ATA Nº 25, DE 1º DE JULHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

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

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

Ausente o Ministro Odair Cunha, em missão oficial.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 24, referente à sessão realizada em 24 de junho de 2026.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

SORTEIO DE RELATOR DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Conforme disposto no art. 155 do Regimento Interno, procedeu-se ao sorteio de relator das Contas do Presidente da República para o exercício de 2027, tendo sido sorteado o Ministro Augusto Nardes. Após ponderações dos Ministros Benjamin Zymler e Bruno Dantas acerca da anunciada aposentadoria do ministro sorteado ao final do corrente ano e da necessidade de acompanhamento dos trabalhos relativos às contas ao longo do exercício de 2027, o Plenário aclamou como relator o Ministro Odair Cunha, único integrante elegível remanescente na respectiva rodada de sorteios.

COMUNICAÇÕES (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Da Presidência:

Registro da presença, no Plenário do TCU, de grupo de estudantes da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em visita institucional organizada pelo Programa Educativo do Centro Cultural TCU, com o objetivo de conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal.

Registro da presença, no Plenário do TCU, dos estudantes universitários Manuela Abreu Lima Cardozo (RJ), Laís do Val Baiense (ES) e Euler Viegas Lima (RS), vencedores do concurso “TCU no TikTok Rolê Cidadão”; iniciativa promovida por este Tribunal com o objetivo de incentivar a produção de conteúdos voltados ao controle social.

Registro de iniciativa voltada à ampliação da regionalização do controle externo, mediante o uso estratégico das informações produzidas pelas secretarias do TCU nos estados, com o objetivo de qualificar o planejamento das ações de controle e fortalecer a atuação territorializada do Tribunal.

Proposta para autorizar a prorrogação da cessão, pelo prazo de um ano a contar de 26/8/2026, do Auditor Federal de Controle Externo Jardel Lidório Baltar, para continuar exercendo o cargo em comissão de Coordenador de Desenvolvimento de Soluções de Software da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Superior Tribunal de Justiça (TC-011.403/2022-5). Aprovada.

Do Ministro Augusto Nardes:

Convite à participação no Painel de Especialistas – Impactos do El Niño e Preparação do Estado para Eventos Climáticos Extremos. O painel acontecerá no próximo dia 7, a partir das 14h, na Sala de Conferências Ministro Bento José Bugarin, no edifício-sede deste Tribunal.

Do Ministro Antonio Anastasia:

Proposta para abertura de prazo de quinze dias para apresentação de emendas e sugestões relativas ao Anteprojeto de Instrução Normativa, objeto do processo TC-006.335/2026-8, que disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do denominado Sistema S. Aprovada.

Do Ministro Jhonatan de Jesus:

Proposta de prorrogação, por 30 dias, do prazo para apreciação da Solicitação de Solução Consensual referente à conversão, em multas compensatórias, das penalidades de suspensão e interdição aplicadas sob a égide da Lei nº 7.889/1989 e do Decreto nº 9.013/2017 (RIISPOA), formulada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (TC-018.417/2025-6), com fundamento no art. 10, § 1º, da IN-TCU nº 91/2022. Aprovada.

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-034.301/2018-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;

- TC-008.307/2017-2, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;

- TC-036.183/2016-4 e TC-036.185/2016-7, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;

- TC-000.288/2025-0, TC-002.751/2026-7, TC-007.235/2026-7 e TC-016.617/2016-9, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira;

- TC-015.032/2025-6, cujo relator é o Ministro Antonio Anastasia;

- TC-017.603/2024-2 e TC-018.417/2025-6, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus;

- TC-003.356/2026-4, TC-007.190/2024-7, TC-012.740/2026-8, TC-017.574/2025-0, TC-020.602/2025-1, TC-021.704/2025-2, TC-022.964/2025-8, TC-024.754/2024-2 e TC-032.431/2023-6, cujo relator é o Ministro Odair Cunha;

- TC-003.905/2020-9, cujo relator é o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

- TC-012.926/2017-5, cujo relator é o Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os Acórdãos de nºs 1689 a 1729.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1730 a 1771, incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

SUSTENTAÇÕES ORAIS

Na apreciação do processo TC-007.562/2022-5, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, o Dr. André Jansen do Nascimento declinou da sustentação oral que havia requerido em nome de Virginio Augusto Corrieri de Castro. Acórdão nº 1733.

A sustentação oral requerida pelo Dr. Lucas Nonato Pininga em nome de Aline Kariele Teixeira da Cruz, referente ao processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em vista da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 5 de agosto de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler.

Na apreciação do processo TC-010.680/2018-7, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, o Dr. Daniel Gustavo Santos Roque declinou da sustentação oral que havia requerido em nome de Marcelo Vinaud Prado e Elisabeth Alves da Silva Braga. Acórdão nº 1734.

Na apreciação do processo TC-018.324/2014-2, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, o Dr. Luís Justiniano Haiek Fernandes declinou da sustentação oral que havia requerido em nome de EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda. Acórdão nº 1735.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno e no art. 10, § 3º, da IN-TCU 91/2022, foi adiada a apreciação do processo TC-024.992/2024-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Jhonatan de Jesus. Já votaram os Ministro Jorge Oliveira, Bruno Dantas e Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, atuando em substituição ao Ministro Odair Cunha, no sentido de aprovar a proposta da Comissão de Solução Consensual. Em divergência, votaram os

Ministros Walton Alencar Rodrigues e Benjamin Zymler (v. Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 15 de julho de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Benjamin Zymler. O adiamento ocorreu antes da realização da sustentação oral que estava prevista. 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-039.907/2023-6, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 26 de agosto de 2026.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 1689/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia sobre possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 22/2025, realizado pelo Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul, com valor estimado de R$ 61.169,00, para contratação de suporte técnico para o banco de dados Oracle.

Considerando a baixa a materialidade envolvida no Pregão, pois o alegado dano ao Erário noticiado pelo denunciante é inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial (art. 6º, inc. I, da IN-TCU 98/2024);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea “a”, 169, inciso III, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 106, § 2º, inciso II, e § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2019, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, considerar prejudicada a continuidade do exame de mérito, diante dos baixos risco, relevância e materialidade, adotar as providências previstas no subitem 1.8, retirar a chancela de sigilo oposta aos autos, exceto no que se refere à identificação do denunciante, nos termos do § 1º do art. 236 do RI/TCU, dar ciência desta deliberação ao denunciante e arquivar os presentes autos, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.393/2026-0 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul.
1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Comunicar os fatos narrados ao Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia ao Controle Interno do Conselho Federal de Medicina, e encaminhar-lhes cópia da denúncia tarjada, da instrução da unidade técnica e desta deliberação.

ACÓRDÃO Nº 1690/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos, que tratam do monitoramento do Acórdão 484/2021-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 027.948/2019-6, que trata de relatório de auditoria integrada, cujo objeto é avaliar a implementação de processo eletrônico nas Instituições Federais de Ensino (IFEs);

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, quanto ao processo a seguir relacionado, em aditamento aos Acórdãos 303/2023, 1773/2023, 2636/2024 e 1416/2025-TCU-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

considerar cumprido o item 9.1.2 do Acórdão 484/2021-TCU-Plenário em relação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Mato Grosso do Sul (IFMS);

considerar em cumprimento o item 9.1.2 do Acórdão 484/2021-TCU-Plenário em relação à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mantendo o monitoramento do atendimento da deliberação; e

dar ciência desta deliberação as instituições federais de ensino examinadas neste processo, rememorando aos gestores que os documentos e processos administrativos tem, como regra, caráter público, e que é medida excepcional a classificação em outros graus de sigilo, obedecendo-se aos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012.

1. Processo TC-042.610/2021-4 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Colégio Pedro II; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal do Espírito Santo.

1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1691/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de auditoria de conformidade realizada em cumprimento à determinação contida no subitem 9.2 do Acórdão 986/2020-TCU-Plenário, para complementar a realizada no TC 018.268/2018-8, com o objetivo de examinar a regularidade da aplicação dos recursos dos precatórios do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) por municípios do Estado de Pernambuco;

Considerando que o relatório de auditoria de peça 203 identificou as seguintes irregularidades: i) pagamento de folha salarial ordinária de profissionais da educação após o Acórdão 1.518/2018-TCU-Plenário; ii) pagamento de folha salarial ordinária de profissionais não vinculados à educação; iii) pagamento de rateio ou abono indenizatório a profissionais da educação; e iv) aplicação dos recursos em despesas não relacionadas com a educação;

Considerando que a AudEducação promoveu audiências dos responsáveis, oitivas dos municípios auditados e diligências para obtenção de informações sobre a parcela de juros de mora nos precatórios dos municípios de Barra de Guabiraba/PE, Belo Jardim/PE e Bezerros/PE, para, em complemento às informações já disponíveis nos autos, identificar possíveis débitos em excesso;

Considerando que os elementos trazidos aos autos não elidiram as irregularidades apuradas em relação aos municípios de Barra de Guabiraba/PE, Lajedo/PE, Jupi/PE, Belo Jardim/PE, Jucati/PE, Capoeiras/PE, Casinhas/PE, Bezerros/PE, Correntes/PE e Camocim de São Félix/PE, e respectivos gestores;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, 169, inciso V, 202, inciso II, e 252 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU), em relação ao processo a seguir relacionado, em determinar a constituição de processos apartados de tomada de contas especial e a citação dos responsáveis, nos exatos termos do item 361 da instrução da unidade técnica à peça 454, e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-028.027/2020-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Responsáveis: Alvaro Jose Marques Santos (667.359.044-00); Antonio Carlos Lopes da Silva (053.846.894-71); Antonio Marcos Patriota (029.114.064-51); Edimilson da Bahia de Lima Gomes (836.006.634-53); Francisco Helio de Melo Santos (031.646.074-58); George Sobral de Melo (056.135.214-33); Gerson Henrique de Melo (030.766.874-68); Jessiane Moraes da Silva (105.323.694-83); Leylla Ricelly Patriota de Oliveira (077.672.704-40); Lucas Medeiros de Andrade Neto (088.296.204-32); Luciano Henrique de Melo (038.355.164-18); Lucineide Almeida Reino (642.597.224-68); Marcos Andre Eloi Rodrigues (037.343.364-65); Maria Rosineide Araujo Barbosa (346.061.224-04); Reginaldo Liberato de Oliveira (457.348.604-68); Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro (535.716.144-53); Severino Otavio Raposo Monteiro (024.197.694-49); Uilson de Moura Franca (688.528.194-87)

1.2. Interessados: Erivaldo Rodrigues Amorim (385.322.124-68); Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba - PE (10.120.962/0001-38); Prefeitura Municipal de Belo Jardim - PE (10.260.222/0001-05); Prefeitura Municipal de Bezerros - PE (10.091.510/0001-75); Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix - PE (10.766.129/0001-69); Prefeitura Municipal de Capoeiras - PE (11.256.088/0001-23); Prefeitura Municipal de Casinhas - PE (01.618.704/0001-95); Prefeitura Municipal de Correntes - PE (11.286.358/0001-49); Prefeitura Municipal de Jucati - PE (35.450.790/0001-91); Prefeitura Municipal de Jupi - PE (10.140.978/0001-02); Prefeitura Municipal de Lajedo - PE (10.143.246/0001-76)

1.3. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba - PE; Prefeitura Municipal de Belo Jardim - PE; Prefeitura Municipal de Bezerros - PE; Prefeitura Municipal de Cabo de Santo Agostinho - PE; Prefeitura Municipal de Calçado - PE; Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix - PE; Prefeitura Municipal de Capoeiras - PE; Prefeitura Municipal de Casinhas - PE; Prefeitura Municipal de Correntes - PE; Prefeitura Municipal de Custódia - PE; Prefeitura Municipal de Jucati - PE; Prefeitura Municipal de Jupi - PE; Prefeitura Municipal de Lajedo - PE; Prefeitura Municipal de Vertentes - PE; Prefeituras Municipais do Estado de Pernambuco (184 municípios).

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: Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Gerson Henrique de Melo; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Lucas Medeiros de Andrade Neto; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE), Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e outros, representando Gerson Jose de Carvalho Souza Filho; Cinthia Rafaela Simoes Barbosa (32817/OAB-PE), representando Uilson de Moura Franca; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Jessiane Moraes da Silva; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Leylla Ricelly Patriota de Oliveira; Roberto Gilson Raimundo Filho (18558/OAB-PE), Gilson Fernando Medeiros Soares (38080/OAB-PE) e outros, representando Severino Otavio Raposo Monteiro; Felipe de Godoy Figueiredo (40434/OAB-PE) e Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Antonio Marcos Patriota; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba - PE; Eduardo Henrique Teixeira Neves (30630/OAB-PE), representando Maria Rosineide Araujo Barbosa; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Rossine Blesmany dos Santos Cordeiro; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Marcos Andre Eloi Rodrigues; Madson Gomes Frazao (20.784/OAB-PE), Rafael Gomes Pimentel (30.989/OAB-PE) e outros, representando Erivaldo Rodrigues Amorim; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE) e Mirella Fernanda de Sa Amaral (30117/OAB-PE), representando Reginaldo Liberato de Oliveira; Luciclaudio Gois de Oliveira Silva (21523/OAB-PE), representando Edimilson da Bahia de Lima Gomes.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1692/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute ato de admissão, submetido, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, cadastrado e disponibilizado ao TCU 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 5 a 7;

Considerando, mediante a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito, não terem sido encontradas irregularidades no ato avaliado;

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. 60 e 143, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar o ato de Admissão 85629/2022 - Pedro Teixeira de Araujo do quadro de pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.778/2026-8 (ATOS DE ADMISSÃO)
1.1. Interessado: Pedro Teixeira de Araujo (012.591.573-00)
1.2. Órgão/Entidade: Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/ce.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1693/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute ato de admissão, submetido, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, cadastrado e disponibilizado ao TCU 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 5 a 7;

Considerando, mediante a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito, não terem sido encontradas irregularidades no ato avaliado;

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. 60 e 143, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar o ato de Admissão 57439/2022 - Tadeu Augusto Araujo Borges do quadro de pessoal da Universidade Federal de Goiás, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-010.921/2026-5 (ATOS DE ADMISSÃO)
1.1. Interessado: Tadeu Augusto Araujo Borges (025.717.891-04)
1.2. Órgão/Entidade: Universidade Federal de Goiás.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1694/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discute ato de admissão, submetido, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, cadastrado e disponibilizado ao TCU 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, mediante a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito, não terem sido encontradas irregularidades no ato avaliado;

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. 60 e 143, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e 1º, inciso V, e 39, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, em registrar os atos de Admissão 52499/2021 - Nayara Cristina Pimenta Pena e 52511/2021 - Thales Crisly de Sousa Lacerda do quadro de pessoal do Banco do Nordeste do Brasil S.A., nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-011.062/2026-6 (ATOS DE ADMISSÃO)
1.1. Interessados: Nayara Cristina Pimenta Pena (097.630.836-30); Thales Crisly de Sousa Lacerda (045.910.253-22)
1.2. Órgão/Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).

1.6. Representação legal: não há.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1695/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 43, inciso I, 53 e 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143 e 234, 235 e 236 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la improcedente; revogar a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.254/2025-Plenário; dar ciência desta deliberação aos interessados; e determinar o arquivamento do processo, de acordo com os pareceres da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e do Ministério Público junto ao TCU emitidos nos autos:

1. Processo TC-008.512/2025-6 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Banco do Brasil S.A.
1.4. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.5. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: Eduardo Lowenhaupt da Cunha (06856/OAB-DF), representando o denunciante; Aline Henrique Alberto Dantas Cabral (6718/OAB-RN), Luis Felipe Vasconcelos de Melo Cavalcanti (42884/OAB-PE) e outros, representando Interfort Seguranca de Valores Eireli; Ana Lucia Francisco dos Santos Bottamedi (21902-B/OAB-SC), Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT) e outros, representando Banco do Brasil S.A.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1696/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em conhecer da presente representação, considerá-la improcedente, encaminhar, por via digital, cópia desta decisão e da instrução à peça 16 ao representante e ao órgão/entidade e arquivar os presentes autos:

1. Processo TC-011.646/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Serviço de Apoio Às Micro e Pequenas Empresas do Acre.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: Raira Vlaxio Azevedo (7.994/OAB-RO) e Icaro Albuquerque Magalhaes (14.274/OAB-RO), representando Pen6 Ltda.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1697/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 e com os arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação e considerá-la prejudicada, conforme pareceres uniformes emitidos nos autos, nos termos abaixo:

1. Processo TC-011.751/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Ministério da Agricultura e Pecuária
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
1.4. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
1.5. Representação legal: Raiko Augusto Teixeira de Brito (OAB/DF 43.743)
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.6.1. considerar prejudicada a continuidade do exame desta representação por este Tribunal, diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;
1.6.2. comunicar os fatos à Coordenação-Geral de Execução Financeira do Ministério da Agricultura e Pecuária para adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível a este Tribunal, com cópia para a Controladoria-Geral da União, sem prejuízo de encaminhar-lhes cópia da representação, da instrução inserta à peça 23 e da presente deliberação;
1.6.3. dar ciência ao representante acerca do presente acórdão, remetendo-lhe cópia da instrução inserta à peça 23; e
1.6.4. arquivar os presentes autos.

ACÓRDÃO Nº 1698/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação para, no mérito, considerá-la prejudicada, tendo em vista que a matéria já foi apreciada por esta Corte nos Acórdãos 941/2026 e 1442/2026, ambos do Plenário; em indeferir o pedido de medida cautelar ante a ausência dos pressupostos necessários, em especial do periculum in mora, porquanto a providência pretendida já foi deliberada por esta Corte; em informar ao representante que este Tribunal já recomendou à Secretaria de Orçamento Federal e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações no projeto de lei orçamentária anual mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO; e em determinar o arquivamento, dando ciência desta deliberação e da instrução de peça 5 ao representante, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-014.020/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão: Secretaria-Geral da Presidência da República.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1699/2026 - TCU - Plenário

1. Processo TC-024.232/2025-4 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos - ECT.
1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

VISTOS e relacionados estes autos de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, por meio do qual o parlamentar solicita, com fulcro em supostas irregularidades por ele noticiadas, a realização de auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para examinar a gestão de um ex-presidente da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT),

Considerando que, nos termos do inc. III do art. 237 do Regimento Interno do TCU (RITCU), o Deputado Federal é parte legitimada para representar perante esta Corte de Contas;

Considerando, por outro lado, que a jurisprudência do TCU está sedimentada no sentido de que um parlamentar não pode requerer a instauração de auditorias;

Considerando que as alegações apresentadas na representação não estão devidamente acompanhadas de indícios que permitam delimitar ou caracterizar irregularidades específicas ou normas objetivamente violadas;

Considerando que o Tribunal vem desenvolvendo diversos trabalhos de controle externo que abordam os temas centrais suscitados pelo representante, consoante exposto pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues no Acórdão 868/2026-TCU-Plenário, prolatado quando dojulgamento de uma Solicitação do Congresso Nacional;

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

a) não conhecer a presente documentação como representação por não atender aos requisitos de admissibilidade nem aos pressupostos de legitimidade previstos nos arts. 235, parágrafo único, e 237 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, §1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) encaminhar ao representante cópia do Acórdão 868/2026-TCU-Plenário, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, o qual trata dos processos que tramitam neste Tribunal e versam sobre a gestão da ECT;

c) dar ciência ao representante do inteiro teor deste Acórdão; e

d) determinar o arquivamento deste processo, com fundamento no parágrafo único do art. 237 e no parágrafo único do art. 235, ambos do Regimento Interno do TCU.

ACÓRDÃO Nº 1700/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “p”, 143, inciso V, alínea “a”, 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, e ainda, de conformidade com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em conhecer da presente denúncia, por atender aos pressupostos regimentais de admissibilidade aplicáveis à espécie, para, no mérito, considerá-la prejudicada, uma vez que não foram atendidos os critérios de risco, materialidade e necessidade de atuação direta do Tribunal, e determinar o seu arquivamento, após dar ciência ao denunciante do inteiro teor desta deliberação, sem prejuízo da providência indicada no item 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-010.199/2026-8 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Supremo Tribunal Federal (STF).

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Providência: encaminhar cópia destes autos ao Supremo Tribunal Federal e ao respectivo órgão de controle interno, para conhecimento dos fatos e adoção das providências internas de sua alçada, nos termos do art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução TCU 259/2014.

ACÓRDÃO Nº 1701/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "p", 143, inciso V, alínea "a", 234 e 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU), e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, em conhecer da presente denuncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, para, no mérito, considerá-la prejudicada, sem prejuízo das providências descritas no subitem 1.7 desta deliberação.

1. Processo TC-020.716/2025-7 (DENÚNCIA)

1.1. Denunciante: identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Ministério da Saúde.

1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Geovani Reginaldo Souza Ferreira Valerio (397680/OAB-SP), representando o denunciante.

1.7. Providências:

1.7.1. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), para o conhecimento e a adoção das providências internas de sua alçada, e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para os respectivos órgãos de controle interno, nos termos do inciso II do § 4º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução TCU 323/2020;

1.7.2. comunicar esta deliberação ao denunciante;

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

1.7.4. determinar o arquivamento deste processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução – TCU 259/2014 c/c o inciso II do § 4º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 323/2020.

ACÓRDÃO Nº 1702/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, e considerando os pareceres uniformes da unidade técnica (peças 12-13), em considerar atendidas a determinação do item 9.3 do Acórdão 935/2026-TCU-Plenário, sem prejuízo das providências descritas no item 1.6 desta deliberação.

1. Processo TC-010.149/2026-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.
1.2. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.5. Representação legal: não há.
1.6. Providências:
1.6.1. dar ciência desta deliberação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão;
1.6.2. determinar o apensamento do processo ao processo originador (TC 018.627/2025- 0), nos termos do art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução - TCU 321/2020.

ACÓRDÃO Nº 1703/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de prorrogação de prazo, formulado pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) à peça 227, para cumprimento das determinações do subitem 9.1 do Acórdão 2.611/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 731/2026-TCU-Plenário.

Considerando que a requerente é parte neste processo, nos termos dos arts. 144 e 145 do RITCU;

Considerando que, em consulta aos autos, verificou-se não haver registro de prorrogação de prazo concedida ao requerente;

Considerando que a unidade técnica competente concorda com a concessão do prazo pleiteado;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno do TCU (RITCU), em conceder a prorrogação de prazo na forma solicitada pela Petrobras, por mais 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, para cumprimento das determinações do subitem 9.1 do Acórdão 2.611/2025-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 731/2026-TCU-Plenário.

1. Processo TC-043.227/2021-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)
1.1. Apenso: TC 003.305/2022-8 (SOLICITAÇÃO).
1.2. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras).
1.3. Relator: Ministro Augusto Nardes.
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc).
1.6. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52440/OAB-DF), entre outros, representando a Petróleo Brasileiro S/A.
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1704/2026 - TCU - Plenário

Considerando que os autos tratam, nesta fase, de Recurso de Revisão interposto por Valdecírio de Oliveira Cavalcanti contra o Acórdão 2.370/2018-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas com imputação de débito;

Considerando que a decisão recorrida foi proferida no âmbito de Tomada de Contas Especial decorrente de irregularidades na aplicação de recursos transferidos pelo do Fundo Nacional de Assistência Social (exercícios de 1999 e 2000) ao Município de Macaparana/PE, referentes ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

Considerando que o processo estava suspenso por ordem judicial liminar já revogada nos autos de Agravo de Instrumento 0003601-61.2025.4.05.0000 (TRF5/4ª Turma), não havendo mais impedimento para retomar a sua tramitação;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs o não conhecimento do recurso por ausência de preenchimento dos requisitos específicos do art. 35 da

Lei 8.443/1992, sugerindo, contudo, o reconhecimento da prescrição de ofício por ser matéria de ordem pública, ainda não avaliada conforme os ditames da Resolução-TCU 344/2022;

Considerando que o parecer do Ministério Público junto ao TCU também opinou pela ocorrência de prescrição, guardando simetria material com o resultado da análise empreendida pela AudRecursos, a despeito de ter sustentando a admissibilidade da peça recursal com base nos princípios da instrumentalidade das formas, da economia processual e da efetividade da tutela jurídica; e

Considerando que o histórico processual demonstra a paralisação do processo por mais de dez anos (entre 2003 e 2014) sem causas interruptivas válidas, o que resultou na prescrição prevista no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a", e 288 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) levantar o sobrestamento dos autos, em cumprimento decisão exarada nos autos do Agravo de Instrumento 0003601-61.2025.4.05.0000 (TRF5/4ª Turma), nos termos do art. 157 do Regimento Interno/TCU c/c arts. 2º, XXIII, e 47 da Resolução-TCU 259/2014;

b) conhecer do recurso de revisão interposto por Valdecírio de Oliveira Cavalcanti para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reconhecendo a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos da Resolução-TCU 344/2022;

c) tornar insubsistente o Acórdão 2.370/2018-TCU-2ª Câmara;

d) determinar o arquivamento do presente processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU; e

e) dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais órgãos e entidades interessados, destacando que o inteiro teor do acórdão pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-024.364/2016-9 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)
1.1. Apensos: 037.809/2019-9 (COBRANÇA EXECUTIVA).
1.2. Responsável: Valdecírio de Oliveira Cavalcanti (052.003.004-44)
1.3. Recorrente: Valdecírio de Oliveira Cavalcanti (052.003.004-44).
1.4. Unidade Jurisdicionada: Município de Macaparana - PE.
1.5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
1.8. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
1.9. Representação legal: Jarbas Fernandes da Cunha Neto (12.278/OAB-PE), Gabriel Henrique Xavier Landim de Farias (47.988/OAB-PE) e outros, representando Valdecírio de Oliveira Cavalcanti.
1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1705/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Dispensa de Licitação 6/2026, realizada pelo Conselho Regional de Biomedicina - 3ª Região (CRBm-3), que teve como objeto a aquisição de aparelhos celulares (smartphones);

Considerando que o expediente preenche os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que, realizado o exame sumário previsto no art. 106, § 4º, da Resolução-TCU 259/2014, restaram caracterizados o baixo risco, a baixa relevância e a baixa materialidade do objeto denunciado;

Considerando que as normas vigentes desta Corte de Contas autorizam, nessas circunstâncias, a dispensa do prosseguimento do exame do mérito do processo, com a consequente remessa dos fatos à alçada da própria entidade jurisdicionada e do seu respectivo conselho federal para as providências internas cabíveis;

Considerando a necessidade de resguardar a identidade do denunciante, mantendo-se o sigilo das peças que contenham informações pessoais, nos termos do art. 55, caput, da Lei 8.443/1992; e

Considerando que os pareceres constantes dos autos são uniformes no sentido do conhecimento e arquivamento definitivo do feito;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a", 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, além do art. 106, § 4º, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) conhecer da presente denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes, para, no mérito, dispensar o prosseguimento do seu exame diante do baixo risco, da baixa relevância e da baixa materialidade de seu objeto;

b) comunicar os fatos ao CRBm-3/Conselho Regional de Biomedicina - 3ª Região (GO, DF, MG, MT, TO) para a adoção das providências internas de sua alçada e armazenamento em base de dados acessível ao Tribunal, com cópia para o Conselho Federal de Biomedicina (Controle Interno), encaminhando-lhes cópia da denúncia tarjada, da respectiva instrução técnica da unidade especializada (peça 7) e desta deliberação;

c) informar ao CRBm-3 e ao denunciante acerca da prolação deste acórdão, destacando que o inteiro teor da deliberação pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) 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

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

1. Processo TC-012.743/2026-7 (DENÚNCIA)
1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992)
1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei nº 8.443/1992)
1.3. Órgão/Entidade: Conselho Regional de Biomedicina -3ª Região (GO, DF, MG, MT, TO).
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 1706/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades relacionadas ao Contrato 004/98/STN/COAFI, celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), destinado ao refinanciamento de dívidas estaduais nos termos da Lei 9.496/1997. A denúncia também abrange questionamentos sobre o refinanciamento de passivos bancários no contexto do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES), bem como sobre alegadas perdas referentes à Lei Kandir (peças 1-8);

Considerando que não se justifica a atuação direta desta Corte de Contas, uma vez que os questionamentos possuem natureza predominantemente revisional — voltados ao modelo legal-contratual do refinanciamento — e não se referem a atos concretos de gestão praticados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

Considerando a ausência de elementos probatórios que demonstrem o descumprimento de cláusulas contratuais pela STN ou a aplicação de encargos em desacordo com a previsão legal;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peças 14 a 16);

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

a) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 234 e 235 do RI/TCU c/c art. 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014;

b) considerar atendido o pedido de acesso aos autos formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional (peças 12 e 13);

c) encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante, à Controladoria-Geral da União e à Secretaria do Tesouro Nacional, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis, nos termos do art. 106, §4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014;

d) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014 c/c art. 169, inciso V, do RI/TCU.

1. Processo TC-014.095/2025-4 (DENÚNCIA)

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

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

1.3. Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional.

1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1707/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Deputado Federal Gustavo Gayer Machado de Araújo, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, a respeito de possíveis irregularidades na gestão de empresas estatais federais, notadamente quanto ao aumento expressivo de prejuízos, à concessão de garantias pela União em operações envolvendo a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios/ECT) e aos potenciais riscos fiscais decorrentes;

Considerando que os pareceres constantes dos autos são uniformes no sentido de que a presente documentação não atende aos requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, visto que as alegações genéricas trazidas não vieram acompanhadas de indícios mínimos de irregularidade aptos a deflagrar uma fiscalização autônoma por via de representação;

Considerando que, em atenção aos princípios da economicidade, da racionalização das ações de controle e da não duplicidade de esforços, o exame aprofundado dos aspectos macrofiscais, orçamentários e de governança dessas entidades federais deve ser realizado de forma integrada;

Considerando que já se encontra em curso nesta Corte o processo TC 008.665/2026-5, que trata especificamente do acompanhamento dos aspectos macrofiscais e orçamentários das empresas estatais

federais no primeiro semestre de 2026, qualificando-se como o foro técnico adequado para a consolidação e o avanço das análises pertinentes; e

Considerando, portanto, a plena conveniência processual do apensamento definitivo destes autos àquele processo de fiscalização em andamento, nos termos do art. 36 da Resolução-TCU 259/2014;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a"; 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, além do art. 36 e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) não conhecer da representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade pertinentes;

b) determinar o apensamento definitivo dos presentes autos ao processo TC 008.665/2026-5, em razão da identidade de objeto e com vistas a evitar a duplicidade de esforços de controle externos; e

c) encaminhar cópia deste acórdão e da respectiva instrução técnica (peça 4) ao representante, informando-o de que a referida deliberação pode ser acessada por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-007.242/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Fazenda.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1708/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de representação formulada pelo Deputado Federal Filipe Barros a respeito de eventual venda da participação societária dos fundos de pensão Previ, Petros e Funcef na Invepar S.A., empresa controladora da GRU Airport (concessionária do Aeroporto Internacional de Guarulhos), para o banco BTG Pactual, motivada por notícias veiculadas na imprensa;

Considerando que a unidade especializada (AudBancos), em sua análise inicial, propôs o não conhecimento da representação por ausência de indícios suficientes de irregularidade ou ilegalidade, sem prejuízo de ter oferecido respostas de caráter informativo aos questionamentos deduzidos pelo representante;

Considerando que o Relator entendeu prematuro o arquivamento dos autos e determinou a realização de diligências aos fundos de pensão, ante a relevância do noticiado (peça 7);

Considerando que, em resposta às oitivas do Tribunal, a Funcef e a Previ cientificaram formalmente que não efetuaram qualquer venda e que inexistem negociações em andamento sobre o referido ativo ou sobre a investida GRU Airport;

Considerando que a Petros esclareceu que não há qualquer operação ou negociação em curso para a alienação de sua participação na Invepar, pontuando que o Termo de Confidencialidade (NDA) firmado com o BTG Pactual em 12/12/2024 destinou-se exclusivamente à troca preliminar de informações, sem gerar obrigação de venda; e

Considerando que, mesmo após as medidas saneadoras adotadas, subsiste a insuficiência de elementos que denotem a ocorrência de irregularidades, em conformidade com a análise da AudBancos (peças 27 a 29);

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) não conhecer da representação, haja vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade exigidos pelo Regimento Interno do TCU e pela Resolução - TCU 259/2014;

b) comunicar ao representante, Deputado Federal Filipe Barros, desta decisão, encaminhando-lhe cópia da instrução de peça 27, na qual constam as respostas detalhadas aos questionamentos por ele apresentados; e

c) arquivar os autos.

1. Processo TC-013.962/2025-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Caixa de Previdência dos Funcs do Banco do Brasil; Fundação dos Economiários Federais Funcef; Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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: Andre Ferreira Jeronimo (64555/OAB-DF), Karoline Alves Crepaldi (99320/OAB-PR) e outros, representando Fundação dos Economiários Federais Funcef; Jorge Elias Nehme (4642/O/OAB-MT), Mariana Cury Machado (207357/OAB-RJ), Fabio Luis Vasques Silva (136907/OAB-RJ) e Frademir Vicente de Oliveira (222239/OAB-RJ), representando Caixa de Previdência dos Funcs do Banco do Brasil; Douglas Jose Bueno (375988/OAB-SP), representando Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1709/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades relacionadas à acumulação de cargos públicos pelo servidor Luis Fernando Tavares Vieira Braga, contratado como professor substituto no âmbito da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), envolvendo alegada incompatibilidade de horários no exercício simultâneo das funções e possível percepção indevida de remuneração custeada com recursos públicos federais, especialmente no segundo semestre de 2025.

Considerando que a denúncia descreve, em síntese, a existência de sobreposição de horários entre as atividades docentes exercidas pelo interessado nas duas instituições, bem como a eventual ocorrência de situações em que o servidor teria apresentado afastamentos médicos em uma universidade e mantido suas atividades regulares na outra, fatos que, em tese, poderiam caracterizar acumulação irregular de cargos e descumprimento de deveres funcionais;

considerando que, no exame de admissibilidade, restaram atendidos os requisitos previstos no Regimento Interno do Tribunal, notadamente quanto à competência desta Corte, à identificação do responsável e à presença de indícios mínimos de irregularidade, o que autorizou o prosseguimento da análise em sede de exame sumário;

considerando que, na fase instrutória, foram realizadas diligências junto às universidades envolvidas, com vistas a obter informações acerca da situação funcional do servidor, da carga horária contratada, da distribuição das atividades acadêmicas e das providências administrativas adotadas para verificação da compatibilidade de horários;

considerando que os elementos colhidos demonstraram que o vínculo mantido pelo interessado junto à Universidade Federal do Pampa foi rescindido em abril de 2026, não subsistindo, a partir de então, a concomitância de vínculos que ensejou a presente denúncia;

considerando que, embora a denúncia tenha suscitado questionamentos relevantes acerca da compatibilidade das atividades desempenhadas durante o período de acumulação, verificou-se que a própria administração da Universidade Federal do Pampa adotou providências administrativas para apuração dos fatos e acompanhamento da situação funcional do servidor; e

considerando que, diante da superveniência de fato que descaracteriza a situação de possível irregularidade e da atuação administrativa já empreendida pela unidade jurisdicionada, não se evidenciam elementos suficientes a justificar a adoção de medidas corretivas por esta Corte de Contas;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, V, alínea "a", 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e nos arts. 103 a 106 da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

b) levantar o sigilo do processo, exceto em relação às peças que contenham identificação pessoal do denunciante;

c) comunicar esta deliberação ao denunciante.

1. Processo TC-009.716/2026-2 (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: Fundação Universidade Federal do Pampa; Universidade Federal de Pelotas
1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal)
1.7. Representação legal: não há
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1710/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades no Concurso Público 2/2025, promovido pelo Grupo Hospitalar Conceição para formação de cadastro de reserva destinado ao Hospital Federal de Bonsucesso, no município do Rio de Janeiro, especificamente quanto à inclusão de vaga para o cargo de Físico em Medicina Nuclear, com remuneração prevista de R$ 9.914,40, não obstante a inexistência de serviço de medicina nuclear instalado e em funcionamento na referida unidade à época dos fatos, o que teria configurado, segundo o denunciante, afronta aos princípios da legalidade, motivação, eficiência e economicidade.

Considerando que a denúncia foi admitida por este Tribunal, tendo sido verificado o atendimento dos requisitos de admissibilidade, inclusive quanto à competência, à identificação do responsável e à presença de indícios suficientes de irregularidade, o que ensejou o prosseguimento da instrução;

considerando que, no curso da instrução, foram realizadas diligências junto ao Grupo Hospitalar Conceição e ao Hospital Federal de Bonsucesso, com vistas à obtenção de esclarecimentos acerca da inexistência do serviço de medicina nuclear, dos critérios utilizados para definição das vagas constantes do edital e das justificativas que fundamentaram a inclusão do referido cargo no certame;

considerando que, em resposta às diligências, a unidade jurisdicionada informou que o serviço de medicina nuclear não se encontrava implantado no Hospital Federal de Bonsucesso à época da denúncia, tratando-se de hipótese ainda em discussão no âmbito do planejamento estratégico da unidade, inserido no contexto de reestruturação da rede hospitalar federal;

considerando que a definição das vagas constantes do concurso público foi lastreada em critérios de planejamento e projeções de necessidades futuras, tendo o edital tratado de cadastro de reserva, sem obrigatoriedade de convocação imediata, ficando eventual provimento condicionado à disponibilidade e criação futura de vagas;

considerando que a inclusão do cargo de Físico (medicina nuclear) foi justificada pela administração como medida de antecipação de demandas potenciais, inserida no âmbito da discricionariedade administrativa voltada à gestão de pessoal e à expansão futura dos serviços;

considerando que, embora possam ser suscitadas dúvidas quanto à economicidade da inclusão de especialidade ainda não implantada, não se verificou, no caso concreto, a ocorrência de convocação de

candidatos para atuação em área inexistente, tampouco a prática de ato efetivo que evidencie desvio de finalidade ou irregularidade manifesta;

considerando que não há vedação normativa à realização de concurso público para formação de cadastro de reserva, sendo essa prática admitida no ordenamento jurídico, sobretudo quando associada ao planejamento administrativo; e

considerando que, diante do conjunto probatório, não restaram configurados elementos suficientes para caracterizar irregularidade apta a ensejar a atuação corretiva desta Corte;

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

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

b) levantar o sigilo do processo, exceto em relação às peças que contenham identificação pessoal do denunciante;

c) comunicar esta decisão ao denunciante e à unidade jurisdicionada;

d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-011.091/2025-8 (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: Hospital Federal de Bonsucesso
1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde)
1.7. Representação legal: não há
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1711/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de representação acerca de possíveis irregularidades no Chamamento Público (CP) 607/2024, promovido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que teve por objeto promover a pré-qualificação de plataformas de desenvolvimento low code para futuras contratações pelo Serpro, destinadas ao apoio nas atividades de desenvolvimento, manutenção, monitoramento e operação de aplicativos web e mobile em todo o seu ciclo de vida.

Considerando que a representante alega, em síntese, ter sido indevida a pré-qualificação da plataforma Cronapp no CP 607/2024, visto que: i) a solução não atenderia integralmente aos requisitos técnicos do edital; ii) a pré-qualificação da plataforma Cronapp teria contaminado o Pregão Eletrônico (PE) 91371/2025; e iii) teria havido limitação da publicidade do procedimento de pré-qualificação;

considerando que a execução do contrato decorrente do aludido PE 91371/2025 se encontra suspensa por medida cautelar adotada por este Tribunal no âmbito do TC 004.425/2026-0 e referendada no Acórdão 732/2026-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira); e

considerando que há relação de continência entre o objeto desta representação e o tratado naqueles autos, uma vez que a etapa de pré-qualificação interfere diretamente na licitação que lhe sucedeu, mostrando-se conveniente a tramitação conjunta dos processos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso III, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno-TCU e os arts. 36 e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como no parecer da unidade técnica, em:

a) conhecer da representação;

b) apensar o presente processo ao TC 004.425/2026-0 e autorizar a realização das medidas saneadoras propostas na instrução de peça 20;

c) comunicar a decisão à representante.

1. Processo TC-008.990/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: True Change Tecnologia Ltda.

1.2. Unidade: Serviço Federal de Processamento de Dados

1.3. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.6. Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 51.623), Monica de Morais Abreu (OAB/DF 86.529), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 41.796) e Gustavo Valadares (OAB/DF 18.669), representando True Change Tecnologia Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1712/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) em que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados solicita informações acerca da atuação governamental diante da exclusão do Brasil da lista da União Europeia de países autorizados à exportação de produtos de origem animal e sobre a atuação do TCU acerca do tema.

Considerando que o prazo inicial para atendimento da SCN, quando se tratar de solicitação de informações, é de 30 dias, nos termos do art. 15, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

considerando que foi necessária a realização de diligências para a obtenção de informações suficientes ao atendimento integral da presente solicitação; e

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

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno do TCU, e no art. 15, § 2º, da Resolução-TCU 215/2008, em prorrogar por 15 (quinze) dias o prazo para atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional.

1. Processo TC-011.928/2026-3 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)

1.1. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.4. Representação legal: não há

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1713/2026 – TCU – Plenário

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pelo Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), deputado Filipe Barros, em decorrência do Requerimento de Auditoria 180/2025-CREDN, de autoria do deputado André Fernandes, com o objetivo de apurar a legalidade, legitimidade e economicidade da antecipação da viagem oficial da Primeira-Dama da República a Nova Iorque, em setembro de 2025.

Considerando que a presente solicitação decorre do exercício da função constitucional de fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, evidenciando a

atuação conjunta entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União no âmbito do controle externo;

considerando que, em exame preliminar, foi reconhecida a legitimidade da autoridade solicitante e a competência desta Corte para apreciar a matéria, tendo a solicitação sido conhecida como Solicitação do Congresso Nacional, e que, posteriormente, por meio do Acórdão 2.686/2025–TCU–Plenário foi determinado o sobrestamento dos autos até o julgamento de mérito do TC 000.031/2025-9, em razão da identidade de objeto e da conexão entre as apurações;

considerando que, no âmbito do processo principal que tratou da matéria, foram realizadas análises abrangentes sobre os gastos e a atuação da Primeira-Dama da República em viagens internacionais, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos envolvidos;

considerando que, ao final daquele processo, não foram identificados elementos aptos a caracterizar desvio de finalidade ou irregularidade na utilização de recursos públicos;

considerando que o objeto da presente solicitação foi integralmente contemplado e examinado no processo conexo, servindo a respectiva deliberação como fundamento suficiente para o atendimento desta SCN; e

considerando, por fim, a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica no sentido de levantar o sobrestamento, declarar a solicitação atendida, comunicar ao Congresso Nacional e promover o arquivamento dos autos;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso III, e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, bem como na Resolução-TCU 215/2008, em:

a) levantar o sobrestamento da presente Solicitação do Congresso Nacional;

b) declarar a presente solicitação integralmente atendida, em razão das conclusões alcançadas no processo conexo que examinou a matéria;

c) comunicar ao Presidente da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados que, em relação ao Requerimento 180/2025-CREDN, as apurações realizadas concluíram pela inexistência de irregularidades;

d) encerrar o processo.

1. Processo TC-018.797/2025-3 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)

1.1. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.4. Representação legal: não há

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 1714/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Vitor Mendonça de Souza (gestor dos recursos) e de Ananias Pereira de Paula (intermediário), em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição NB 42/184.486.268-0, de titularidade da segurada Eliana Esvael Rodrigues, no âmbito da denominada Operação Cronocinese, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempo de serviço, conversão de atividade especial e outros);

Considerando que o benefício NB 42/184.486.268-0, bem como o respectivo débito e os fatos apurados, também são objeto de exame no âmbito da tomada de contas especial autuada sob o número TC 023.018/2025-9, relator Ministro Bruno Dantas, atualmente em fase de citação, na qual figuram

como responsáveis Vitor Mendonca de Souza, Ananias Pereira de Paula, Ângela Gonçalves Machado e Edgar Alves Pereira;

Considerando que as duas tomadas de contas especiais possuem identidade substancial de objeto, por versarem sobre os mesmos beneficiário, benefício previdenciário, débito e origem fática e probatória, diferenciando-se apenas quanto à indicação dos responsáveis, tendo o TC 023.018/2025-9 rol mais extenso de responsáveis, já abarcando os que figuram na presente TCE (Vitor Mendonça de Souza e Ananias Pereira de Paula);

Considerando ser conveniente a tramitação conjunta de ambas as tomadas de contas especiais, dada a relação de continência havida entre os processos;

Considerando que o TC 023.018/2025-9 se encontra em fase citação de todos os responsáveis solidários; e

Considerando que o apensamento de ambos os processos revela ser a medida processual mais cabível no presente caso e não o arquivamento deste feito, conforme proposto pela unidade técnica,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, "a", do RI/TCU, em promover o apensamento definitivo do presente processo ao TC 023.018/2025-9, com base nos arts. 2º, inciso I, 36, 37 e 40, I, da Resolução/TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, comunicando-se a prolação deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis.

1. Processo TC-009.174/2025-7 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Ananias Pereira de Paula (192.719.388-52); Vitor Mendonca de Souza (442.736.226-53)

1.2. Entidade: Gerência Executiva do INSS São Bernardo do Campo (SP).

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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: Paulo Henrique Ledo Peixoto (310891/OAB-SP), Monique Meireles da Silva (426937/OAB-SP) e outros, representando Ananias Pereira de Paula.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1715/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em desfavor de Vitor Mendonça de Souza (gestor dos recursos) e de Ananias Pereira de Paula (intermediário), em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria por tempo de contribuição NB 42/178.777.241-9, de titularidade da segurada Rosalva Barbieri da Silva, no âmbito da denominada Operação Cronocinese, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cômputos de tempo de serviço, conversão de atividade especial e outros);

Considerando que o benefício NB 42/178.777.241-9, bem como o respectivo débito e os fatos apurados, também são objeto de exame no âmbito da tomada de contas especial autuada sob o número TC 023.307/2025-0, relator Ministro Bruno Dantas, atualmente em fase de citação, na qual figuram como responsáveis Vitor Mendonca de Souza, Ananias Pereira de Paula e Ângela Gonçalves Machado;

Considerando que as duas tomadas de contas especiais possuem identidade substancial de objeto, por versarem sobre os mesmos beneficiário, benefício previdenciário, débito e origem fática e probatória, diferenciando-se apenas quanto à indicação dos responsáveis, tendo o TC 023.307/2025-0 rol mais extenso de responsáveis, já abarcando os que figuram na presente TCE (Vitor Mendonça de Souza e Ananias Pereira de Paula);

Considerando ser conveniente a tramitação conjunta de ambas as tomadas de contas especiais, dada a relação de continência havida entre os processos;

Considerando que o TC 023.307/2025-0 se encontra em fase citação de todos os responsáveis solidários; e

Considerando que o apensamento de ambos os processos revela ser a medida processual mais cabível no presente caso e não o arquivamento deste feito, conforme proposto pela unidade técnica,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, "a", do RI/TCU, em promover o apensamento definitivo do presente processo ao TC 023.307/2025-0, com base nos arts. 2º, inciso I, 36, 37 e 40, I, da Resolução/TCU 259/2014 c/c o art. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU, comunicando-se a prolação deste Acórdão ao Instituto Nacional do Seguro Social e aos responsáveis.

1. Processo TC-014.946/2025-4 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Ananias Pereira de Paula (192.719.388-52); Vitor Mendonca de Souza (442.736.226-53)

1.2. Entidade: Gerência Executiva do INSS São Bernardo do Campo (SP).

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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 1716/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na gestão de recursos públicos federais transferidos ao Fundo Municipal de Saúde de São João Batista (SC), na qual a denunciante alega, em síntese: a) possível vínculo entre o Secretário Municipal de Saúde, Marcos Marcelino, e a empresa RANG Tecnologia Ltda. (atual RANG GHTECH Ltda.), a qual teria sido por ele representada em certames licitatórios de outros municípios catarinenses; b) manutenção de contratos continuados entre a referida empresa e o Fundo Municipal de Saúde de São João Batista (SC) no período de 2022 a 2026; c) empenho do total de R$ 278.920,83 em favor da empresa, parte oriunda de repasses federais; d) infração às normas de licitação; e e) ocorrência de atos de improbidade administrativa;

Considerando que a denúncia não se faz acompanhada de indícios concernentes às irregularidades alegadas, estando ausentes elementos que demonstrem nexo causal entre os documentos apresentados e os supostos atos ilícitos, tampouco que comprovem manipulação de procedimento, direcionamento de licitação ou outra ilegalidade apontada;

Considerando que, conforme evidência inserta à peça 9, não se verifica, dentre os sócios da empresa RANG GHTECH Ltda., o nome de Marcos Marcelino;

Considerando que, na hipótese de cumprimento dos requisitos de admissibilidade, a denúncia estaria prejudicada pois a responsabilidade primária pela fiscalização e análise da correta aplicação dos recursos federais transferidos a estados e municípios compete ao órgão ou entidade concedente, detendo o Ministério da Saúde, na condição de repassador dos recursos em exame, a competência originária para a apuração de eventual malversação; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 10-11,

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

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

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

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Fundo Municipal De Saúde de São João Batista (SC) e à denunciante; e

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

1. Processo TC-006.933/2026-2 (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: Fundo Municipal de Saúde de São João Batista (SC).
1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
1.7. Representação legal: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1717/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Covale Construções e Serviços Ltda. em face de supostas irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 2/2026, sob a responsabilidade do Município de Catingueira (PB), cujo objeto é a contratação de empresa para execução de obra de construção de 20 unidades habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, custeada com recursos federais oriundos de transferência voluntária (Termo de Compromisso 992455/2025/MCidades/Caixa);

Considerando que a representante alega, em síntese, que: (i) sua inabilitação por suposta irregularidade no seguro-garantia decorreu de mero erro material sanável na indicação do segurado; (ii) a análise técnica incorreu em excesso de formalismo ao desconsiderar atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto apenas por não conterem literalmente a expressão "unidades habitacionais"; e (iii) a comissão restringiu ilegalmente a comprovação da capacidade técnico-profissional ao ignorar as CATs de outros engenheiros vinculados à empresa, exigindo concentração da responsabilidade técnica em um único profissional;

Considerando que, quanto ao primeiro ponto, restou demonstrado que a apólice de seguro-garantia apresentada pela representante, embora coincidente no valor exigido, foi emitida em favor de município diverso (Emas/PB) e vinculada a processo e licitação estranhos ao certame objeto da representação (Processo 49/2026 e Licitação 4/2026, em vez do Processo 47/2026 e da Concorrência 2/2026), configurando documento substancialmente inválido, e não simples erro material sanável, de modo que a inabilitação, neste aspecto, encontra-se em conformidade com a legislação;

Considerando que, quanto ao segundo ponto, assiste razão à representante, pois a exigência editalícia de tipologia específica de obra (construção de unidades habitacionais e pavimentação em paralelepípedo) para fins de comprovação da qualificação técnica, em vez de admitir atestados de empreendimentos de natureza similar, configura restrição indevida à competitividade;

Considerando que, no tocante à terceira alegação, restou evidenciado o equívoco da motivação da inabilitação fundada na suposta exigência de concentração da responsabilidade técnica em um único profissional, por contrariar o próprio item 6.4.3 do edital — que admite pluralidade de responsáveis técnicos — e por desconsiderar a Certidão do Crea-PB e os contratos de prestação de serviços efetivamente apresentados, que comprovavam o vínculo dos profissionais com a licitante;

Considerando, contudo, que, não obstante o reconhecimento da procedência parcial da representação, as falhas atinentes à qualificação técnica não têm o condão de reverter o desfecho do certame, porquanto a inabilitação da representante subsiste por fundamento autônomo e suficiente — a

invalidade da garantia de proposta —, e porque nenhuma das licitantes foi inabilitada exclusivamente em razão da exigência restritiva de comprovação de objetos idênticos;

Considerando, portanto, que as falhas identificadas não ensejam anulação do certame, sendo suficiente, no caso em concreto, a emissão de ciência preventiva à unidade jurisdicionada com vistas a evitar a repetição das impropriedades, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020; e

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 12-13,

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) dar ciência Município de Catingueira (PB), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Concorrência 2/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) inabilitação da empresa Covale Construções e Serviços Ltda. com base na exigência de concentração da responsabilidade técnica em um único profissional, desconsiderando os acervos técnicos de demais responsáveis técnicos regularmente vinculados à empresa e comprovados por meio de Certidão do Crea-PB e de contratos de prestação de serviços, contrariando o item 6.4.3 do edital e o art. 67 da Lei 14.133/2021, além de afrontar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa; e

c.2) exigência, nos itens 6.4.4 e 6.4.5 do edital, de tipologia específica de obra para fins de comprovação da qualificação técnica, exigindo experiência em construção de unidades habitacionais e em pavimentação em paralelepípedo, em vez de admitir atestados de empreendimentos de natureza similar (edificações civis e serviços de pavimentação equivalentes), configurando restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao art. 67 da Lei 14.133/2021 e à Súmula 263 do TCU;

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Município de Catingueira (PB) e à representante; e

e) arquivar os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-012.865/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Município de Catingueira (PB).

1.2. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representante: Covale Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 11.170.603/0001-58).

1.6. Representação legal: Francisco Tiago Figueiredo Barbosa, representando Covale Construções e Serviços Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1718/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Aava Locações e Transportes Ltda. em face de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90013/2024, sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, cujo objeto é a prestação do serviço continuado de transporte coletivo para atender as necessidades de deslocamento da força de trabalho do Inmetro até o Campus de Inovação e Metrologia do Instituto em Xerém, Duque de Caxias (RJ), bem como a disponibilização de veículos para uso eventual;

Considerando a oitiva do Inmetro determinada pela Ministro-Relator acerca dos seguintes tópicos:

1) retomada do certame, após o cumprimento da determinação constante do Acórdão 1087/2025-TCU-Plenario, sem que fossem adotadas medidas para uma comunicação mais efetiva com as licitantes acerca da data da referida retomada, com a convocação das empresas que apresentaram melhores preços para apresentação de suas propostas ajustadas, apenas, por meio de uma comunicação, pelo próprio sistema, quase um ano depois da homologação inicial do certame, para envio da documentação no prazo de duas horas, em afronta aos princípios da publicidade, da eficiência, do interesse público, da transparência e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

2) concessão de prazo exíguo para cumprimento de obrigações previstos para assinatura do contrato e início da prestação dos serviços, em relação ao grupo 2 (item 3), contrariando o princípio da razoabilidade, insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021, e a jurisprudência deste Tribunal;

3) revogação da homologação, sem convocação da adjudicatária do grupo 2 (item 3), para assinatura do contrato, e sem análise de manifestação interposta, e com motivação indevida, contrariando os art. 165 e art. 90, § 2º, da Lei 14.133/2021;

4) assinatura de contrato com empresa impedida de contratar com a Administração Pública Federal, por estar inscrita o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), afrontando o disposto no art. 14, inc. III, da Lei 14.133/2021 e art. 6º e 6º-A da Lei 10.522/2022;

Considerando, igualmente, as determinações do Ministro-Relator para oitivas das sociedades empresárias Solazer Transporte e Turismo Ltda. (contratada para o Grupo 1) e Top Rio Viagens e Turismo Ltda. (contratada para o Grupo 2);

Considerando que, examinadas as respostas às oitivas, restaram afastadas as alegações relativas à retomada do certame, uma vez que a unidade jurisdicionada demonstrou a adoção de medidas para garantir a devida publicidade e regularidade ao ato, mediante comunicação às licitantes no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e publicação no Diário Oficial da União, com antecedência adequada;

Considerando que também restou afastada a alegação de contratação de empresa impedida de contratar, porquanto o Inmetro cumpriu o procedimento previsto nos arts. 6º e 6º-A da Lei 10.522/2002 e no art. 14, inciso III, da Lei 14.133/2021, sendo que a consulta ao Cadin, realizada em 2/10/2025, não apontou restrição ativa, tendo a eventual desconformidade material sido posteriormente regularizada, sem notícia de prejuízo ao interesse público;

Considerando que, de outro lado, evidenciou-se a fixação discricionária de prazo inferior a uma semana para a apresentação da frota de veículos e a realização de vistorias in loco, sem a devida demonstração de sua adequação às circunstâncias concretas do certame, em afronta aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

Considerando, também, a constatação da desconstituição de atos do certame (revogação da homologação) antes do transcurso integral do prazo recursal, associada à falta de análise das manifestações apresentadas pela licitante, em afronta aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, bem como ao direito ao recurso previsto no art. 165 da Lei 14.133/2021;

Considerando, todavia, que não se vislumbra interesse público que justifique a anulação dos atos praticados no âmbito do Grupo 2 do certame, tendo em vista a diferença ínfima entre a proposta da representante e a da empresa vencedora (Top Rio Viagens e Turismo Ltda.) — estimada em cerca de R$ 20.000,00 ao longo da contratação de aproximadamente R$ 48 milhões —, bem como os potenciais prejuízos à continuidade dos serviços decorrentes da desconstituição de contrato já em execução;

Considerando que se mostra suficiente e mais consentânea com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, da eficiência e do interesse público a expedição de ciência ao Inmetro acerca das irregularidades identificadas, com vistas a prevenir a ocorrência de falhas semelhantes nos termos do art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020;

Considerando que as manifestações das sociedades empresárias Solazer Transporte e Turismo Ltda. e Top Rio Viagens e Turismo Ltda. não trouxeram elementos novos capazes de alterar o entendimento de mérito, sendo certo que as irregularidades identificadas se circunscrevem ao Grupo 2 do certame, não afetando a regularidade do Grupo 1;

Considerando os pareceres uniformes exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações às peças 113-115;

Considerando que a petição apresentada às 10h17 de 1º/7/2026 pela empresa representante e seus respectivos nove anexos, peças 116-125, não têm o condão de alterar o juízo de mérito deste processo de controle externo nem de induzir a retirada do feito da pauta da Sessão Plenária, pois:

- As deliberações exaradas nos processos judiciais em trâmite a que alude a representante não são dirigidas ao Tribunal de Contas da União, não determinando o encaminhamento a ser tomado pela Corte, cabendo destacar a independência entre as instâncias administrativa e judicial;

- As questões relativas à revogação da homologação necessárias ao deslinde do feito já foram examinadas pelo corpo técnico;

- A oitiva do Ministério Público junto ao TCU não é obrigatória no presente feito;

- O pedido de habilitação como parte interessada, apresentado pela representante, já foi objeto de exame e indeferimento pelo Ministro-Relator (despacho à peça 63);

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

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) dar ciência ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90013/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

c.1) a fixação discricionária de prazo inferior a uma semana para a apresentação da frota de veículos e a realização de vistorias in loco, sem a devida demonstração de sua adequação às circunstâncias concretas do certame, afronta os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, bem como prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em desacordo com o art. 11, inciso I, da mesma Lei, por restringir indevidamente a possibilidade de as licitantes demonstrarem em tempo hábil e razoável o atendimento das condições exigidas para a contratação;

c.2) a desconstituição de atos do certame (revogação da homologação) antes do transcurso integral do prazo recursal, associada à falta de análise das manifestações apresentadas por licitante, viola os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal — resguardados pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e pelo art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999 —, bem como obsta o direito ao recurso previsto no art. 165 da Lei 14.133/2021, devendo tal conduta ser evitada em futuras contratações;

d) informar a prolação do presente Acórdão ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, à representante e às sociedades empresárias Solazer Transporte e Turismo Ltda. e Top Rio Viagens e Turismo Ltda.; e

e) arquivar os autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-021.061/2025-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro. (00.662.270/0003-20); Solazer Transporte e Turismo Ltda (29.108.107/0001-30); Top Rio Viagens e Turismo Ltda (32.305.500/0001-28)

1.2. Entidade: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representante: Aava Locações e Transportes Ltda. (CNPJ: 18.087.315/0001-83).

1.7. Representação legal: Jose Marcos Gomes Junior (077857/OAB-RJ), representando Solazer Transporte e Turismo Ltda; Jose Marcos Gomes Junior (077857/OAB-RJ), representando Top Rio Viagens e Turismo Ltda; Tathiana Nery Moreira Dopazo Miller (131538/OAB-RJ), representando Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro.; Melissa Franco Humelino (263049/OAB-RJ), representando Aava Locações e Transportes Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1719/2026 - TCU - Plenário

Tratam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico (PE) 90020/2024, sob a responsabilidade do Centro de Intendência da Marinha em Natal, para a aquisição de boias, materiais de fundeio e lanternas de sinalização náutica, bem como outros itens necessários para o fundeio, operação e manutenção dos sinais náuticos.

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

considerando que os itens 8 e 9 do Pregão Eletrônico 90020/2024, relacionados à aquisição de lanternas de sinalização náutica, possuíam valores estimados de R$ 396.556,25 e R$ 361.555,40, respectivamente, e constituem o núcleo das irregularidades examinadas nestes autos;

considerando que os itens foram revogados em razão da identificação, pela Administração, de exigência técnica considerada excessiva relativa à apresentação de certificação ISO, a qual foi reputada não imprescindível para aferir o desempenho dos produtos licitados e potencialmente restritiva à competitividade do certame;

considerando que o exame técnico identificou falha da organização militar ao afastar, sem a devida apuração administrativa, a necessidade de instauração de procedimento sancionador destinado a verificar a autenticidade de documento apresentado por licitante no PE 90020/2024, apesar da existência de indícios de possível fraude documental;

considerando que, nos termos do art. 155, VIII, da Lei 14.133/2021, a apresentação de declaração ou documentação falsa exigida para o certame, caso comprovada, configura infração administrativa de natureza formal, razão pela qual a posterior revogação dos itens licitados, a ausência de contratação ou a eventual impropriedade da exigência editalícia não afastam, por si sós, o dever de apuração;

considerando que a ausência de tradução juramentada ou eventual imprestabilidade formal do documento para fins de habilitação/aceitabilidade não neutraliza indícios materiais de adulteração, montagem ou inconsistência documental, os quais devem ser examinados em procedimento próprio, com observância do contraditório e da ampla defesa;

considerando que a análise administrativa da possível infração não se confunde com eventual persecução penal, de modo que a avaliação quanto à inexistência de crime ou à configuração de crime impossível não afasta, por si só, o dever de apuração no âmbito sancionador administrativo;

considerando, por outro lado, que não foram identificados elementos aptos a caracterizar favorecimento indevido, prevaricação, dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes públicos envolvidos, razão pela qual a falha verificada não justifica, no caso concreto, a adoção de medidas voltadas à responsabilização pessoal dos gestores, sendo suficiente a expedição de ciência à unidade jurisdicionada, com finalidade preventiva e pedagógica;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 234 e 235 do

Regimento Interno/TCU, c/c o arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) conhecer da presente denuncia, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) levantar o sigilo que recai sobre os autos, preservando-se a restrição de acesso apenas às peças que contenham informações pessoais que identifiquem o denunciante;

c) informar o conteúdo desta deliberação ao Centro de Intendência da Marinha em Natal e ao denunciante;

d) expedir as ciências constantes do item 1.8 deste acórdão; e

e) arquivar os autos, com fundamento no art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-022.315/2025-0 (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: Depósito Naval de Natal.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Flavia Zelinda de Campos (56478/OAB-PR), representando o denunciante.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. Dar ciência ao Centro de Intendência da Marinha em Natal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico 90020/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.8.1.1. ausência de análise e resposta do pregoeiro ao argumento de indícios de fraude documental no recurso de administrativo interposto pela empresa Blest Comércio de Componentes Eletrônicos Ltda. (CNPJ 05.427.673/0001-46), em afronta ao art. 50 da Lei 9.784/1999 e aos princípios da motivação e transparência, dispostos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

1.8.2. Dar ciência ao Centro de Intendência da Marinha em Natal, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade identificada no Pregão Eletrônico 90020/2024de forma a evitar a sua materialização, tendo em vista que o prazo prescricional previsto no art. 158 da Lei 14.133/2021 permanece em curso:

1.8.2.1. omissão do dever de apuração de possível fraude documental praticada pela licitante Marine Group Time-Z Comercial Ltda. (CNPJ 10.259.262/0001-29), referente à apresentação de certificado de conformidade ISO 9001 supostamente emitido em 2020, mas que faz referência à norma "ISO 9001:2019", em afronta ao art. 155, VIII, da Lei 14.133/2021.

ACÓRDÃO Nº 1720/2026 - TCU - Plenário

Tratam os autos de recolhimento administrativo parcelado (RAP), autuado em conformidade com o art. 14, III, da Resolução-TCU 259/2014, referente à multa individual aplicada ao responsável Manoel Carlos Neri da Silva, no âmbito do Processo TC 003.193/2023-3, no valor de R$ 4.333,00 (quatro mil e trezentos e trinta e três reais), com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992;

Considerando que o responsável recolheu integralmente o valor da multa aos cofres do Tesouro Nacional, devidamente atualizado, conforme comprovantes às peças 7 e 8; e

considerando os pareceres uniformes emitidos nos autos pela expedição de quitação do débito.

os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) expedir quitação a Manoel Carlos Neri da Silva, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada pelo subitem 9.2 do Acórdão 2303/2025 – TCU – Plenário; e

b) apensar os autos ao processo originário TC 003.193/2023-3.

1. Processo TC-012.753/2026-2 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20).

1.2. Interessados: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (711.809.585-00).

1.3. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.

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 1721/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda. a respeito de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90218/2025, conduzido pela Coordenação Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde para contratação de serviços técnicos especializados de operação de infraestrutura e de atendimento ao usuário de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com valor estimado de R$ 19.689.648,60.

Considerando que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU;

considerando que a representante impugna sua inabilitação no certame, sustentando que a Administração teria adotado metodologia inconsistente, restritiva e insuficientemente motivada na avaliação de sua qualificação técnica, especialmente na análise dos atestados apresentados para comprovação dos requisitos previstos no item 9.9.2 do termo de referência;

considerando que a controvérsia se concentrou, em especial, nos requisitos de qualificação técnica relativos ao volume mínimo de chamados anuais, à comprovação de experiência com ambiente virtualizado AHV, à atuação em serviços de cloud computing nos modelos IaaS, PaaS e SaaS e à demonstração de experiência em arquitetura de Data Center com topologia Spine-Leaf;

considerando que a inabilitação da representante se encontra registrada na Nota Técnica 43/2026-COMATIC/DATASUS/SEIDIGI/MS, na qual a Administração avaliou de forma detalhada a memória de cálculo, elaborou quadros comparativos, analisou os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa, correlacionou-os aos subitens do item 9.9.2 do termo de referência e concluiu pelo não atendimento de diversos itens do Termo de Referência;

considerando que a representante interpôs recurso administrativo contra a inabilitação, alegando, entre outros pontos, que os documentos apresentados comprovariam o volume mínimo de chamados exigido, a experiência em ambiente Nutanix/AHV, a atuação em soluções Microsoft Azure, Microsoft 365, Exchange Online, SharePoint Online, Teams, OneDrive, Kubernetes, Rancher, OpenShift, ambientes híbridos e migração para nuvem, bem como a experiência necessária em infraestrutura de rede;

considerando que, em resposta ao recurso administrativo, a Administração emitiu a Nota Técnica 69/2026-COMATIC/DATASUS/SEIDIGI/MS, por meio da qual manteve a inabilitação da representante, sob o fundamento de que os documentos apresentados não comprovariam, de forma suficiente, o atendimento dos requisitos técnicos questionados;

considerando que, no exame da matéria, a unidade técnica considerou adequada a conclusão administrativa de que a documentação apresentada não demonstrou atuação suficiente sobre

infraestrutura e plataforma subjacentes, inclusive diante das informações obtidas em diligência junto ao emissor de atestado;

considerando que, em relação ao requisito de arquitetura de Data Center com topologia Spine-Leaf, previsto no item 9.9.2.5.4.5 do termo de referência, a unidade técnica entendeu que a representante não demonstrou que os atestados apresentados se referiam a essa topologia específica, cuja distinção em relação a arquiteturas tradicionais foi considerada tecnicamente relevante pela Administração;

considerando que, apesar da configuração do perigo da demora, por se tratar de certame em fase recursal e sem registro de preços, não se verificou plausibilidade jurídica nas alegações da representante, pressuposto indispensável à concessão da medida cautelar pleiteada;

considerando, por fim, que os elementos constantes dos autos permitem, desde logo, o julgamento de mérito pela 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. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; 143, inciso V, alínea "a", 235, 237, inciso VII, 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e 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 14 à representante e à Coordenação Geral de Material e Patrimônio do Ministério da Saúde; e

c) arquivar o processo.

1. Processo TC-011.393/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Coordenação Geral de Material e Patrimonio do Ministério da Saúde.

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: Valter Santos Lima Júnior (não advogado), representando Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1722/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Gemelo do Brasil Data Centers, Comércio e Serviços Ltda. a respeito de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico 249/2026, promovido pelo Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A., cujo objeto é a contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de sala-cofre certificada, com fornecimento de peças, localizada no Centro Administrativo da entidade, em Porto Alegre/RS.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade fixados no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que a representante impugnou exigências editalícias relacionadas à preservação da conformidade da sala-cofre certificada, à observância do procedimento PE-047 e à documentação correlata, alegando restrição indevida à competitividade, reserva artificial de mercado, direcionamento do certame, adoção de norma técnica obsoleta e exigência de suposta recertificação tecnicamente impossível;

considerando que, embora a matéria envolva preocupação legítima com a preservação da competitividade, a avaliação da regularidade das exigências deve considerar as circunstâncias concretas da contratação, a criticidade do ambiente protegido e a motivação técnica apresentada pela Administração;

considerando que o edital admitiu, para fins de comprovação de experiência, serviços de manutenção em sala-cofre construída e certificada em conformidade com a ABNT NBR 15247:2004 ou com a norma ECB-S EN 1047-2:1999, não se restringindo exclusivamente a um único referencial normativo;

considerando que as justificativas técnicas apresentadas pela área de tecnologia da informação da unidade jurisdicionada indicam que o objeto não se resume a intervenções isoladas em subsistemas independentes, mas visa resguardar a integridade sistêmica e a conformidade técnica de ambiente de missão crítica;

considerando que o Data Center Principal do Grupo Hospitalar Conceição constitui infraestrutura crítica para a continuidade dos serviços assistenciais e administrativos da entidade, dando suporte a prontuário eletrônico, sistemas assistenciais, exames de imagem e demais ativos indispensáveis à operação hospitalar;

considerando que a modelagem adotada pela Administração encontra respaldo suficiente, no caso concreto, nas justificativas técnicas apresentadas, relacionadas à segurança operacional, à preservação da conformidade do ambiente certificado e à continuidade dos serviços hospitalares;

considerando que não se identificaram elementos suficientes para concluir que as exigências impugnadas tenham configurado direcionamento ilícito, reserva artificial de mercado ou restrição indevida à competitividade;

considerando que a alegação de adoção de norma técnica obsoleta não se sustenta, uma vez que a ABNT NBR 15247:2004 se refere à sala-cofre como solução integrada, enquanto a ABNT NBR 10636-1:2022, invocada pela representante, possui objeto técnico distinto, relacionado a métodos de ensaio de resistência ao fogo de componentes construtivos específicos;

considerando que também não se verificou exigência de obrigação tecnicamente impossível, pois os elementos dos autos não demonstram que o edital tenha imposto a repetição integral dos ensaios destrutivos originalmente empregados na certificação da sala-cofre, mas sim a preservação das características técnicas do ambiente certificado;

considerando que, embora configurado o pressuposto do perigo da demora, em razão da iminência de assinatura contratual, não se verificou plausibilidade jurídica suficiente nas alegações da representante, pressuposto indispensável à concessão da medida cautelar pleiteada;

considerando, por fim, a manifestação da unidade técnica no sentido do conhecimento da representação, do indeferimento da medida cautelar e, no mérito, de sua improcedência,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 143, inciso V, alínea "a"; 235, 237, inciso VII e parágrafo único; e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

dar ciência desta deliberação, bem como da instrução técnica que o fundamenta, ao Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. e ao representante; e

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

1. Processo TC-011.698/2026-8 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Hospital Nossa Senhora da Conceição 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: Artur Garrastazu Gomes Ferreira (14877/OAB-RS), representando Gemelo do Brasil Data Centers, Comercio e Servicos Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Trata-se de representação com pedido de medida cautelar, interposta pela empresa Cardiomed Serviços de Locação e Manutenção em Equipamentos Médicos Hospitalares Ltda., apontando supostas irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico 90011/2025, promovido pelo Instituto Fernandes Figueira (IFF/MS).

Considerando que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, combinado com os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e com o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que o objeto do certame consiste na contratação de serviços de engenharia clínica com dedicação exclusiva de mão de obra (DEMO), envolvendo intervenções técnicas, aplicação de peças/materiais de reposição, calibração e testes de segurança em equipamentos médico-hospitalares, com valor estimado de R$ 3.352.574,43;

considerando que a representante alegou "formalismo excessivo" por parte do pregoeiro ao desclassificar sua proposta comercial devido a erros na planilha de custos e formação de preços, argumentando tratar-se de falha material sanável;

considerando, contudo, que a Administração realizou diligências para saneamento da proposta, não se tratando de desclassificação sumária ou fundada apenas em envio equivocado de anexo eletrônico;

considerando que, conforme apurado pela Unidade Técnica, a desclassificação não decorreu de mero erro formal ou de envio equivocado de anexo eletrônico, mas de inconsistências estruturais relevantes na proposta da representante, tais como a inobservância de salários estipulados no Termo de Referência e a inclusão indevida de gratificações sem amparo legal e a apresentação de documentação contraditória quanto à composição dos custos;

considerando que, após ser instada a sanear os custos de mão de obra, a licitante reduziu quantitativo de materiais/equipamentos previstos na composição de custos da sua proposta, sem apresentar memória de cálculo ou justificativa técnico-operacional apta a demonstrar a viabilidade da execução contratual;

considerando que tal conduta comprometeu a coerência interna da proposta e inviabilizou a aferição objetiva de sua exequibilidade, em afronta aos princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica;

considerando que o contrato decorrente do certame já foi assinado em 16/6/2026 com a empresa vencedora, Global Med Serviços Ltda., pelo valor global de R$ 2.567.999,99, correspondente a desconto de 23,4% em relação ao valor estimado;

considerando que a plausibilidade jurídica das alegações, somada ao exame definitivo do mérito nesta oportunidade, afasta a necessidade de concessão da medida cautelar pleiteada;

considerando, por fim, a manifestação da Unidade Técnica pelo conhecimento da representação para, no mérito, considerá-la improcedente,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, inciso V, alínea ‘a’, 235 e 237, inciso VII, e 276, § 6º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente;

dar ciência desta deliberação ao Instituto Fernandes Figueira (IFF/MS) e à representante; e

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

1. Processo TC-012.745/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
1.1. Órgão/Entidade: Instituto Fernandes Figueira - MS.
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: Sebastiao Cunha Marinho, representando Cardiomed Servicos de Locacao e Manutencao Em Equipamentos Medicos Hospitalares Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1724/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas ordinária referente ao exercício de 2008 da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME).

Considerando que o item 9.2 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário sobrestou o julgamento das contas dos Srs. José Lincoln Daemon e Wadson Nathaniel Ribeiro até que os TCs 003.733/2013-0 e 032.295/2013-8 fossem apreciados no mérito pelo Tribunal;

Considerando que o TC 003.733/2013-0 transitou em julgado após a prolação do Acórdão 6.145/2024-TCU-2ª Câmara, com ajustes de redação dados pelo Acórdão 7.554/2024-TCU-2ª Câmara;

Considerando que o TC 032.295/2013-8 transitou em julgado após a prolação do Acórdão 3.034/2022-TCU-2ª Câmara, e que a petição autônoma apresentada nos referidos autos foi apreciada definitivamente no Despacho de Autoridade de 1/12/2025 (peça 266 dos referidos autos);

Considerando que, em seu pronunciamento, a Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) solicita o levantamento do sobrestamento determinado no item 9.2 do Acórdão 2.290/2020-TCU-Plenário, para fins de instrução desta Tomada de Contas Ordinária;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ACORDAM, por unanimidade, considerando o pronunciamento da unidade técnica nos autos e as informações acima dispostas, em:

levantar o sobrestamento do presente processo, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU e do art. 47 da Resolução-TCU 259/2014;

restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) para fins de instrução desta Tomada de Contas Ordinária.

1. Processo TC-015.278/2009-4 (TOMADA DE CONTAS - Exercício: 2008)

1.1. Apensos: 021.252/2016-5 (SOLICITAÇÃO); 029.561/2016-7 (SOLICITAÇÃO); 007.992/2006-2 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO); 014.858/2015-0 (SOLICITAÇÃO).

1.2. Responsáveis: Alcino Reis Rocha (544.900.065-00); José Lincoln Daemon (315.031.017-20); Liane Vinagre Klautau (122.182.192-04); Maria da Conceição Menezes Simões (043.138.602-15); Sergio Cruz (455.452.781-68); Wadson Nathaniel Ribeiro (033.330.476-40)

1.3. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte (extinta); Secretaria Executiva do Ministério do Esporte(extinta).

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.7. Representação legal: Carolina Lobo (152.921/OAB-MG), representando Wadson Nathaniel Ribeiro.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1725/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento autuado por determinação do subitem 9.4 do Acórdão 266/2024-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 014.258/2021-8, cujo objeto consiste

em verificar o cumprimento das deliberações expedidas pelo Tribunal de Contas da União ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

Considerando que o processo originário, TC 014.258/2021-8, versou sobre Auditoria de Conformidade realizada no extinto Ministério do Desenvolvimento Regional (atual MIDR) com o escopo de verificar a regularidade dos atos relacionados à execução das obras de construção do Ramal do Agreste, estrutura integrante do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (Pisf);

Considerando que, naquela fiscalização, foram identificadas fragilidades nos critérios de dimensionamento e medição dos contratos de supervisão de obras, o que motivou a expedição, por meio do Acórdão 266/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman), de recomendação ao MIDR para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de elaborar normativo estabelecendo critérios objetivos de dimensionamento de contratos de supervisão e gerenciamento de obras de construção, devidamente discriminados, contendo metodologia com critérios claros e objetivos;

Considerando que essa deliberação orientou, ainda, a adoção de critérios de pagamento em conformidade com o artigo 28 e Anexo V da Instrução Normativa MPDG 5/2017 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, especificamente o subitem 9.2.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, privilegiando a entrega de produtos ou resultados alcançados, previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) verificou que o Ministério apresentou a "Nota Técnica 1379-NTC-3000-00-00-001-R01 - Sistemática para Dimensionamento de Equipes de Supervisão de Obras" (peça 29), elaborada pelo Consórcio de Engenharia Consultiva do Pisf (Cpisf) e validada pelas instâncias superiores da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH);

Considerando que a unidade técnica apurou que a referida nota técnica estabelece metodologia detalhada para a definição das equipes de supervisão, segregando os contratos por tipologia e modalidade, e definindo parâmetros de alocação de profissionais com base em critérios técnicos (frentes de serviço, turnos, disciplinas de engenharia, normas de segurança do trabalho);

Considerando que a AudUrbana considera que a adoção formal deste documento como referência para novas licitações e para a gestão contratual, conforme atestado nos despachos do DPE e da SNSH (peças 26 e 28), supre a necessidade de "normativo" mencionada na deliberação, funcionando como um regramento interno padronizado;

Considerando que a unidade instrutora entende que a metodologia proposta atende aos requisitos de clareza e objetividade recomendados pelo Tribunal e que ao vincular o quantitativo de supervisores às variáveis físicas e cronológicas da obra principal, o MIDR estabelece um mecanismo de controle que previne a manutenção de equipes ociosas e o desperdício de recursos públicos, alinhando-se aos princípios da eficiência e da economicidade;

Considerando que a análise promovida pela AudUrbana concluiu que as providências adotadas pelo MIDR são suficientes para considerar implementada a recomendação expedida no item 9.2.1 do Acórdão 266/2024-TCU-Plenário, tendo em vista que o Ministério passou a dispor de instrumental técnico adequado para balizar suas futuras contratações e a gestão dos contratos vigentes de supervisão e gerenciamento de obras de construção;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenario, por unanimidade, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c arts. 143, inciso V, alínea "a", e 243 do Regimento Interno do TCU, em:

considerar implementada a recomendação constante do item 9.2.1 do Acórdão 266/2024-TCU-Plenário, tendo em vista a elaboração e adoção da Nota Técnica 1379-NTC-3000-00-00-001-R01 ("Sistemática para Dimensionamento de Equipes de Supervisão de Obras") como referencial técnico para o dimensionamento e fiscalização dos contratos de supervisão no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR);

dar ciência deste Acórdão, acompanhado da instrução de peça 30, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); e

apensar definitivamente estes autos ao processo que deu origem à deliberação monitorada (TC 014.258/2021-8), nos termos dos arts. 169, inciso I, do Regimento Interno/TCU e art. 36 da Resolução - TCU 259/2014.

1. Processo TC-008.603/2024-3 (MONITORAMENTO)

1.1. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.2. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.4. Representação legal: não há.

1.5. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1726/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de monitoramento do cumprimento de determinação ao Departamento Nacional de Transportes Terrestres, expedida por intermédio do Acórdão 1.080/2023-Plenário (peça 3), no âmbito do TC 039.922/2020-0, que tratou de monitoramento das deliberações dos Acórdãos 413/2020 e 2011/2015, ambos de Plenário, este que apreciou auditoria no Programa BR Legal em RO e AC (TC 006.374/2014-0);

Considerando que, por ocasião do monitoramento apreciado por meio do Acórdão 1.080/2023-Plenário, evidenciou-se, quanto aos valores pagos pelo Dnit relativamente ao Contrato 302/2013, que a Autarquia havia adotado providências iniciais destinadas à obtenção dos valores pagos indevidamente, inobstante não tenha havido à época a conclusão da referida apuração, tendo-se determinado que a Autarquia fizesse incluir nos próximos relatórios anuais de gestão informação destacada àquele respeito;

Considerando que, por ocasião do monitoramento apreciado por meio do Acórdão 1.454/2024-Plenário, evidenciou-se a conclusão da apuração atinente ao mencionado contrato, com a emissão de Guia de Recolhimento da União - GRU (SEI! 16548270), no montante de R$ 220.678,58, em desfavor da empresa Três Irmãos Engenharia, tendo o item 1.5.1 do referido decisum determinado à AudRodoviaAviação a continuidade do monitoramento quanto ao efetivo recolhimento dos recursos em tela;

Considerando que o valor histórico é de R$ 141.122,73, o qual atualizado até 29/12/2023 totalizou R$ 220.678,58 (peça 23, p. 2), tendo a empresa Três Irmãos solicitado o parcelamento da dívida e recolhido, até o momento, vinte das sessenta parcelas pactuadas (peças 24-25);

Considerando, afinal, a instrução técnica (peças 27-28),

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

a) concluir que se encontra em cumprimento o ressarcimento ao Erário dos valores pagos em duplicidade dos serviços de recomposição de defensa metálica, limpeza e recomposição de placa de sinalização no âmbito do Contrato 302/2013;

b) dispensar a continuidade do monitoramento dos recolhimentos das parcelas vincendas, sem prejuízo de posterior e eventual verificação, inclusive por meio de consulta ao Sisgru;

c) informar ao Dnit acerca deste Acórdão; e

d) encerrar os autos com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-022.073/2023-0 (MONITORAMENTO)

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

1.2. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

ACÓRDÃO Nº 1727/2026 - 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, nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108 da Resolução/TCU 259/2014, e no art. 9º, da Resolução/TCU 315/2020, em conhecer da presente Denúncia, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia desta deliberação ao denunciante, ao Ministério da Educação (MEC), à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e ao Instituto Federal do Sudeste Mineiro (IF Sudeste), sem prejuízo de dar ciência da seguinte impropriedade à UFMG e ao IF Sudeste, e de levantar o sigilo dos autos, exceto quanto à identidade do denunciante e às peças que possam identificá-lo, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-011.627/2026-3 (DENÚNCIA)

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

1.2. Entidades: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Universidade Federal de Minas Gerais.

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 Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Ciência:

1.7.1. ao Instituto Federal Sudeste MG (IF Sudeste MG) e à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) que forneçam, de forma tempestiva e integral, as informações solicitadas, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), sob pena de responsabilização dos gestores inadimplentes.

ACÓRDÃO Nº 1728/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la improcedente e encaminhar cópia desta deliberação ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima e ao representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-006.931/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. (05.340.639/0001-30)

1.2. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Noely Fernanda Rodrigues (424662/OAB-SP), representando Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1729/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 143, incisos III e V, alínea "a", 235, parágrafo único, 237, parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em não conhecer da presente Representação, por não preencher requisitos de admissibilidade previstos no caput do art. 235 do RI/TCU, e encaminhar cópia desta deliberação ao representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-006.973/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Representante: Krmd Transportes e Edificações Ltda. (50.811.575/0001-62).

1.2. Entidade: Município de Boa Vista do Tupim/BA.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Risoneide Almeida Ferreira, representando Krmd Transportes e Edificacoes Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 1730/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.307/2026-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de São José/SC

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 São José/SC, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202337860004, definida como emenda individual do tipo transferência especial ("emenda Pix"), destinada à infraestrutura urbana daquele município,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11, 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 239, inciso I, e 250, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 5º e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Município de São José/SC que, no prazo de 15 dias, conclua as complementações de informações relacionadas à Emenda Parlamentar 202337860004, Plano de Ação 09032023-036561/2023, solicitadas pelos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional no sistema Transferegov.br, de forma a possibilitar a conclusão da análise do plano de trabalho;

9.2. determinar aos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional que, no prazo de 15 dias, contado do recebimento das complementações de informações apresentadas pelo Município de São José/SC no sistema Transferegov.br, relacionadas à Emenda Parlamentar 202337860004, Plano de Ação 09032023-036561/2023, concluam a análise do plano de trabalho e de suas alterações, encaminhando os resultados a esta Corte;

9.3. realizar oitiva da Prefeitura Municipal de São José/SC, para que, no prazo de 15 dias, contados da notificação, manifestem-se acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.3.1. deficiências no orçamento e nas composições de custo do Pregão Eletrônico 8/2024, descritas no Achado III.1.1 do relatório de auditoria: (i) ausência de benefícios e despesas indiretas (BDI); (ii) incompatibilidade entre o termo de referência e o orçamento; e (iii) ausência de critérios na elaboração dos orçamentos relativos à manutenção dos abrigos com impacto na execução contratual;

9.3.2. agrupamento do objeto do Pregão Eletrônico 8/2024 em lotes, com adoção do critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, sem demonstração da inviabilidade da adjudicação por item, conforme descrito no Achado III.1.3 do relatório de auditoria;

9.3.3. omissões relevantes no edital quanto à disciplina da execução e da gestão da ata de registro de preços e da formalização contratual, conforme descrito no Achado III.1.4 do relatório de auditoria;

9.3.4. convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva do Pregão Eletrônico 8/2024, em afronta ao disposto no art. 20 do Decreto 11.462/2023 e no art. 82, § 5º, inciso VI, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.3.1 do relatório de auditoria;

9.3.5. celebração da Ata de Registro de Preços 40/2025 com preços unitários registrados superiores aos estabelecidos no orçamento de referência da Administração, em afronta ao art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.3.2 do relatório de auditoria;

9.3.6. ausência de celebração de contratos após celebração das Atas de Registro de Preços 70/2024 e 40/2025, em afronta ao art. 95, caput, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.4 do relatório de auditoria;

9.3.7. pagamentos irregulares por serviços do lote 2 da ARP 40/2025, com reformas parciais de abrigo pagas como reforma total e remoção/realocação de abrigos existentes pagos como reforma total, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4320/1964, conforme descrito nos Achados III.5.1.1 e III.5.1.2 do relatório de auditoria; e

9.3.8. execução deficiente dos serviços das ARP 70/2024 e 40/2025 e sobre as medidas administrativas adotadas para correção e os resultados obtidos, conforme descrito no Achado III.5.3 do relatório de auditoria;

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, para que adote as medidas pertinentes com o objetivo de reorientar sua atuação administrativa e evitar a repetição das falhas, sobre os seguintes achados da presente fiscalização:

9.4.1. ausência de adequada identificação dos responsáveis técnicos pelo orçamento, projeto e fiscalização de obras e serviços de engenharia afronta o art. 14 da Lei 5.194/1966, art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a jurisprudência desta Corte, consubstanciada na Súmula TCU 260;

9.4.2. ausência de avaliação da exequibilidade da proposta vencedora e de realização de diligências necessárias para aferi-la em contrato de serviços de engenharia, quando os valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, afronta os arts. 11, inciso II, e 59, § 3º e § 4º, da Lei 14.133/2021;

9.4.3. fixação de quantitativos na ata de registro de preços em desacordo com os limites previstos no edital, afronta os arts. 5º e 82, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.4.4. estipulação de vigência de sucessivas atas de registro de preços em prazo superior a dois anos afronta o art. 84 da Lei 14.133/2021;

9.4.5. execução dos serviços fora do prazo estipulado pelo edital após a emissão da ordem de serviço afronta o art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.4.6. execução e medição de quantitativos superiores aos previstos em contrato, sem a prévia formalização de termo aditivo, afrontam o disposto nos arts. 124 e 125 da Lei 14.133/2021;

9.4.7. utilização de conta bancária diversa da conta específica aberta para recebimento de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais afronta o § 5º do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 93/2024; e

9.4.8. impropriedade na descrição do empenho, com inadequada identificação dos serviços executados, afronta o art. 61 da Lei 4320/1964;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado de seu relatório e voto, à Prefeitura Municipal de São José/SC para subsidiar as manifestações requeridas; e

9.6. comunicar esta decisão ao Ministério das Cidades; ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; à Controladoria-Geral da União; e ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1730-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1731/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.822/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC
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 Rio Branco/AC, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202140380012, definida como emenda individual do tipo transferência especial, destinada à construção do Mercado Municipal Elias Mansour naquele município,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. fixar o prazo de trinta dias para que a Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC encaminhe ao TCU evidências comprobatórias do saneamento da impropriedade identificada, mediante apresentação do Plano de Trabalho da Emenda Especial 202140380012 atualizado, de modo a contemplar a aplicação dos rendimentos financeiros auferidos no período de 3/8/2021 até 30/4/2026, na mesma

finalidade da referida emenda parlamentar, por meio de acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no referido plano de trabalho, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025, ou, alternativamente, evidências do recolhimento ao erário federal do valor integral dos rendimentos, devidamente atualizado, conforme o art. 25, inciso I, §§ 1º e 2º, da referida portaria;

9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC de 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;

9.3. informar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), acerca da boa prática de transparência e controle social da Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC denominada "De Olho na Obra", para avaliação de possível disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas públicas que envolvam a execução de obras, tendo em vista se tratar de portal de vídeo monitoramento contínuo (24h), o qual disponibiliza, em tempo real, imagens das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo ente, incentivando o controle por parte do cidadão, em linha com o disposto no art. 19, inciso III, da Lei 14.133/2021;

9.4. orientar a Secretaria de Controle Externo que avalie, no âmbito do processo que consolidará as fiscalizações relacionadas ao Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, 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, a possibilidade da construção de proposta que dê concretude ao teor do art. 19, inciso III, da Lei 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que orienta os órgãos da Administração com competências relativas às atividades de administração de obras a "instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo".

9.5. comunicar esta decisão à Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC e ao MGI;

9.6. autorizar o arquivamento dos presentes autos, após juntada da comprovação da correção da impropriedade pela Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1731-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1732/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.352/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)

8. Representação legal: Francisco Wesley de Vasconcelos Silveira (OAB-CE 28.843), representando Prefeitura Municipal de Acaraú/CE e Ana Flavia Ribeiro Monteiro; Ana Carolina Veras dos Reis Oliveira (OAB/RR 2.527) e Paloma Cristina Oliveira Guimarães Poltronieri (OAB/RR 1.707), representando Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR; Joanilson Guedes Barbosa (OAB/PB 13.295), representando Prefeitura Municipal de Patos/PB

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada em dezoito municípios brasileiros, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à categoria "Contratações e Locações", 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 nos arts. 12, incisos II e III, 43, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 202, incisos II e III, 239, inciso I, 250, incisos II, III e IV, e 252 do Regimento Interno do TCU, no art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 2º, § 1º, da Resolução-TCU 260/2023, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. Em relação ao Município de Acaraú/CE (Papel de Trabalho 1, peça 1076):

9.1.1. constituir processo apartado de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, no art. 252 do Regimento Interno/TCU e no art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, sendo o processo específico relacionado com as peças mencionadas no capítulo "Evidências Obtidas", além do Papel de Trabalho 1 (peça 1076, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, para apuração do débito no valor de R$ 4.196.040,50, decorrente da perda de rastreabilidade dos recursos da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação: 09032023-031271/2023;

9.1.1.1. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação da Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro (CPF 409.768.152-49), Prefeita do Município de Acaraú/CE à época dos fatos, gestão de 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

a) Irregularidade: perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação 09032023-031271/2023, ocorrida no período de agosto de 2023 a fevereiro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 4.196.040,50, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas;

b) Conduta: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c) Nexo Causal: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d) Culpabilidade: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de prefeita municipal, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e) Normas infringidas: art. 81, caput, da Lei 14.436/2022; arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal; art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 93/2024; princípio da transparência;

f) Débito relacionado à responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
01/09/2023	340.954,74
06/09/2023	137.736,36
11/10/2023	70.610,09
23/10/2023	3.722,36
27/10/2023	37.941,63
31/10/2023	21.588,53
01/11/2023	38.840,75
06/11/2023	4.484,67
09/11/2023	61.996,69
10/11/2023	10.607,03
13/11/2023	50.458,42
23/11/2023	1.667,65
24/11/2023	20.486,30
29/11/2023	1.896,24
01/12/2023	6.069,82
05/12/2023	7.086,98
07/12/2023	16.248,25
13/12/2023	309.978,16
14/12/2023	1.997.000,00
15/12/2023	692.800,00
18/12/2023	74.700,00
19/12/2023	123.363,12
20/12/2023	2.910,00
27/12/2023	26.000,00
28/12/2023	10.504,34
08/01/2024	2.970,28
10/01/2024	62.762,44
02/02/2024	60.655,65

*datas das transferências bancárias (peça 1076, p. 20-23)

9.1.2. dar ciência ao Município de Acaraú/CE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 2010.01/2022, e nos contratos deles decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a desclassificação de licitantes sem a realização de diligências para saneamento de falhas formais afronta a jurisprudência do TCU, notadamente o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

9.2. Em relação ao Município de Alagoa Grande/PB (Papel de Trabalho 2, peça 1079):

9.2.1. dar ciência ao Município de Alagoa Grande/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 45/2026 e no Contrato 63/2025, relativos à execução da Emenda Parlamentar 202444360013-Murilo Galdino, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a ausência de indicação clara da fonte da dotação orçamentária no edital, bem como a não explicitação de que os recursos utilizados eram provenientes de transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, comprometeram a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos, em desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como com as disposições da Lei 14.133/2021 relativas à adequada instrução do processo de contratação;

b) a desclassificação dos lances inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, sem dar às licitantes a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, afrontou a jurisprudência mais recente do TCU, a exemplo dos Acórdãos 214/2025-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus, 465/2024-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e 2.378/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, sendo que o art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 é aplicável somente às licitações de obras e serviços de engenharia;

c) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro;

d) a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

e) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

9.3. Em relação ao Município de Amapá/AP (Papel de Trabalho 3, peça 1099):

9.3.1. dar ciência ao Município de Amapá/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202341120009-Leda Sadala, Plano de Ação 09032023-032968/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c) a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

d) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024.

9.4. Em relação ao Município de Belém/PA (Papel de Trabalho 4, peça 1107):

9.4.1. dar ciência ao Município de Belém/PA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202342150007-Vivi Reis, Plano de Ação 09032023-033006/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

9.5. Em relação ao Município de Campo Formoso/BA (Papel de Trabalho 5, peça 1091):

9.5.1. dar ciência ao Município de Campo Formoso/BA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução da Emenda Parlamentar 202330910001-Elmar Nascimento, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da transferência especial para outras contas do município compromete a rastreabilidade da aplicação dos recursos, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência (art. 37 da Constituição Federal), com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de dificultar o controle do cumprimento das vedações do art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta junto a fornecedores, sem utilização de referências de contratações públicas, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

d) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024; e

9.5.2. constituir processo apartado de representação, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças 994, 1030, 1031, bem como do Papel de Trabalho 5, peça 1091, e do presente Relatório de Auditoria, para apuração dos pagamentos realizados a pessoas físicas, com vistas a verificar eventual utilização de recursos da transferência especial para despesas vedadas pelo art. 166-A, § 1º, inciso I, da Constituição Federal;

9.6. Em relação ao Município de Carneirinho/MG (Papel de Trabalho 6, peça 1105):

9.6.1. dar ciência ao Município de Carneirinho/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444270001-Maurício do Vôlei, Plano de Ação 09032024-067207/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.7. Em relação ao Município de Caroebe/RR (Papel de Trabalho 7, peça 1110):

9.7.1. constituir processo apartado de representação, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo Evidências Obtidas no Papel de Trabalho 7 (peça 1110, p. 3-4) e do presente Relatório de Auditoria, no tocante à Meta 2 do Plano de Ação 09032024-069726/2024 (Transferência Especial), relativo à Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, destinada ao município de Caroebe/RR, para:

9.7.1.1. realizar a audiência das pessoas a seguir indicadas, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de quinze dias, razões de justificativas, conforme a matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada:

I.Irregularidade: fraude à licitação consistente na montagem e direcionamento dos Pregões Presenciais para Registro de Preços 3/2024 e 5/2024, realizados no âmbito dos Processos Administrativos 9/2024 e 13/2024, no período de agosto a setembro de 2024, evidenciada por: emissão de empenhos e apostilas mencionando a futura contratada antes da realização da sessão pública e da homologação dos certames; sobrepreço por estimativa exclusivamente com cotações de fornecedores (incluindo a futura contratada); falhas no DFD quanto ao dimensionamento dos quantitativos; uso da modalidade presencial sem justificativas e sem gravação da sessão; participação de uma única licitante; sócio da única licitante é servidor do município; desconto irrisório da única licitante; emissão de pareceres jurídicos dissociados das inconsistências do processo, apontadas pelo parecer do controle interno; e condução de sessões públicas com erros materiais graves;

II. Normas infringidas: arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, § 1º, 11, III, 17, §§ 2º e 5º, 23, 47, § 1º, III, 115 e 176 da Lei 14.133/2021, art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

III. Responsáveis:

a) Márcia Marques da Silva, CPF: 704.576.112-00, Secretária de Assistência Social:

a.1) Conduta: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

a.2) Nexo Causal: ao assinar a Nota de Empenho 160 antecipadamente ao Pregão Presencial 3/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de

secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

b) Keila Lima Borges, CPF: 915.484.033-34, Secretária de Meio Ambiente:

b.1) Conduta: assinar a Nota de Empenho 69, no valor de R$ 183.750,00, vinculada ao Pregão Presencial SRP 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

b.2) Nexo Causal: ao assinar a Nota de Empenho 69 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

c) Lúcio Albuquerque Guimarães Júnior, CPF: 835.675.182-91, Secretário de Finanças:

c.1) Conduta: assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todos vinculados ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

c.2) Nexo Causal: ao assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

d) Osmar Serra Bonfim Filho, CPF: 618.303.302-25, Prefeito Municipal (gestão 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028):

d.1) Conduta: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, e as Notas de Empenho 69, 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 183.750,00, R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todas vinculadas ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação dos referidos certames, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação; homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024 mesmo diante de vícios graves e evidentes no procedimento licitatório, incluindo inconsistências na ata da sessão pública, participação de única licitante previamente consultada na formação do preço estimado e irregularidades na condução do certame, em vez de anular os procedimentos e determinar a apuração das irregularidades; e assinar a Nota de Empenho 470, no valor de R$ 258.402,80, decorrente do Pregão Presencial 5/2024, mesmo estando o certame eivado de vícios insanáveis decorrentes de fraude à licitação, em vez de se abster de dar execução a contrato inválido e adotar providências para a anulação do procedimento licitatório;

d.2) Nexo Causal: ao assinar as Notas de Empenho 160, 69, 367, 368 e 369 antecipadamente aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação; ao homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, apesar dos vícios evidentes, validou formalmente procedimentos licitatórios direcionados e contribuiu para a consolidação da fraude à licitação e para a posterior execução das despesas irregulares; e ao assinar a Nota de Empenho 470 decorrente de licitação fraudada possibilitou a execução de despesa baseada em contratação inválida e contribuiu para a materialização dos efeitos da fraude à licitação;

d.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente; deixar de homologar licitação eivada de vícios graves e determinar a apuração das irregularidades em vez de homologar procedimentos licitatórios manifestamente irregulares; bem como se abster de executar despesa decorrente de licitação inválida e adotar providências para sua anulação em vez de emitir empenho baseado em procedimento licitatório fraudado;

e) Sabrina da Silva Sabino, CPF: 025.511.302-12, Assessora Jurídica:

e.1) Conduta: emitir parecer jurídico na fase interna do Pregão Presencial SRP 3/2024 opinando pelo prosseguimento do certame sem enfrentar irregularidades relevantes apontadas pelo controle interno, relativas à deficiência do planejamento e à formação do preço estimado, bem como emitir parecer jurídico na fase externa opinando pela homologação do certame sem identificar inconsistências evidentes na ata da sessão pública, em vez de apontar os vícios do procedimento licitatório e recomendar seu saneamento ou anulação;

e.2) Nexo Causal: ao emitir pareceres jurídicos favoráveis sem enfrentar irregularidades na fase interna e sem identificar vícios na fase externa, possibilitou a continuidade e homologação de procedimento viciado e contribuiu para a fraude à licitação;

e.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de assessora jurídica, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria apontar as irregularidades relevantes do procedimento e recomendar seu saneamento ou anulação em vez de emitir pareceres favoráveis ao prosseguimento e à homologação de certame eivado de vícios;

f) Flávio Henrique da Silva, CPF: 904.489.102-25, Assessor Jurídico:

f.1) Conduta: emitir parecer jurídico no Pregão Presencial 5/2024 consignando o resultado da licitação antes da realização da sessão pública, em vez de analisar os autos após a realização do certame e verificar a regularidade do procedimento;

f.2) Nexo Causal: emitir parecer com resultado antecipado evidenciou direcionamento e contribuiu para a fraude à licitação;

f.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Assessor Jurídico, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria emitir parecer apenas após a realização da sessão pública e verificar a regularidade do procedimento em vez de antecipar o resultado da licitação;

g) Noel Ferreira da Costa, CPF: 164.359.152-53, Pregoeiro; e Adriana Pereira Araújo, CPF: 835.957.082-53, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

g.1) Conduta: conduzir e acompanhar a sessão pública dos Pregões Presenciais SRP 3/2024 e 5/2024 com registros inconsistentes de datas, divergência de objeto e declaração de vencedor por valor distinto da proposta apresentada, cujo sócio é servidor público do município, em vez de assegurar a coerência, precisão e regularidade dos atos dos certames;

g.2) Nexo Causal: ao conduzirem e acompanharem a sessão com inconsistências e adjudicarem o objeto dos certames à empresa cujo sócio é servidor do município, materializaram o resultado previamente direcionado e contribuíram para a fraude à licitação;

g.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de pregoeiro e equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam conduzir a sessão com rigor formal e garantir a fidedignidade dos registros em vez de realizar sessão com erros graves;

h) Bruno Roberto de Souza Crivelli, CPF 827.472.102-00, sócio da empresa contratada Crivelli Comércio de Combustível Ltda. e servidor do município:

h.1) Conduta: participar de licitações do Município de Caroebe/RR na condição de sócio de empresa licitante, mesmo sendo servidor público municipal, em vez de se declarar impedido;

h.2) Nexo Causal: ao permitir a participação de sua empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda. dos certames em situação de impedimento, possibilitou a contratação irregular e contribuiu para a fraude à licitação;

h.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de servidor público municipal e sócio da empresa licitante, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria abster-se de participar, direta ou indiretamente, de licitação promovida pelo Município de Caroebe/RR, ao qual estava vinculado, em vez de participar, como sócio da empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., de certames promovidos pelo próprio município;

9.7.1.2. realizar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução – TCU 360/2023, a oitiva da sociedade empresária Crivelli Comércio de Combustível Ltda. (CNPJ 45.850.235/0001-00), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os seguintes pontos relativos aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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 o art. 271 do Regimento Interno/TCU: participação e contratação com a Administração Pública em licitação direcionada, com sobrepreço e com impedimento legal de seu sócio, em afronta aos arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, § 1º, 11, III, e 115 da Lei 14.133/2021, ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, ao arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e aos arts. 337-F e 337-L do Código Penal; e

9.7.1.3. aprofundar as análises relativas à inexecução total ou parcial do objeto contratual, pagamento de despesas sem comprovação jurídica/fiscal idônea e sem comprovação do quantitativo ou do objeto realizado (Achados IV.2, IV.3 e IV.5), no âmbito das ARPs 3/2024 e 4/2024, decorrente dos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, e a respectiva apuração de eventual débito; e

9.7.2. dar ciência ao Município de Caroebe/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, Plano de Ação 09032024-069726/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.8. Em relação ao Município de Coari/AM (Papel de Trabalho 8, peça 1113):

9.8.1. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo “Evidências Obtidas” do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 9.020.000,00, referente à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo “Evidências Obtidas” relativamente à Questão 1, o que impossibilitou

a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas, em afronta ao art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, aos arts. 70 e 166-A, §1 º, I e II, da Constituição Federal, ao art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e ao princípio da transparência;

9.8.1.1. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação do Sr. Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM, gestão 16/12/2021 a 31/12/2024, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a) Irregularidade: perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 9.020.000,00, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas;

b) Conduta: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c) Nexo Causal: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e) Normas infringidas: art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e princípio da transparência;

f) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
11/7/2024	2.600.000,00
17/7/2024	2.350.000,00
18/7/2024	1.800.000,00
19/7/2024	2.270.000,00

*datas das transferências bancárias (peça 1058, p. 9)

9.8.2. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo “Evidências Obtidas” do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 1.639.900,00, referente à não comprovação da execução regular do objeto do Contrato 33/2023, decorrente do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, evidenciado pela liquidação de despesas por fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em afronta aos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

9.8.2.1. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a) Responsáveis: Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:

a.1) Conduta/Irregularidade: emitir a Nota de Empenho 3418/24 e ordenar o pagamento da despesa no valor de R$ 1.639.900,00 com base em liquidação irregular, consubstanciada em fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, sem comprovação da execução do objeto e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação fiscal idônea e comprovação da execução do objeto antes do pagamento;

a.2) Nexo Causal: ao emitirem empenho e ordenarem o pagamento com base em liquidação irregular, viabilizaram a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto e em afronta às normas orçamentárias, e dano ao erário;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de secretário de finanças, prefeito municipal e contador, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamento com base em documentação irregular;

a.4) Normas infringidas: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

a.5) Débito relacionado aos responsáveis:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
12/9/2024	1.639.900,00

*data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)

b) Responsável: W. Fernandes de Souza Ltda. (CNPJ 19.494.098/0001-09), empresa contratada:

b.1) Conduta/Irregularidade: receber pagamentos no valor de R$ 1.639.900,00, no âmbito do Contrato 33/2023, sem comprovação da regular execução do objeto, mediante apresentação de fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, realização de medições unilaterais sem respaldo em relatório de fiscalização, ausência de termo de recebimento e descumprimento das condições contratuais de medição e aceitação do objeto, além de não dispor de capacidade operacional compatível com a dimensão dos serviços contratados, em vez de executar o contrato com capacidade adequada e comprovar a regular execução do objeto por meio de documentação fiscal idônea, medições válidas e observância das condições contratuais de recebimento;

b.2) Nexo Causal: ao receber pagamentos nessas condições, mediante execução do contrato sem comprovação adequada do objeto e com utilização de documentação inidônea, contribuiu para a liquidação irregular da despesa e para a realização de pagamentos sem comprovação da execução dos serviços, ensejando dano ao erário;

b.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

b.4) Normas infringidas: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

b.5) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)

5/9/2024	1.639.900,00

*data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)

9.8.2.2. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a audiência das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada na condução/execução do Pregão Presencial 52/2023:

I.Irregularidade: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, destinado ao registro de preços para locação de máquinas e equipamentos para limpeza pública, realizado no período de setembro a novembro de 2023, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,2% em relação ao valor estimado; vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município; utilização de pesquisa de preços baseada exclusivamente em cotação direta com fornecedores associada à ausência de justificativa para não utilização de outras fontes; e representação da empresa na sessão pública pela mesma pessoa que representou a empresa Evandy Saturnino de Lima – EPP, CNPJ: 01.601.016/0001-12, no Pregão Presencial 79/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento, em desconformidade com o edital e com a legislação aplicável;

II. Normas infringidas: arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993, art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, art. 337-F do Código Penal e arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;

III. Responsáveis:

a) Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, Equipe de Apoio do Pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1) Conduta: conduzir o Pregão Presencial 52/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;

a.2) Nexo Causal: ao conduzirem o certame e adjudicarem seu objeto nessas condições, causaram o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;

b) Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

b.1) Conduta: homologar o resultado do Pregão Presencial 52/2023 e executar o Contrato 33/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;

b.2) Nexo Causal: ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;

c) Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, Assessor Jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

c.1) Conduta: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 52/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado, vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município e incompatibilidade entre a capacidade operacional da empresa e a dimensão do objeto licitado, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório;

c.2) Nexo Causal: ao emitirem pareceres favoráveis nessas condições, contribuíram para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação;

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade.

9.8.3. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo “Evidências Obtidas” do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 3.730.521,95, referente à não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis e realização de pagamentos relativamente às despesas irregularmente liquidadas;

9.8.3.1. no âmbito do processo apartado de tomada de consta especial, realizar a citação das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

I.Irregularidade: não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis e realização de pagamentos no valor total de R$ 3.730.521,95 relativamente às despesas irregularmente liquidadas;

II. Normas infringidas: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

III. Responsáveis:

a) Charles Santos Gonçalves (CPF: 857.884.902-78), Diretor do Departamento de Abastecimento e Passagens:

a.1) Conduta: emitir as Autorizações de Fornecimento 992/2024, 1210/2024, 1465/2024, 1851/2024 e 1902/2024 e atestar o recebimento de combustíveis mediante carimbo genérico e sem verificação da quantidade e qualidade dos bens, além de não formalizar o recebimento por comissão, em vez de comprovar a execução do objeto mediante termo circunstanciado e verificação adequada, conforme exigido no termo de referência;

a.2) Nexo Causal: ao atestar o recebimento sem verificação adequada viabilizou a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de

gestor responsável pelo recebimento, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a execução do objeto e formalizar adequadamente seu recebimento, em vez de atestá-lo de forma genérica;

a.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*datas dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

b) Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; e Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:

b.1) Conduta: emitir as Notas de Empenho 1472/24, 1866/24, 2146/24, 2999/24 e 3171/24, no valor total de R$ 4.089.451,31, e ordenar pagamentos no valor de R$ 3.730.521,95 com base em atestos irregulares e sem comprovação da execução do objeto, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação idônea e comprovação da execução antes do pagamento;

b.2) Nexo Causal: ao emitirem empenhos e ordenarem pagamentos nessas condições, viabilizaram a execução financeira de licitação direcionada, resultando em despesas sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamentos com base em documentação irregular;

b.4) Débito relacionado aos responsáveis:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*data dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

c) Evandy Saturnino de Lima – EPP (CNPJ: 01.601.016/0001-12), empresa contratada:

c.1) Conduta: receber pagamentos no valor total de R$ 4.089.451,31, no âmbito do contrato decorrente do Pregão Presencial 79/2023 sem comprovação adequada da execução do objeto, em vez de executar o contrato com comprovação regular da prestação dos serviços;

c.2) Nexo Causal: ao executar o contrato sem comprovação adequada, contribuiu para a execução irregular do objeto, ensejando dano ao erário;

c.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

c.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*datas dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

9.8.3.2. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a audiência das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Presencial 79/2023:

I.Irregularidade: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 79/2023, destinado ao registro de preços para aquisição de combustíveis e lubrificantes para atendimento da Secretaria Municipal de Infraestrutura, realizado no período de outubro de 2023 a janeiro de 2024, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,003% em relação ao valor estimado; vínculos entre empregados da empresa contratada e o município; e representação da empresa pela mesma pessoa que representou a empresa W. Fernandes de Souza Ltda., CNPJ 19.494.098/0001-09, no Pregão Presencial 52/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento;

II. Normas infringidas: arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993, art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, art. 337-F do Código Penal e arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;

III. Responsáveis:

a) Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, Equipe de Apoio do Pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1) Conduta: conduzir o Pregão Presencial 79/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;

a.2) Nexo Causal: ao conduzirem o certame e adjudicarem seu objeto nessas condições, causaram o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;

b) Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

b.1) Conduta: homologar o resultado do Pregão Presencial 79/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;

b.2) Nexo Causal: ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato, contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;

c) Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, Assessor Jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

c.1) Conduta: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 79/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e atuação de um mesmo representante em empresas participantes de certames relacionados, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório;

c.2) Nexo Causal: ao emitirem manifestações favoráveis nessas condições contribuíram para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação;

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade;

9.8.4. dar ciência ao Município de Coari/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024.

9.9. Em relação ao Município de Cruzeiro do Sul/AC (Papel de Trabalho 9, peça 1108):

9.9.1. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo “Evidências Obtidas” do Papel de Trabalho 9 (peça 1108, p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 1.700.000,00 referentes à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente

específica da emenda para contas próprias do Município de Cruzeiro do Sul/AC, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo "Evidências Obtidas" relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1, em afronta ao art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, aos arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, ao art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e ao princípio da transparência;

9.9.1.1. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação do Sr. José de Souza Lima (CPF: 308.778.812-00), Prefeito do Município de Cruzeiro do Sul/AC, gestões 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a) Irregularidade: perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 1.700.000,00, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo "Evidências Obtidas" relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1;

b) Conduta: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c) Nexo Causal: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e) Normas infringidas: art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024, princípio da transparência;

f) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
27/8/2024	1.000.000,00
28/8/2024	700.000,00

*datas das transferências bancárias

9.9.2. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 9 (peça 1108, p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 4.901.760,00, referente à ausência de comprovação da execução da despesa no âmbito do Contrato 411/2024, firmado para execução da Meta 1 da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, evidenciada pela inexistência, nos autos, de documentos de liquidação, notas fiscais, medições, relatórios de execução e demais comprovações da prestação dos serviços, no período de vigência de 24/4/2024 a 24/4/2026, o que impossibilitou a verificação da execução do

objeto e da regular aplicação dos recursos públicos, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

9.9.2.1. no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação das pessoas e empresa a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de quinze dias, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, sendo estes os responsáveis solidários pelo débito, conforme individualização a seguir:

a) Aureo Paulo da Costa Neto, CPF 110.522.467-88, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:

a.1) Conduta/Irregularidade: celebrar o Contrato 411/2024 e permitir sua execução no período de 24/4/2024 a 24/4/2025, sem exigir a comprovação da prestação dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a execução contratual à prévia e regular comprovação da despesa;

a.2) Nexo Causal: ao celebrar o contrato e permitir sua execução sem comprovação, causou a ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria exigir a comprovação da execução dos serviços mediante documentação idônea antes de permitir a execução contratual, em vez de manter o contrato sem a devida comprovação;

a.4) Normas infringidas: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

a.5) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2025	2.450.880,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência inicial do contrato.

b) Marcelo Siqueira de Oliveira, CPF: 658.509.042-04, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:

b.1) Conduta/Irregularidade: prorrogar a vigência do Contrato 411/2024 pelo período de 24/4/2025 a 24/4/2026 e permitir sua continuidade sem exigir a comprovação da execução dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a prorrogação e a continuidade contratual à prévia comprovação da execução;

b.2) Nexo Causal: ao prorrogar o contrato e permitir sua continuidade sem comprovação, causou a manutenção da ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria condicionar a prorrogação contratual à comprovação da execução dos serviços, em vez de manter a vigência do contrato sem a devida comprovação;

b.4) Normas infringidas: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

b.5) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2026	2.450.880,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência do contrato.

c) A C Maciel Filho Ltda., CNPJ 17.518.581/0001-50, empresa contratada:

c.1) Conduta/Irregularidade: receber pagamentos do Contrato 411/2024 sem comprovação da regular execução do objeto, por não dispor de documentação comprobatória da prestação dos serviços contratados, em vez de receber os pagamentos após a execução do objeto, comprovada por meio de notas fiscais, relatórios e demais documentos exigidos para a liquidação da despesa;

c.2) Nexo Causal: ao receber pagamento sem comprovação documental da execução do contrato, provocou enriquecimento ilícito, ensejando dano ao erário;

c.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

c.4) Normas infringidas: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

c.5) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2026	4.901.760,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência do contrato.

9.9.2.2. no âmbito do processo de tomada de contas especial, realizar a audiência das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024:

I.Irregularidade: participação e contratação da empresa A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50) no âmbito do Pregão Eletrônico 22/2023, homologado em 21/2/2024, cujo sócio-administrador (Aldemar Cândido Maciel Filho) mantinha vínculo ativo como médico contratado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC no período de 1º/11/2022 a 1º/5/2024, em afronta à vedação legal e editalícia à participação de servidor público ou de empresa a ele vinculada;

II. Normas infringidas: art. 9º, III, c/c o art. 84 da Lei 8.666/1993, art. 37, caput e XXI, da Constituição Federal, subitem 4.4.1 do edital e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

III. Responsáveis:

a) Eliton da Silva Ferreira (CPF: 833.971.082-68), Pregoeiro; Quelvi Leandro Gomes (CPF: 027.450.182-13), Equipe de Apoio do Pregoeiro; e Bruna Azevedo do Nascimento (CPF: 009.262.182-12), Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1) Conduta: adjudicar o objeto do Pregão Eletrônico 22/2023 à empresa A C Maciel Filho Ltda., deixando de inabilitá-la em razão da vedação legal e editalícia decorrente do vínculo de seu sócio com o órgão promotor da licitação, em vez de proceder à sua inabilitação;

a.2) Nexo Causal: ao adjudicarem o objeto à empresa impedida, possibilitaram a sua contratação em afronta à legislação e ao edital;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam inabilitar a empresa impedida em vez de adjudicar-lhe o objeto.

b) Valéria de Oliveira Lima (CPF: 584.717.742-91), Secretária Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC:

b.1) Conduta: homologar o Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar a Ata de Registro de Preços 20/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração, deixando de verificar a

regularidade da participação da licitante, em vez de determinar o retorno do certame à fase de habilitação;

b.2) Nexo Causal: ao homologar a licitação com empresa impedida resultou na formalização da ata de registro de preços em desacordo com a legislação;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Secretária Municipal de Saúde, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria determinar o retorno do certame à fase de habilitação em vez de homologar a licitação;

c) Aureo Paulo da Costa Neto (CPF: 110.522.467-88), Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC:

c.1) Conduta: celebrar o Contrato 411/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração Pública, deixando de verificar a regularidade da contratação, em vez de promover a anulação do certame em razão do vício identificado;

c.2) Nexo Causal: ao celebrar contrato com empresa impedida, causou a execução de contrato nascido inválido;

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal de saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria promover a anulação do certame em vez de celebrar o contrato;

9.9.2.3. no âmbito do processo de tomada de contas especial, realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução – TCU 360/2023, a audiência da sociedade empresária A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre o seguinte ponto relativo ao Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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 o art. 271 do Regimento Interno/TCU:

a) Irregularidade: participar do Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar o Contrato 411/2024 com a Administração Pública, mesmo estando impedida em razão do vínculo de seu sócio-administrador com o órgão contratante, em vez de se abster de participar do certame;

b) Nexo Causal: ao participar do certame em situação de impedimento, possibilitou a contratação irregular;

c) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

d) Normas infringidas: art. 9º, III, c/c o art. 84 da Lei 8.666/1993, art. 37, caput e XXI, da Constituição Federal; subitem 4.4.1 do edital e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

9.9.3. dar ciência ao Município de Cruzeiro do Sul/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) o adiamento da sessão pública, assim como a alteração de cláusulas editalícias capazes de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do extrato do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, além do art. 21, § 4º, da Lei 14.133/2021, e da jurisprudência do TCU, representada pelos Acórdãos 2.032/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; 2.179/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 6.613/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 2.898/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge; e

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro;

9.10. Em relação ao Município de Ituiutaba/MG (Papel de Trabalho 10, peça 1100):

9.10.1. dar ciência ao Município de Ituitaba/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202339140003-André Janones, Plano de Ação 09032023-031603/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.11. Em relação ao Município de Laranjal do Jari/AP (Papel de Trabalho 11, peça 1112):

9.11.1. dar ciência ao Município de Laranjal do Jari/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202338970003-Acácio Favacho, Plano de Ação 09032023-032850/2023, sobretudo no Pregão Eletrônico 7/2021-CPL/SEMAP/PMLJ e no Contrato 19/2021-PMLJ, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.12. Em relação ao Município de Neópolis/SE (Papel de Trabalho 12, peça 1117):

9.12.1. constituir processo apartado do tipo representação, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças listadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 12 (peça 1117, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, a fim de aprofundar as análises quanto ao eventual superfaturamento; e

9.12.2. dar ciência ao Município de Neópolis/SE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440950002-Rogério Carvalho, Plano de Ação 09032024-064763/2024, sobretudo no Pregão Eletrônico 38/2023 e atas de registro de preços dele decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a emissão de empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;

9.13. Em relação ao Município de Patos/PB (Papel de Trabalho 13, peça 1115):

9.13.1. dar ciência ao Município de Patos/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202427120003-Hugo Motta, Plano de Ação 09032024-068859/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.14. Em relação ao Município de Pracuúba/AP (Papel de Trabalho 14, peça 1114):

9.14.1. dar ciência ao Município de Pracuúba/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202326740004-Luiz Carlos, Plano de Ação 09032023-031369/2023, e da Emenda Parlamentar 202339100008-Aline Gurgel, Plano de Ação 09032023-031760/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) no contexto da execução da Ata de Registro de Preços 1/2023, decorrente do Pregão Eletrônico 3/2023, o recebimento do objeto sem a elaboração dos relatórios de fiscalização afrontou ao disposto no item 6 e subitens no termo de referência; e

b) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.15. Em relação ao Município de Riacho da Cruz/RN (Papel de Trabalho 15, peça 1102):

9.15.1. recomendar ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de reavaliar a estratégia atualmente adotada para aquisição de combustíveis, especialmente quanto à contratação direta de postos locais, considerando a estrutura do mercado fornecedor na região, e verificar a possibilidade de adotar modelos alternativos que ampliem a competitividade dos certames, como a contratação de serviços de gerenciamento de frota com rede credenciada de abastecimento, bem como adotar medidas de prospecção de mercado e de divulgação dos certames, de modo a favorecer a participação de maior número de interessados e aprimorar a eficiência e a economicidade das contratações; e

9.15.2. dar ciência ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na gestão dos recursos da Emenda Parlamentar 202330540003-Beto Rosado, Plano de Ação 09032023-032494/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos

federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) o pagamento de despesas sem contrato que ampare o fornecimento viola o art. 63, § 2º, I, da Lei 4.320/1964, o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e o art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021; e

c) a emissão do empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;

9.16. Em relação ao Município de Rorainópolis/RR (Papel de Trabalho 16, peça 1111):

9.16.1. constituir processo apartado de representação, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 1 – fornecimento de combustíveis e lubrificantes, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a aprofundar a análise e apurar o eventual débito para os achados relativos à inexecução total ou parcial do objeto contratual (Achado IV.2), pagamento de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado (Achado IV.5) e pagamento de despesas com comprovantes utilizados em duplicidade (IV.6);

9.16.2. constituir processo apartado de representação, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 3 – limpeza de igarapés, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a avaliar possível montagem, direcionamento e fracionamento irregular das licitações (Achado III.1); e

9.16.3. dar ciência ao Município de Rorainópolis/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440930001-Mecias de Jesus, Plano de Ação 09032024-064654/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.17. Em relação ao Município de São José da Laje/AL (Papel de Trabalho 17, peça 1116):

9.17.1. dar ciência ao Município de São José da Laje/AL, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442960005-Alfredo Gaspar, Plano de Ação 09032024-068329/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos

federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.18. Em relação ao Município de São Miguel do Guaporé/RO (Papel de Trabalho 18, peça 1081):

9.18.1. constituir processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, sendo o processo específico relacionado com as peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 18 (peça 1081, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 558.170,30, correspondente ao pagamento de despesas não relacionadas ao objeto do Contrato 37/2024;

9.18.1.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a citação dos responsáveis a seguir, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentarem suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

I.Irregularidade: pagamento de despesas no âmbito do Contrato 37/2024 (gestão de frota), no período de outubro a dezembro de 2024, com base em notas fiscais emitidas por empresas com atividade econômica incompatível com o objeto contratado (manutenção de veículos), notadamente E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.838.966/0001-19) e Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00, identificada como "Tratormais"), no montante de R$ 558.170,30, conforme NFs-e constantes do Processo 1216/2024;

II. Normas infringidas: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 37, caput, da Constituição Federal;

III. Responsáveis:

a) Clayldo Teixeira da Silva (CPF: 004.802.942-40), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Administrador de Cemitério:

a.1) Conduta: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;

a.2) Nexo Causal: ao atestar indevidamente a despesa, viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

a.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

a.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	83.515,88

14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	106.666,14

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-291, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309).

b) Gutembergue de Moraes Teixeira (CPF: 002.002.512-28), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Coordenador de Almoxarifado:

b.1) Conduta: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;

b.2) Nexo Causal: ao atestar indevidamente a despesa, viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

b.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

b.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
4/11/2024	125.604,36

*data da liquidação, tendo em vista que não foi disponibilizada ordem de pagamento (peça 676, p. 292-293).

c) Cornélio Duarte de Carvalho (CPF: 326.946.602-15), Prefeito do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 1º/1/2021 a 31/12/2024:

c.1) Conduta: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

c.2) Nexo Causal: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

c.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

c.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24

14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309 e 320-321).

d) Paulo Júnior Vedoy de Alencar (CPF: 002.221.382-11), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO, no período de 9/9 a 14/11/2024:

d.1) Conduta: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

d.2) Nexo Causal: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

d.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

d.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	27.136,20

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338).

e) Oseias Pereira Timoteo (CPF: 005.871.712-94), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 15/11 a 31/12/2024:

e.1) Conduta: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

e.2) Nexo Causal: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

e.3) Culpabilidade: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

e.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)

20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-309 e 320-321).

f) Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. (CNPJ: 03.477.309/0001-65), contratada no Contato 37/2024:

f.1) Conduta: aceitar e utilizar orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica de comércio varejista de bebidas (E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda.) e comércio atacadista de água mineral (Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda., identificada como "Tratormais"), incompatíveis com o objeto contratado (manutenção de frota) e, com base nesses orçamentos, consolidar e faturar ao município despesas relativas ao fornecimento de peças e serviços automotivos sem comprovação idônea da execução;

f.2) Nexo Causal: ao aceitar orçamentos irregulares e faturar ao município despesas com base nesses documentos, provocou a cobrança e o pagamento de valores sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

f.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

f.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309 e 320-321).

g) E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 11.838.966/0001-19), empresa que apresentou orçamentos inidôneos:

g.1) Conduta: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio varejista de bebidas, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;

g.2) Nexo Causal: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica, possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;

g.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

g.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
14/11/2024	25.347,00

20/12/2024	53.576,60
27/12/2024	28.378,70

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 306-309).

h) Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00), identificada nos orçamentos como "Tratormais", empresa que apresentou orçamentos inidôneos:

h.1) Conduta: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio atacadista de água mineral, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;

h.2) Nexo Causal: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica, possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;

h.3) Culpabilidade: não se aplica (pessoa jurídica);

h.4) Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	1.789,20
20/12/2024	68.090,99
27/12/2024	78.829,17

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 290-293, 300-303 e 344, 294-295 e 337, 306-309 e 320-321).

9.18.2. dar ciência ao Município de São Miguel do Guaporé/RO, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444060005-Lebrão, Plano de Ação 09032024-066908/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a ausência, no Contrato 37/2024, de cláusula que preveja o limite máximo da taxa secundária cobrada pela contratada dos estabelecimentos credenciados e de mecanismo de verificação pela fiscalização do contrato, comprometeu a capacidade de verificação da economicidade dos pagamentos realizados com recursos da transferência especial, em desconformidade com o art. 92, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021 e com o Acórdão 2.312/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;

9.19. comunicar esta deliberação aos municípios de Acaraú/CE, Alagoa Grande/PB, Amapá/AP, Belém/PA, Campo Formoso/BA, Carneirinho/MG, Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do

Sul/AC, Ituiutaba/MG, Laranjal do Jari/AP, Neópolis/SE, Patos/PB, Pracuúba/AP, Riacho da Cruz/RN, Rorainópolis/RR, São José da Laje/AL e São Miguel do Guaporé/RO, ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério dos Transportes, e

9.20. arquivar os autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1732-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1733/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.562/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli (17.941.309/0001-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
4. Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial.
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: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise das supostas irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), cujo objeto foi a constituição de ata de registro de preços para aquisição de equipamentos de informática e mobiliário,
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. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia do Sr. Wendel Costa Parente e da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;
9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro;
9.4. rejeitar as razões de justificativa da empresa Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda.;
9.5. excluir da relação processual a empresa DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, tendo em vista sua extinção antes da instauração deste processo;

9.6. aplicar aos responsáveis indicados na tabela a seguir a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores nela discriminados, 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
Wendel Costa Parente	R$ 90.000,00
Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira	R$ 60.000,00
Virginio Augusto Corrieri de Castro	R$ 70.000,00

9.7. 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;

9.8. 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;

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

9.10. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar graves as irregularidades imputadas ao Sr. Wendel Costa Parente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos;

9.11. 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;

9.12. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Tekflex Comércio de Móveis para Escritório 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 um ano; e

9.13. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1733-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1734/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.680/2018-7.

1.1. Apenso: 034.373/2018-7

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

3. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (04.898.488/0001-77); Ministério dos Transportes; Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A. (10.670.314/0001-55).

3.1. Responsáveis: Elisabeth Alves da Silva Braga (333.991.581-49); Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00); Marcelo Vinaud Prado (590.360.951-15); Mário Rodrigues Júnior (022.388.828-12); Sérgio de Assis Lobo (007.318.018-14).

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Mário Rodrigues Júnior; Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando a Agência Nacional de Transportes Terrestres; Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Adriano Figueiredo de Souza Gomes (32.385/OAB-BA) e Daniel Farias Cavalcante Martins (66.302/OAB-BA), representando a IPQ Tecnologia Ltda.; Márcio Monteiro Reis (509.868/OAB-SP), Júlia Fonseca Rosa (474.793/OAB-SP) e outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre indícios de irregularidades na 7ª Revisão Ordinária e na 10ª Revisão Extraordinária do contrato de concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, formalizadas por meio da Resolução-ANTT 5.656/2018,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, V e parágrafo único, do Regimento Interno e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por Elizabeth Alves da Silva Braga e por Marcelo Vinaud Prado;

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

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R$)
Luiz Fernando Castilho	50.000,00
Mário Rodrigues Júnior	25.000,00
Sérgio de Assis Lobo	40.000,00

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, com atualização monetária e 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;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.6. informar à Controladoria-Geral da União e à Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre a existência de evidências de presentes e de benefícios concedidos pela concessionária ViaBahia a agentes públicos da referida agência, oriundas da Operação Infinita Highway, conduzida pela Polícia Federal, com vistas a fornecer subsídios para sua atuação sob o aspecto disciplinar;

9.7. informar o teor desta deliberação aos responsáveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério dos Transportes e à Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1734-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1735/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.324/2014-2.

1.1. Apensos: 010.531/2010-6; 006.981/2011-9; 026.058/2017-0

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

3. Responsáveis: André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00); André Luiz de Oliveira (114.568.411-49); Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91); Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82); EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00); Fábio Levy Rocha (229.765.746-34); Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04); Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97); Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).

4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ) – atual Infra S/A.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando André Von Bentzeen Rodrigues; Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG) e Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda; Inaldo Rocha Leitão (2.380-A/OAB-DF) e Shara Maria da Silva Chamorro (55.011/OAB-DF), representando Otoniel Andrade Costa; Sílvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF), representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ); Riller Ribeiro de Carvalho Queiroz (44.029/OAB-GO) e Valdenor Teotonio da Silva (43.162/OAB-GO), representando Fábio Levy Rocha; Eliana Ribeiro Correia (4.187/OAB-TO) e Aurilene Santos de Brito (3.695/OAB-TO), representando Lourisval Adriano Pereira Filho; Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando Bruno Von Bentzeen Rodrigues; Patrícia Fernanda Marinho Cunha (18.796/OAB-MA), Francisco Tobias de Castro Neto (10.015/OAB-MA) e outros, representando Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim; Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira; Pedro Lucas Ribeiro Rocha (427.627/OAB-RJ), Rodrigo Benício Jansen Ferreira (111.830/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Antônio Sampaio Barreto; Cláudia Sepúlveda Anconi (51.010/OAB-MG), representando Hernani Sepúlveda Anconi;

Bruna Silveira Sahadi (40.606/OAB-DF), José Roberto Manesco (61.471/OAB-SP) e outros, representando a EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.884/2014, com acréscimos advindos dos Acórdãos 2.497/2014 e 3.183/2016, todos do Plenário, com o objetivo de apurar indícios de superfaturamento no Contrato 35/2007, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária no Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no estado do Tocantins,

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. reconhecer a ocorrência de prescrição intercorrente em relação às irregularidades oriundas das fiscalizações do Fiscobras 2009 e Fiscobras 2011 (superfaturamento na execução de estacas raiz, transporte de brita para lastro, escavação não executada e transporte de sublastro) e, por conseguinte, arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em relação a Luiz Antônio Sampaio Barreto, Hernani Sepúlveda Anconi, Luiz Carlos Oliveira Machado, Otoniel Andrade Costa, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, Christian Pimentel de Castro Leitão, Fábio Levy Rocha, Lourisval Adriano Pereira Filho e à empresa Egis Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Vega Engenharia e Consultoria Ltda.), com fundamento no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 c/c os arts. 169, inciso III, e 212 do Regimento Interno;

9.2. considerar iliquidáveis as contas do espólio de André Luiz de Oliveira, ordenando o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do Regimento Interno e o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 98/2024;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Infra S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos ou retidos se for o caso:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
1	24/03/08	154.885,08	D
2	08/04/08	1.070.833,18	D
3	07/05/08	1.028.770,08	D
4	30/05/08	345.072,60	D
5	03/07/08	916.033,91	D
6	07/08/08	1.278.169,11	D
7	05/09/08	975.218,96	D
8	08/10/08	2.094.541,39	D
9	13/11/08	2.062.597,48	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
10	10/12/08	1.928.263,12	D
11	24/12/08	1.937.775,99	D
12	10/02/09	1.154.392,08	D
13	10/03/09	1.111.604,39	D
14	07/04/09	1.479.851,10	D
15	04/05/09	1.539.554,71	D
16	02/06/09	1.586.736,85	D
17	03/07/09	1.981.187,77	D
18	19/08/09	2.344.038,14	D
19	03/09/09	3.610.207,26	D
20	09/10/09	2.979.121,80	D
21	12/11/09	2.093.584,82	D
22	11/12/09	1.396.502,48	D
23	29/12/09	1.087.962,98	D
24	23/02/10	739.087,36	D
25	15/03/10	1.340.412,21	D
26	22/04/10	446.430,53	D
27	30/04/10	479.106,93	D
28	09/06/10	892.775,88	D
29	30/06/10	1.704.194,93	D
30	15/09/10	2.238.346,15	D
31	02/09/10	3.288.280,39	D
32	07/10/10	3.122.049,89	D
33	26/11/10	1.930.324,75	D
34	30/12/10	1.037.648,07	D
35	30/12/10	742.798,08	D
36	02/03/11	928.067,27	D
37	16/03/11	463.456,38	D
38	20/04/11	715.058,29	D
39	02/06/11	497.286,89	D
40	04/07/11	920.743,02	D
41	25/07/11	1.075.894,02	D
42	16/08/11	652.629,90	D
43	15/09/11	394.089,51	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
44	17/11/11	257.807,97	D
45	26/11/11	23.127,77	D
46	28/11/11	16.903,97	D
47	07/12/11	8.191,17	D
48	26/12/11	6.363,19	D
49	26/01/12	8.079,20	D
50	27/02/12	4.058,35	D
Final	17/04/13	-350.913,13	C

9.4. aplicar aos responsáveis adiante nominados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 5.700.000,00
André Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
Bruno Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.700.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.200.000,00

9.5. considerar graves as condutas praticadas por José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitar José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea "i", e 270 do Regimento Interno;

9.7. declarar a inidoneidade da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c no art. 271 do Regimento Interno;

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

9.9. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do

débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.10. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República em Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Infra S.A. e aos responsáveis.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1735-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 1736/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.064/2026-6.
1.1. Apenso: 004.073/2026-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Kamila Mayara Sampaio Souza, representando o denunciante.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia a respeito de irregularidades na fase preparatória do Pregão Eletrônico 90515/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que somente retome o andamento do Pregão Eletrônico 90515/2025 após a obtenção da licença ambiental prévia e a realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e ao denunciante; e

9.4. 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

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1736-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1737/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.898/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: Kelly Oliveira de Araujo (21830/OAB-DF), representando Julio Cesar Ribeiro.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Deputado Federal Lindbergh Farias Filho, a respeito da interpretação a ser dada para o art. 17, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais);
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 consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;
9.2. responder ao consulente que:
9.2.1. as vedações estatuídas na Lei 13.303/2016 incidem tanto sobre as estatais que exploram atividade econômica quanto sobre as que prestam serviços públicos; e
9.2.2. o exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária estadual ou municipal implica a vedação à indicação para cargo diretivo em empresa estatal federal, em razão de todos esses Colegiados comporem a estrutura decisória dos partidos;
9.3. encaminhar cópia da presente decisão ao consulente; e
9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1737-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1738/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.809/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
4. Órgão/Entidade: Polícia Rodoviária Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO).

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal, destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela Polícia Rodoviária Federal e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio da decisão à peça 15 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e
9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1738-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1739/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.437/2019-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsável: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63).
3.3. Recorrente: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibaretama - CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE), Bruno Mendes (2840/OAB-AL) e outros, representando Eliria Maria Freitas de Queiroz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz — ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) — contra o Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 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. conhecer do recurso de revisão, com base no art. 288 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente;

9.2. afastar o débito imputado à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz, por meio do Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, bem como a respectiva multa aplicada (art. 57 da Lei 8.443/1992), mantendo-se, contudo, o juízo pela irregularidade das contas;

9.3. aplicar à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz multa, no valor de R$ 18.000,00 (dezoito mil reais), relativa ao art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da omissão inicial no dever de prestar contas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.6. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para as providências que entender cabíveis, bem como para a recorrente e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1739-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1740/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.647/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:

3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).
3.3. Embargante: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Carlos Márcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO), representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa ao Acórdão 1.282/2026-Plenário,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa para, no mérito, rejeitá-los; e
9.2. dar ciência desta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás/GO, à Caixa Econômica Federal e ao recorrente.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1740-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1741/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.403/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Entidade: Casa da Moeda do Brasil (CMB).
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 relatório de acompanhamento sobre aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), referentes ao 4º trimestre e ao consolidado anual de 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. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e no art. 16, parágrafo único, I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Casa da Moeda do Brasil (CMB) que, no Relatório de Gestão do exercício de 2026:

9.1.1. evidencie os resultados concretos das medidas de reestruturação, revisão de precificação, reequilíbrio contratual, racionalização de custos, diversificação de receitas e modernização operacional adotadas pela CMB, bem como das demais providências implementadas para mitigação dos riscos identificados neste acompanhamento; e

9.1.2. apresente informações gerenciais mais detalhadas acerca do desempenho econômico-financeiro de suas linhas de negócio, inclusive quanto à existência de segmentos deficitários, seus impactos sobre o resultado operacional e a geração de caixa, bem como as medidas adotadas para correção das distorções identificadas;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Casa da Moeda do Brasil, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest); e

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1741-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1742/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.145/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Hospital Federal dos Servidores do Estado (00.394.544/0211-82); Vivacom Comércio e Serviços Ltda. (10.996.691/0001-89).

4. Órgão/Entidade: Hospital Federal dos Servidores do Estado.

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:

8.1. Fabio Moreira Altoe, representando Ml Projetos Eireli;

8.2. José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119.454/OAB-RJ), representando Vivacom Comercio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.006/2025, sob a responsabilidade do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE),

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. no mérito, considerar a presente representação procedente;

9.2. determinar ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. adote, no prazo de até 15 (quinze) dias, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 90.006/2025;

9.2.2. no caso de realização de novo procedimento para contratação do mesmo objeto ou objetos similares:

9.2.2.1. inclua, de forma expressa, clara e objetiva, os critérios e parâmetros a serem utilizados na análise da comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.2.2. exclua exigência, na fase de habilitação, de comprovação de que a licitante mantenha sede, filial ou escritório na cidade ou na região metropolitana em que os serviços serão prestados, em observância ao art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021;

9.2.3. informe a este Tribunal, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, as providências adotadas em cumprimento ao subitem 9.2.1 supra.

9.3. dar ciência ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90.006/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. utilização de correio eletrônico para a realização de diligências, em substituição à ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal, em prejuízo aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.2. ausência de detalhamento objetivo e suficiente, pelos agentes responsáveis, da análise realizada e dos fundamentos adotados em atos praticados no certame, a exemplo da avaliação da documentação de habilitação técnica e do julgamento dos recursos interpostos pelos licitantes, em prejuízo aos princípios da motivação e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.3. convocação de licitantes apenas para confirmar presença na sessão pública, sem necessidade de prática de qualquer ato processual, em prejuízo ao princípio da razoabilidade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.4. desclassificação de proposta com fundamento exclusivamente em item constante do estudo técnico preliminar, e não do edital e de seus anexos, em desacordo com os arts. 6º, inciso XX, e 59, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.4. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para que identifique os responsáveis pelas irregularidades tratadas nestes autos e, posteriormente, submeta ao relator do feito proposta de realização de audiências;

9.5. encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos interessados e ao representante;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1742-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1743/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.103/2025-6.

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

3. Órgãos: Advocacia-Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; 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; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; 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; Polícia Federal; e Polícia Rodoviária Federal

4. Responsáveis: não há

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: Procurador Ricardo Costa Caribé

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 relatório de auditoria cujo objetivo foi avaliar as condições de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo das pessoas com deficiência na administração direta do Poder Executivo Federal,

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

9.1. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. nos termos da competência definida no art. 30, inciso V, do Anexo I do Decreto Federal 12.102/2024, aprimore o Painel Estatístico de Pessoal para incluir: na aba “Servidores – Pessoas com deficiência”, dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba “Ingressos”, dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba “Funções”, dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência;

9.1.2. nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, e a exemplo da boa prática identificada na Resolução CSJT 386/2024, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

9.2. recomendar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos competentes, avalie a viabilidade de instituição de uma norma geral, no âmbito do Poder Executivo Federal, com diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos em que trabalham, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais, a exemplo da Resolução CNJ 401/2021 no âmbito do Poder Judiciário;

9.3. recomendar aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.3.1. no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), e em complemento ao Programa LideraGOV desenvolvido pelo MGI, deem continuidade, aprimorem e/ou instituam iniciativas de capacitação e sensibilização dos servidores e colaboradores da instituição, em especial dos gestores e chefias, com ações e campanhas que abordem práticas sobre inclusão para trabalhadores com diferentes tipos de deficiência – física, sensorial, mental e intelectual – e tópicos sobre o conceito de capacitismo, seus tipos, falas, atitudes discriminatórias e vieses inconscientes presentes no ambiente organizacional, a exemplo das boas práticas apontadas no relatório de auditoria;

9.3.2. considerando a dimensão Gestão de Acessibilidade e os parâmetros de acessibilidade consolidados na cartilha "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas", elaborada pela Rede de Acessibilidade, considerando as boas práticas do Poder Executivo Federal apontadas no relatório de auditoria deste Tribunal, e considerando como benchmarking as disposições contidas no art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 e no art. 25 da Resolução CNJ 401/2021, e caso ainda não tenham realizado, instituam instância colegiada permanente de acessibilidade e inclusão ou, alternativamente, instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão (ou assemelhada), que tenha, entre as suas atribuições, planejar, propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores e/ou colaboradores com deficiência;

9.3.3. a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos, Plano de Ação de Acessibilidade, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, ações planejadas e responsáveis, utilizando como insumos para o planejamento, dentre outros, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que trata a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas" da Rede de Acessibilidade e pesquisas e levantamentos de necessidades realizadas junto aos profissionais com deficiência do respectivo órgão;

9.3.4. a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos e no sítio eletrônico do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), Plano de Ação do PFAA, conforme o Modelo de Plano de Ação elaborado pelo Comitê Gestor do PFAA;

9.3.5. elaborem e divulguem procedimentos de escuta ativa de servidores com deficiência que desejem relatar as barreiras de acessibilidade encontradas e solicitar seus pedidos de adaptação junto ao próprio órgão;

9.3.6. prevejam, nos futuros editais de concursos públicos e processos seletivos, a reserva de no mínimo 10% das vagas para pessoas com deficiência, em consonância com o limite possível de vagas reservadas previsto no art. 5º, § 2º, da Lei 8.112/1990, com o intuito de corrigir desigualdades históricas e estruturais no acesso de pessoas com deficiência a cargos públicos, cuja representatividade ainda está muito aquém dos percentuais demográficos desse grupo constantes do Censo Populacional 2022 do IBGE;

9.3.7. reforcem junto aos seus gestores o entendimento manifestado na Nota Técnica 6.218/2017-MP e na Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, em especial no que diz respeito à possibilidade de ocupação de cargos e funções comissionadas por servidores com deficiência, sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, analisada a compatibilidade no caso concreto, mediante ponderação entre a condição da pessoa com deficiência e o nível das atribuições do cargo ou função;

9.4. dar ciência aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre o prazo de cumprimento dos arts. 4º, inciso IV, e 6º, caput, da Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024, relativamente a: a) elaboração do Laudo de Acessibilidade; b) elaboração do Plano de Trabalho para corrigir as não conformidades

identificadas; c) divulgação de ambos os documentos nos seus sítios eletrônicos; e d) publicação dos indicadores de acessibilidade;

9.5. dar ciência ao/à Advocacia-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União, Ministério da Agricultura e Pecuária, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, 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 Meio Ambiente e Mudança do Clima, 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, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal acerca do presente acórdão, 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;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão deste Tribunal, considerando seu papel estratégico em assessorar a Presidência desta Corte na promoção de mecanismos institucionais e no fomento do diálogo em questões relacionadas à equidade, diversidade e inclusão no âmbito deste Tribunal, consoante as competências atribuídas pelo art. 3º, incisos III, VI e VIII, da Portaria TCU 86/2022, bem como à Assessoria para Inclusão e Acessibilidade deste Tribunal, vinculada à Secretaria- Geral de Administração, considerando sua atribuição em apoiar a execução da Política de Acessibilidade no âmbito deste Tribunal, consoante o art. 48, inciso VIII, da Resolução TCU 369/2024, no sentido de subsidiar, a partir das análises e conclusões do relatório de auditoria, naquilo que couber, futuras discussões e iniciativas internas voltadas ao enfrentamento ao capacitismo e à construção de um ambiente inclusivo e não discriminatório para os profissionais com deficiência que trabalham nesta Casa;

9.7. fazer constar, na ata da presente sessão, em observância ao disposto no art. 8º da Resolução TCU 315/2020, comunicação deste relator a este colegiado no sentido de monitorar as recomendações acima e a situação dos órgãos fiscalizados em relação à elaboração do Laudo de Acessibilidade e do Plano de Trabalho e à aferição dos indicadores de acessibilidade de que trata a Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024; e

9.8. encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1743-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1744/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.593/2025-6.

2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/5/2004	72,00
11/5/2004	0,27
3/6/2004	260,00
3/6/2004	0,99
6/7/2004	260,00
6/7/2004	0,99
4/8/2004	260,00
4/8/2004	0,99
3/9/2004	260,00
3/9/2004	0,99
5/10/2004	260,00
5/10/2004	0,99
5/11/2004	260,00
5/11/2004	0,99
6/12/2004	260,00
6/12/2004	173,33
6/12/2004	1,65
6/12/2004	0,67

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/1/2005	260,00
5/1/2005	0,99
4/2/2005	260,00
4/2/2005	0,99
4/3/2005	260,00
4/3/2005	0,99
5/4/2005	260,00
5/4/2005	0,99
4/5/2005	260,00
4/5/2005	0,99
3/6/2005	300,00
3/6/2005	1,14
5/7/2005	300,00
5/7/2005	1,14
5/8/2005	300,00
5/8/2005	1,14
5/9/2005	300,00
5/9/2005	1,14
5/10/2005	300,00
5/10/2005	1,14
4/11/2005	300,00
4/11/2005	1,14
5/12/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	2,28
5/12/2005	0,67
5/1/2006	300,00
5/1/2006	1,14
6/2/2006	300,00
6/2/2006	1,14
6/3/2006	300,00
6/3/2006	1,14
5/4/2006	300,00
5/4/2006	1,14
5/5/2006	350,00
5/5/2006	1,33
5/6/2006	350,00
5/6/2006	1,33
5/7/2006	350,00
5/7/2006	1,33
7/8/2006	350,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/8/2006	1,33
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00
5/9/2006	2,00
5/10/2006	350,00
5/10/2006	1,33
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	2,00
5/12/2006	0,67
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33
5/2/2007	350,00
5/2/2007	1,33
5/3/2007	350,00
5/3/2007	1,33
5/4/2007	350,00
5/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00
7/5/2007	1,44
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,44
5/7/2007	380,00
5/7/2007	1,44
6/8/2007	380,00
6/8/2007	1,44
5/9/2007	380,00
5/9/2007	190,00
5/9/2007	2,17
5/10/2007	380,00
5/10/2007	1,44
6/11/2007	380,00
6/11/2007	1,44
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	2,17
5/12/2007	0,67
7/1/2008	380,00
7/1/2008	1,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/2/2008	380,00
5/3/2008	380,00
1/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1/7/2008	415,00
1/7/2008	0,44
1/8/2008	415,00
2/9/2008	415,00
2/9/2008	207,50
2/9/2008	0,50
1/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1/12/2008	415,00
1/12/2008	207,50
1/12/2008	0,11
2/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
27/2/2009	465,00
30/3/2009	465,00
30/4/2009	465,00
1/6/2009	465,00
1/7/2009	465,00
3/8/2009	465,00
1/9/2009	465,00
1/9/2009	232,50
1/9/2009	0,50
1/10/2009	465,00
3/11/2009	465,00
1/12/2009	465,00
1/12/2009	232,50
1/12/2009	0,11
30/12/2009	465,00
2/2/2010	510,00
1/3/2010	510,00
1/4/2010	510,00
3/5/2010	510,00
1/6/2010	510,00
1/7/2010	510,00
2/8/2010	510,00
1/9/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2010	255,00
1/10/2010	510,00
1/11/2010	510,00
1/12/2010	510,00
1/12/2010	255,00
1/12/2010	0,11
4/1/2011	510,00
1/2/2011	540,00
1/3/2011	540,00
1/4/2011	545,00
2/5/2011	545,00
1/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
1/8/2011	545,00
1/9/2011	545,00
1/9/2011	272,50
1/9/2011	0,50
3/10/2011	545,00
1/11/2011	545,00
1/12/2011	545,00
1/12/2011	272,50
1/12/2011	0,11
4/1/2012	545,00
1/2/2012	622,00
1/3/2012	622,00
9/4/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1744-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1745/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.595/2025-9.

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

3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/5/2004	64,00
5/5/2004	240,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/5/2004	0,24
5/5/2004	0,91
8/6/2004	260,00
8/6/2004	0,99
9/7/2004	260,00
9/7/2004	0,99
10/8/2004	260,00
10/8/2004	0,99
8/9/2004	260,00
8/9/2004	0,99
7/10/2004	260,00
7/10/2004	0,99
9/11/2004	260,00
9/11/2004	0,99
8/12/2004	260,00
8/12/2004	195,00
8/12/2004	1,73
13/1/2005	260,00
13/1/2005	0,99
11/2/2005	260,00
11/2/2005	0,99
7/3/2005	260,00
7/3/2005	0,99
8/4/2005	260,00
8/4/2005	0,99
6/5/2005	260,00
6/5/2005	0,99
7/6/2005	300,00
7/6/2005	1,14
11/7/2005	300,00
11/7/2005	1,14
9/8/2005	300,00
9/8/2005	1,14
9/9/2005	300,00
9/9/2005	1,14
7/10/2005	300,00
7/10/2005	1,14
8/11/2005	300,00
8/11/2005	1,14
9/12/2005	300,00
9/12/2005	300,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2005	2,28
10/1/2006	300,00
10/1/2006	1,14
13/2/2006	300,00
13/2/2006	1,14
14/3/2006	300,00
14/3/2006	1,14
11/4/2006	300,00
11/4/2006	1,14
9/5/2006	350,00
9/5/2006	1,33
8/6/2006	350,00
8/6/2006	1,33
10/7/2006	350,00
10/7/2006	1,33
8/8/2006	350,00
8/8/2006	1,33
13/9/2006	350,00
13/9/2006	175,00
13/9/2006	2,00
11/10/2006	350,00
11/10/2006	1,33
8/11/2006	350,00
8/11/2006	1,33
7/12/2006	350,00
7/12/2006	175,00
7/12/2006	2,00
9/1/2007	350,00
9/1/2007	1,33
8/2/2007	350,00
8/2/2007	1,33
8/3/2007	350,00
8/3/2007	1,33
11/4/2007	350,00
11/4/2007	1,33
9/5/2007	380,00
9/5/2007	1,44
12/6/2007	380,00
12/6/2007	1,44
11/7/2007	380,00
11/7/2007	1,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
10/8/2007	380,00
10/8/2007	1,44
10/9/2007	380,00
10/9/2007	190,00
10/9/2007	2,17
8/10/2007	380,00
8/10/2007	1,44
8/11/2007	380,00
8/11/2007	1,44
10/12/2007	380,00
10/12/2007	190,00
10/12/2007	2,17
7/1/2008	380,00
7/1/2008	1,44
8/2/2008	380,00
7/3/2008	380,00
7/4/2008	415,00
7/5/2008	415,00
5/6/2008	415,00
7/7/2008	415,00
7/7/2008	0,44
13/8/2008	415,00
8/9/2008	415,00
8/9/2008	207,50
8/9/2008	0,50
7/10/2008	415,00
7/11/2008	415,00
8/12/2008	415,00
8/12/2008	207,50
8/12/2008	0,44
7/1/2009	415,00
5/2/2009	415,00
10/3/2009	465,00
9/4/2009	465,00
7/5/2009	465,00
5/6/2009	465,00
6/7/2009	465,00
6/8/2009	465,00
9/9/2009	465,00
9/9/2009	232,50
9/9/2009	0,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
13/10/2009	465,00
5/11/2009	465,00
4/12/2009	465,00
4/12/2009	232,50
4/12/2009	0,44
12/1/2010	465,00
4/2/2010	510,00
4/3/2010	510,00
7/4/2010	510,00
10/5/2010	510,00
11/6/2010	510,00
9/7/2010	510,00
10/8/2010	510,00
6/9/2010	510,00
6/9/2010	255,00
13/10/2010	510,00
9/11/2010	510,00
7/12/2010	510,00
7/12/2010	255,00
7/12/2010	0,44
6/1/2011	510,00
4/2/2011	540,00
4/3/2011	540,00
6/4/2011	545,00
5/5/2011	545,00
14/6/2011	545,00
6/7/2011	545,00
4/8/2011	545,00
6/9/2011	545,00
6/9/2011	272,50
6/9/2011	0,50
6/10/2011	545,00
7/11/2011	545,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas,

incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1745-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1746/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.608/2025-3.

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

3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-

lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
13/7/2004	69,33
13/7/2004	0,67
5/8/2004	260,00
6/9/2004	260,00
6/10/2004	260,00
8/11/2004	260,00
6/12/2004	260,00
6/12/2004	130,00
6/12/2004	0,67
6/1/2005	260,00
4/2/2005	260,00
8/3/2005	260,00
6/4/2005	260,00
5/5/2005	260,00
6/6/2005	300,00
6/7/2005	300,00
5/8/2005	300,00
6/9/2005	300,00
6/10/2005	300,00
8/11/2005	300,00
6/12/2005	300,00
6/12/2005	300,00
6/12/2005	0,67
10/1/2006	300,00
6/2/2006	300,00
4/8/2006	1,33
6/9/2006	175,00
6/9/2006	2,00
5/10/2006	1,33
7/11/2006	1,33
6/12/2006	175,00
6/12/2006	1,99
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33
6/2/2007	350,00
6/2/2007	1,33
6/3/2007	350,00
6/3/2007	1,33

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/4/2007	350,00
5/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00
7/5/2007	1,44
6/6/2007	380,00
6/6/2007	1,44
5/7/2007	380,00
5/7/2007	1,44
6/8/2007	380,00
6/8/2007	1,44
6/9/2007	380,00
6/9/2007	190,00
6/9/2007	2,17
4/10/2007	380,00
4/10/2007	1,44
7/11/2007	380,00
7/11/2007	1,44
6/12/2007	380,00
6/12/2007	190,00
6/12/2007	2,17
26/12/2007	380,00
26/12/2007	1,44
29/1/2008	380,00
27/2/2008	380,00
27/3/2008	415,00
28/4/2008	415,00
28/5/2008	415,00
26/6/2008	415,00
29/7/2008	415,00
27/8/2008	415,00
27/8/2008	207,50
26/9/2008	415,00
29/10/2008	415,00
26/11/2008	415,00
26/11/2008	207,50
26/12/2008	415,00
28/1/2009	415,00
20/2/2009	465,00
27/3/2009	465,00
28/4/2009	465,00
27/5/2009	465,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
26/6/2009	465,00
29/7/2009	465,00
27/8/2009	465,00
27/8/2009	232,50
28/9/2009	465,00
28/10/2009	465,00
26/11/2009	465,00
26/11/2009	232,50
28/12/2009	465,00
27/1/2010	510,00
24/2/2010	510,00
29/3/2010	510,00
28/4/2010	510,00
27/5/2010	510,00
28/6/2010	510,00
28/7/2010	510,00
27/8/2010	510,00
27/8/2010	255,00
28/9/2010	510,00
27/10/2010	510,00
26/11/2010	510,00
26/11/2010	255,00
28/12/2010	510,00
27/1/2011	540,00
24/2/2011	540,00
29/3/2011	545,00
27/4/2011	545,00
27/5/2011	545,00
28/6/2011	545,00
27/7/2011	545,00
29/8/2011	545,00
29/8/2011	272,50
28/9/2011	545,00
27/10/2011	545,00
28/11/2011	545,00
28/11/2011	272,50
27/12/2011	545,00
27/1/2012	622,00
27/2/2012	622,00
28/3/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação,

para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1746-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1747/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.615/2025-0.

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

3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/3/2005	260,00
8/3/2005	0,99
5/4/2005	260,00
5/4/2005	0,99
4/5/2005	260,00
4/5/2005	0,99
3/6/2005	300,00
3/6/2005	1,14
5/7/2005	300,00
5/7/2005	1,14
3/8/2005	300,00
3/8/2005	0,99
3/8/2005	0,30
5/9/2005	300,00
5/9/2005	0,99
5/9/2005	0,30
5/10/2005	300,00
5/10/2005	0,99
5/10/2005	0,30
4/11/2005	300,00
4/11/2005	0,99
4/11/2005	0,30
5/12/2005	300,00
5/12/2005	275,00
5/12/2005	2,04
5/12/2005	0,50
4/1/2006	300,00
4/1/2006	0,99
4/1/2006	0,30
3/2/2006	300,00
3/2/2006	0,99

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/2/2006	0,30
3/3/2006	300,00
3/3/2006	0,99
3/3/2006	0,30
5/4/2006	300,00
5/4/2006	0,99
5/4/2006	0,30
4/5/2006	350,00
4/5/2006	1,18
4/5/2006	0,30
5/6/2006	350,00
5/6/2006	1,18
5/6/2006	0,30
5/7/2006	350,00
5/7/2006	1,18
5/7/2006	0,30
4/8/2006	350,00
4/8/2006	1,09
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00
5/9/2006	1,76
4/10/2006	350,00
4/10/2006	1,09
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,09
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	1,75
5/12/2006	0,60
4/1/2007	350,00
4/1/2007	1,09
5/2/2007	350,00
5/2/2007	1,09
5/3/2007	350,00
5/3/2007	1,09
4/4/2007	350,00
4/4/2007	1,09
4/5/2007	380,00
4/5/2007	1,20
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,20

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/7/2007	380,00
4/7/2007	1,02
4/7/2007	0,86
3/8/2007	380,00
3/8/2007	1,02
3/8/2007	0,86
5/9/2007	380,00
5/9/2007	190,00
5/9/2007	1,74
5/9/2007	0,86
3/10/2007	380,00
3/10/2007	1,02
3/10/2007	0,86
6/11/2007	380,00
6/11/2007	1,02
6/11/2007	0,86
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	1,72
5/12/2007	0,76
4/1/2008	380,00
4/1/2008	1,02
4/1/2008	0,86
8/2/2008	380,00
8/2/2008	0,86
5/3/2008	380,00
5/3/2008	0,86
3/4/2008	415,00
3/4/2008	0,86
6/5/2008	415,00
6/5/2008	0,17
4/6/2008	415,00
4/6/2008	0,17
3/7/2008	415,00
3/7/2008	0,19
5/8/2008	415,00
5/8/2008	0,17
3/9/2008	415,00
3/9/2008	207,50
3/9/2008	0,67
3/10/2008	415,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/10/2008	0,17
5/11/2008	415,00
5/11/2008	0,17
3/12/2008	415,00
3/12/2008	207,50
3/12/2008	0,58
6/1/2009	415,00
6/1/2009	0,17
4/2/2009	415,00
4/2/2009	0,17
4/3/2009	465,00
4/3/2009	0,17
3/4/2009	465,00
3/4/2009	0,17
6/5/2009	465,00
6/5/2009	0,17
8/6/2009	465,00
8/6/2009	0,17
10/7/2009	465,00
10/7/2009	0,17
6/8/2009	465,00
6/8/2009	0,17
8/9/2009	465,00
8/9/2009	232,50
8/9/2009	0,67
6/10/2009	465,00
6/10/2009	0,17
5/11/2009	465,00
5/11/2009	0,17
3/12/2009	465,00
3/12/2009	232,50
3/12/2009	0,62
6/1/2010	465,00
6/1/2010	0,17
4/2/2010	510,00
4/2/2010	0,17
3/3/2010	510,00
3/3/2010	0,17
8/4/2010	510,00
8/4/2010	0,17
6/5/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/5/2010	0,17
4/6/2010	510,00
4/6/2010	0,17
5/7/2010	510,00
5/7/2010	0,17
5/8/2010	510,00
5/8/2010	0,17
6/9/2010	510,00
6/9/2010	255,00
6/9/2010	0,17
5/10/2010	510,00
5/10/2010	0,17
4/11/2010	510,00
4/11/2010	0,17
3/12/2010	510,00
3/12/2010	255,00
3/12/2010	0,66
5/1/2011	510,00
5/1/2011	0,17
3/2/2011	540,00
3/2/2011	0,17
3/3/2011	540,00
3/3/2011	0,17
5/4/2011	545,00
5/4/2011	0,17
9/5/2011	545,00
9/5/2011	0,17
6/6/2011	545,00
6/6/2011	0,17
6/7/2011	545,00
6/7/2011	0,17
5/8/2011	545,00
5/8/2011	0,17
6/9/2011	545,00
6/9/2011	272,50
6/9/2011	0,67
5/10/2011	545,00
5/10/2011	0,17
8/11/2011	545,00
8/11/2011	0,17
6/12/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2011	272,50
6/12/2011	0,70
6/1/2012	545,00
6/1/2012	0,17
6/2/2012	622,00
6/2/2012	0,17
6/3/2012	622,00
6/3/2012	0,17

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1747-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1748/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.624/2025-9.

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

3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).

4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/4/2005	182,00
10/5/2005	260,00
8/6/2005	300,00
12/7/2005	300,00
8/8/2005	300,00
8/9/2005	300,00
5/10/2005	300,00
3/11/2005	300,00
9/12/2005	300,00
9/12/2005	250,00
5/1/2006	300,00
8/2/2006	300,00
7/3/2006	300,00
6/4/2006	300,00
4/5/2006	350,00
2/6/2006	350,00
3/7/2006	350,00
4/8/2006	350,00
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/10/2006	350,00
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	2,00
3/1/2007	350,00
3/1/2007	1,33
5/2/2007	350,00
5/2/2007	1,33
6/3/2007	350,00
6/3/2007	1,33
3/4/2007	350,00
3/4/2007	1,33
4/5/2007	380,00
4/5/2007	1,44
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,44
3/7/2007	380,00
3/7/2007	1,44
3/8/2007	380,00
3/8/2007	1,44
3/9/2007	380,00
3/9/2007	190,00
3/9/2007	2,17
3/10/2007	380,00
3/10/2007	1,44
5/11/2007	380,00
5/11/2007	1,44
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	2,17
3/1/2008	380,00
3/1/2008	1,44
1/2/2008	380,00
3/3/2008	380,00
3/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1/7/2008	415,00
1/7/2008	0,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2008	415,00
4/9/2008	415,00
4/9/2008	207,50
4/9/2008	0,50
6/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1/12/2008	415,00
1/12/2008	207,50
1/12/2008	0,44
6/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
2/3/2009	465,00
6/4/2009	465,00
4/5/2009	465,00
2/6/2009	465,00
1/7/2009	465,00
3/8/2009	465,00
1/9/2009	465,00
1/9/2009	232,50
1/9/2009	0,50
6/10/2009	465,00
3/11/2009	465,00
2/12/2009	465,00
2/12/2009	232,50
2/12/2009	0,44
4/1/2010	465,00
2/2/2010	510,00
2/3/2010	510,00
5/4/2010	510,00
4/5/2010	510,00
2/6/2010	510,00
1/7/2010	510,00
2/8/2010	510,00
1/9/2010	510,00
1/9/2010	255,00
5/10/2010	510,00
3/11/2010	510,00
8/12/2010	510,00
8/12/2010	255,00
8/12/2010	0,44
11/1/2011	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/2/2011	540,00
1/3/2011	540,00
1/4/2011	545,00
3/5/2011	545,00
3/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
2/8/2011	545,00
1/9/2011	545,00
1/9/2011	272,50
1/9/2011	0,50
3/10/2011	545,00
1/11/2011	545,00
2/12/2011	545,00
2/12/2011	272,50
2/12/2011	0,44
4/1/2012	545,00
1/2/2012	622,00
12/3/2012	622,00
4/4/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1748-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1749/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.521/2017-0.

1.1. Apensos: TC 021.891/2025-7; TC 021.243/2022-0; TC 021.239/2022-3; TC 006.899/2024-2; TC 021.240/2022-1.

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

3. Recorrente: Bruno Manoel Rezende (045.275.746-04).

4. Unidade Jurisdicionada: Estado do Amapá.

5. Relator: Ministro Augusto Nardes.

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

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

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

8. Representação legal: Karina Soares Maramalde (1745/OAB-AP), representando Bruno Manoel Rezende.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara,

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Bruno Manoel Rezende e Laura Salime Hage de Souza, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. comunicar esta deliberação ao recorrente, a Laura Salime Hage de Souza, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1749-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1750/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.999/2024-4.

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

3. Responsáveis: Consórcio entre Montcalm e Ses para Rnest - Petrobras (11.406.160/0001-51); Montcalm Montagens Industriais S/A (63.081.764/0001-79); Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (05.716.739/0001-18).

4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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

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

8. Representação legal: João Lucas Pascoal Bevilacqua (357630/OAB-SP), entre outros, representando a Montcalm Montagens Industriais S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial, instaurada em cumprimento às determinações do Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário, referente ao dano ocorrido no Contrato 0800.0056431.10.2, celebrado com o Consórcio SES-Montcalm, formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta);

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. excluir o Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras do rol de responsáveis deste processo;

9.2. arquivar os autos em relação à responsável Slovenske Energeticke Strojarne AS;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Montcalm Montagens Industriais S/A;

9.4. julgar irregulares as contas da empresa Montcalm Montagens Industriais S/A, com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-a a pagamento de débito no valor de R$ 1.248.293,61 (data 1º/1/2024), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea “a”), o recolhimento da dívida aos cofres da Petrobras, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. aplicar à empresa Montcalm Montagens Industriais S/A a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, no valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea ”a”), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. autorizar, caso requerido pela responsável, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, 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 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

9.8. comunicar eeste acórdão à Petrobras, aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1750-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1751/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.853/2018-7.
1.1. Apenso: 020.527/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.
4. Unidades Jurisdicionadas: Banco do Brasil S/A; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Irma Cláudia do Nascimento Morais e Priscilla Rolim de Almeida, Advogadas da União, representando Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual, aprecia-se pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92 c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:
9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário;
9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1751-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.5. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 1752/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.301/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar).

3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).

4. Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal (Caixa).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Helena Sirimarco Moreira Guedes (29.026/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao reprocessamento das taxas médias ponderadas das operações de Habitação do FGTS, realizadas pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do Fundo,

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

9.1. conhecer da presente representação, com base nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. comunicar esta decisão ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Trabalho e Emprego;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1752-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1753/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.259/2024-9.

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

3. Consulente: Ministro de Estado dos Transportes.

4. Unidade Jurisdicionada: Ministério dos Transportes.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consulta formulada pelo então Ministro de Estado dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, questionando, em síntese, se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário subsistiria diante de norma criada posteriormente, a Lei 14.133/2021;

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 consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1993, que:

9.2.1. tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão -, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei, quanto à proibição de transfiguração do objeto contratado e à manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, respectivamente;

9.2.2. excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado;

9.2.3. contratos de supervisão e gerenciamento possuem, como regra, natureza de serviços não contínuos, sempre que se tratar da prestação de um serviço específico em período predeterminado, vinculado à duração de um contrato principal por escopo;

9.2.4. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 125 da Lei 14.133/2021, nos termos do Acórdão 2.391/2025-Plenário, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deverá ser devidamente justificada;

9.2.5. a aplicação do disposto no § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021 aos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras e serviços de engenharia somente é cabível quando ficar devidamente demonstrado que: (i) a empresa supervisora não concorreu, direta ou indiretamente, para o atraso ou para a modificação do cronograma; (ii) a contratada responsável pela supervisão permaneceu efetivamente mobilizada e à disposição da Administração durante o período adicional, devendo, ainda, ser demonstrada a impossibilidade de desmobilização, ainda que parcial, da empresa; (iii) os custos pleiteados correspondem a despesas efetivamente suportadas pela contratada em decorrência da extensão do prazo contratual, devidamente comprovadas por documentação idônea; e (iv) o modelo de remuneração contratual adotado não esteja vinculado à entrega de produtos, marcos ou resultados, hipótese em que a mera prorrogação do prazo de execução não constitui fundamento suficiente para a elevação do valor contratual, quando desacompanhada de incremento quantitativo ou qualitativo das entregas contratadas;

9.2.6. em licitações de serviços de supervisão e gerenciamento, é recomendável constar cláusula contratual que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério dos Transportes; e

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1753-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1754/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.499/2026-5.

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

3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

4. Unidade jurisdicionada: Senado Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva (Dr. Hiran), Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, que requer pronunciamento deste Tribunal acerca do alcance e da aplicabilidade do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário aos professores transpostos dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, bem como sobre os efeitos do regime de 40 horas com dedicação exclusiva, já concedido pela União, para fins de aposentadoria com paridade e integralidade;

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. não conhecer do expediente como Solicitação do Congresso Nacional, por não versar sobre hipótese prevista na Resolução-TCU 215/2008;

9.2. conhecer do requerimento como Consulta, com amparo no art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, encaminhando os autos à AudPessoal para sua regular instrução;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1754-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1755/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.526/2026-3.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac).

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades verificadas na Concorrência Eletrônica 001/2026-Cipemac, destinada à contratação integrada para elaboração de projeto executivo e execução das obras de macrodrenagem do Canal do Beirol, em Macapá/AP.

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

9.1. com fundamento no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho constante dos autos;

9.2. dar ciência deste acórdão à Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac), ao Consórcio Canal Beirol, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1755-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1756/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.336/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda (41.415.195/0001-18).

4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

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: Tarley Max da Silva (19.960/OAB-DF) e Fernando José Gonçalves Acunha (21.184/OAB-DF), representando Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades no Contrato 8/2025, celebrado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) com a empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., decorrente do Chamamento Público 1/2024 conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS),

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

9.1. indeferir a medida cautelar proposta, por não se acharem presentes, cumulativamente, os pressupostos exigidos pelo art. 276 do Regimento Interno/TCU;

9.2. realizar a oitiva da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), condutora do Chamamento Público 1/2024, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos fundamentos técnicos e econômicos que embasaram:

9.2.1. a opção pela prospecção conjunta de um único empreendimento destinado às entidades participantes, em vez de solução parcelada, inclusive quanto à reunião de locação, infraestrutura e serviços associados;

9.2.2. os critérios utilizados para definir a metragem total prospectada, inclusive quanto à manutenção da parcela de 14.000 m² originalmente atribuída à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), após a aquisição de sede própria por aquela Agência;

9.2.3. a origem, a consistência e a consolidação das demandas individualmente apresentadas pelas entidades participantes, bem como os estudos técnicos, manifestações e demais elementos que lhes deram suporte, especificando de que modo tais elementos foram considerados na definição da demanda total, especialmente quanto à participação da Infra S.A.; e

9.2.4. a necessidade, a proporcionalidade e o impacto concorrencial das especificações estabelecidas no edital, especialmente a exigência de heliponto, a restrição locacional relativa à distância da Rodoviária do Plano Piloto e os demais requisitos potencialmente restritivos, bem como sua relação com a finalidade declarada de concentração institucional, sinergia e economia de escala;

9.3. diligenciar a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os estudos técnicos, memórias de cálculo, pesquisas de mercado, registros de utilização e demais documentos que embasem as manifestações de que trata o item 9.2, inclusive aqueles que lhe tenham sido encaminhados pelas entidades participantes em suporte às respectivas demandas, bem como os registros administrativos, atas, manifestações, estudos ou deliberações eventualmente existentes que demonstrem a formação, a consolidação, a alteração ou a revisão das demandas individuais e da demanda conjunta, especialmente os indicados nas alíneas “a” a “e” do item 188.3 da instrução (peça 52), ou informe formalmente a inexistência de tais elementos, designando, ainda, interlocutor para dirimir eventuais dúvidas;

9.4. realizar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste sobre as ponderações da Advocacia-Geral da União (AGU) quanto à eventual retirada da ANTT da demanda coletiva e à exigência de heliponto, bem como sobre a vantajosidade da contratação à luz do custo global de ocupação, apresentando, quando existentes, as memórias de cálculo e os documentos que distingam o valor estrito da locação das despesas condominiais, dos serviços operacionais, das adaptações e dos demais componentes da solução imobiliária;

9.5. realizar a oitiva da Infra S.A., com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, na condição de participante do Chamamento Público 1/2024, manifeste-se acerca:

9.5.1. dos fundamentos técnicos e econômicos que embasaram sua adesão à prospecção conjunta e a estimativa de área de 12.000 m² destinada à instalação de sua sede;

9.5.2. das análises realizadas acerca das vantagens esperadas da solução conjunta, especialmente quanto à economia de escala, ao compartilhamento de infraestrutura e serviços associados e ao custo global de ocupação; e

9.5.3. do percurso decisório e das instâncias internas de governança que apreciaram sua participação no Chamamento Público 1/2024 e a celebração do Contrato 25/2025, informando, em especial, se a matéria foi submetida ao Conselho de Administração, à Diretoria Executiva ou a outros órgãos estatutários;

9.6. diligenciar a Infra S.A., com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe:

9.6.1. os estudos técnicos, análises de economicidade, memórias de cálculo, pesquisas de mercado e demais documentos que tenham subsidiado sua participação no Chamamento Público 1/2024 e a contratação dele decorrente;

9.6.2. caso existentes, cópia das notas técnicas, pareceres, votos, atas, pautas, deliberações ou outros registros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva ou de demais órgãos estatutários que tenham apreciado a participação da empresa no chamamento, a economicidade da solução ou o Contrato 25/2025; e

9.6.3. caso a matéria não tenha sido submetida ao Conselho de Administração ou a outro colegiado estatutário, informação formal sobre a alçada decisória aplicável, a autoridade competente e os fundamentos que orientaram a adoção do procedimento.

9.7. diligenciar a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno, para que, no prazo de quinze dias, encaminhem as informações e os documentos especificados, respectivamente, nos itens 188.5 a 188.8 da instrução (peça 52), bem como designem interlocutor para dirimir eventuais dúvidas;

9.8. determinar à AudContratações a constituição de processos apartados relativos aos Contratos 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A., sem prejuízo das providências previstas nos itens 9.5 e 9.6, que se restringem às premissas comuns do Chamamento Público 1/2024, promovendo-se:

9.8.1. no processo apartado relativo ao Contrato 11/2025-Cade, a diligência detalhada no item 188.10 da instrução (peça 52) e as demais medidas instrutórias que se revelem necessárias; e

9.8.2. no processo apartado relativo ao Contrato 25/2025-Infra S.A., o exame das questões próprias da contratação individual, inclusive a eventual execução financeira, os pagamentos realizados ou previstos, o estágio de execução contratual, as obrigações específicas assumidas pelas partes e a necessidade de diligências ou providências adicionais, observado o regular contraditório antes da apreciação de eventual medida restritiva;

9.9. solicitar à Controladoria-Geral da União (CGU), que, no prazo de quinze dias, compartilhe cópia dos documentos, relatórios, análises técnicas, manifestações e demais elementos oficialmente produzidos no âmbito da Auditoria 1730082, relacionados ao Chamamento Público 1/2024 e aos Contratos 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A., em especial quanto a eventuais achados, conclusões e decisões adotadas;

9.10. dar ciência desta deliberação à ANS, à Antaq, à ANTT, à Aneel, à ANP, à ANM e à Infra S.A., bem como à empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., e à CGU, encaminhando-lhes cópia da instrução (peça 52), conforme pertinente às providências que lhes foram dirigidas.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1756-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1757/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.473/2017-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda (11.252.183/0001-59); Genário Alves Viana (869.878.523-91); Jairo Lisboa de Sousa (623.889.673-68); Julio Cesar Almeida Neto (351.381.063-68); Manoel Francisco Monteles Neto (005.523.283-32); Prefeitura Municipal de Anapurus - MA (06.116.461/0001-00); e M M Mota & Cia Ltda. (01.778.563/0001-78).
3.2. Recorrente: Julio Cesar Almeida Neto (351.381.063-68).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Anapurus/MA.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Manoel Francisco Monteles Neto; Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Jairo Lisboa de Sousa; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Prefeitura Municipal de Anapurus - MA; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Vanderly de Sousa do Nascimento Monteles; Humberto Borges Chaves Filho (61043/OAB-DF), Diego Rangel Araujo (56315/OAB-DF) e outros, representando Julio Cesar Almeida Neto; Julianna Maria Carvalho Vasconcelos (4416/OAB-PI), representando e M M Mota & Cia Ltda.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por Júlio César Almeida Neto contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, com imputação de débito solidário a outros responsáveis e aplicou-lhe multa, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no período de 2010 a 2013;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, em:
9.1. conhecer e dar provimento ao recurso de revisão para tornar insubsistente o item 9.2, da deliberação recorrida, apenas no que tange a Júlio César Almeida Neto;
9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Júlio César Almeida Neto, dando-lhe quitação, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;
9.3. tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara;
9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada

monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
08/04/2010	18.933,80	09/09/2010	4.143,00	10/12/2010	261,60
16/04/2010	7.098,25	13/09/2010	250,50	15/12/2010	1.221,52
18/05/2010	9.774,12	13/09/2010	1.625,82	21/12/2010	2.680,54
09/07/2010	884,45	29/09/2010	418,95	21/12/2010	921,99
03/08/2010	378,90	01/10/2010	27,00	28/09/2011	7.173,40
04/08/2010	4.357,48	26/10/2010	828,24	21/12/2011	29.467,14
13/08/2010	2.456,25	12/11/2010	1.331,23	21/12/2011	41.427,43
28/08/2010	9.922,70	12/11/2010	828,24		
08/09/2010	312,00	02/12/2010	17.178,42		

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento da quantia abaixo especificada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
23/11/2010	6.999,86

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
18/02/2011	15.319,64	20/06/2011	15.558,98	02/02/2012	14.936,54
08/04/2011	36.863,12	20/09/2011	17.056,44	02/02/2012	41.690,98
16/05/2011	10.787,97	02/02/2012	15.110,00	02/02/2012	4.621,73

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)

Data de ocorrência	Valor (R$)
18/04/2012	41.248,56
18/04/2012	16.867,53

9.8. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
08/06/2012	11.403,70	31/07/2012	34.399,71	31/12/2012	7.206,17
08/06/2012	60.788,90	16/11/2012	16.992,66	31/12/2012	2.900,46
08/06/2012	24.058,65	24/12/2012	15.647,21	13/03/2013	11.033,76
31/07/2012	11.303,94	24/12/2012	11.313,26		

9.9. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
10/04/2013	60.128,50	25/06/2013	8.986,72	20/09/2013	9.664,60
10/04/2013	18.873,30	25/06/2013	5.215,40	20/09/2013	432,60
17/05/2013	39.860,00	25/06/2013	6.924,23	20/09/2013	744,00
17/05/2013	12.633,70	25/07/2013	17.000,30	20/09/2013	932,65
25/06/2013	6.598,48	28/08/2013	717,18	20/09/2013	1.158,10
25/06/2013	85,20	28/08/2013	5.186,60	20/09/2013	13.058,50
25/06/2013	4.483,16	28/08/2013	5.557,18		
25/06/2013	2.207,00	28/08/2013	19.040,00		

9.10. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
10/04/2013	5.500,00

9.11. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
04/09/2012	80.000,00	19/10/2012	28.000,00
01/10/2012	75.000,00	19/10/2012	7.000,00

9.12. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
19/05/2010	9.600,00	19/07/2011	6.300,00	03/01/2013	6.690,00
27/05/2010	3.000,00	22/07/2011	10.050,00	01/02/2013	2.383,00
23/06/2010	3.000,00	19/08/2011	6.300,00	21/02/2013	6.690,00
02/07/2010	9.600,00	19/08/2011	10.050,00	22/02/2013	2.778,67
16/07/2010	3.000,00	22/09/2011	10.050,00	21/03/2013	6.690,00
16/07/2010	9.600,00	26/09/2011	6.300,00	22/03/2013	950,00
23/08/2010	9.600,00	17/10/2011	6.300,00	22/03/2013	2.462,00
02/09/2010	6.000,00	23/11/2011	3.150,00	22/04/2013	21.390,00
15/09/2010	6.000,00	19/12/2011	3.150,00	25/04/2013	962,00
15/09/2010	9.600,00	12/01/2012	3.150,00	25/04/2013	950,00
20/10/2010	9.600,00	02/03/2012	6.300,00	03/05/2013	10.035,00
29/10/2010	6.000,00	29/03/2012	6.300,00	22/05/2013	962,00
18/11/2010	6.000,00	18/04/2012	6.690,00	22/05/2013	950,00
18/11/2010	9.600,00	23/05/2012	6.690,00	23/05/2013	10.035,00
17/12/2010	9.600,00	08/06/2012	883,00	24/05/2013	10.695,00
04/01/2011	6.000,00	21/06/2012	6.690,00	25/06/2013	962,00
20/01/2011	6.000,00	20/07/2012	6.690,00	25/06/2013	950,00
20/01/2011	9.600,00	10/08/2012	2.383,00	25/06/2013	10.035,00
17/02/2011	9.600,00	24/08/2012	2.683,00	25/06/2013	10.695,00
24/02/2011	6.000,00	24/08/2012	6.690,00	23/07/2013	950,00
17/03/2011	6.000,00	20/09/2012	6.690,00	23/07/2013	962,00
17/03/2011	9.600,00	11/10/2012	2.683,00	25/07/2013	10.035,00
14/04/2011	6.000,00	22/10/2012	6.690,00	21/08/2013	950,00
14/04/2011	9.600,00	23/11/2012	2.683,00	21/08/2013	962,00
20/05/2011	6.000,00	23/11/2012	6.690,00	26/08/2013	10.035,00
20/05/2011	9.600,00	14/12/2012	2.683,00	19/09/2013	950,00
17/06/2011	6.300,00	18/12/2012	6.690,00	19/09/2013	962,00
21/06/2011	10.050,00	21/12/2012	871,00		

9.13. aplicar aos responsáveis, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R$)
Manoel Francisco Monteles Neto	28.000,00
Genário Alves Viana	32.000,00
Jairo Lisboa de Sousa	55.000,00
EMM Mota & Cia Ltda.	46.000,00
COLMED-Distribuidora de Medicamentos Ltda.	18.000,00

9.14. dar ciência desta decisão ao recorrente, aos demais responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Maranhão.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1757-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 1758/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.559/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Carlos Augusto Lahm Steffen (741.648.560-68).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Carlos Augusto Lahm Steffen, em razão de irregularidades identificadas em alteração de cadastros, abertura de contas, avaliações de risco, concessões de crédito, acesso às contas, débitos e transferências diversas, contratação de produtos para titulares e terceiros, efetuados sem o conhecimento, sem o consentimento e sem a autorização dos clientes envolvidos, bem como contratação de crédito e de cartões de crédito em nome da mãe do agente causador do dano sem comprovação de renda fidedigna, inclusive com emissão de cartão adicional em benefício próprio.

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. considerar revel o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. 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, julgar irregulares as contas do responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen (CPF: 741.648.560-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
4/7/2023	30.000,00	Débito
4/7/2023	50.000,00	Débito
6/7/2023	48.037,57	Débito
3/7/2023	50.000,00	Débito
4/7/2023	26.630,00	Débito
4/7/2023	50.000,00	Débito
4/7/2023	30.000,00	Débito
6/7/2023	28.075,13	Débito
6/7/2023	1.141,50	Crédito
6/7/2023	518,60	Crédito

9.3. aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 30.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (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 presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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;

9.6. aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo

de cinco anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1758-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1759/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.156/2025-8.

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: Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro (076.950.123-00)

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Imperatriz/MA - INSS/MPS

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

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

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

8. Representação legal: Maria Celeste Santos Sousa (4896/OAB-MA), representando Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, em razão de habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte (NB nº 21/154.405.094-9), sem a devida demonstração de dependência em relação ao instituidor, sem a comprovação da qualidade de segurado do instituidor e mediante inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, “b” e “d”, § 3º, 19, 23, inciso III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, nos arts. 212 e 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 6º, inciso II, e 29 da Instrução Normativa TCU 98/2024, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. arquivar os presentes autos em relação a Alcimar Ferreira Eugênio, em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro;

9.3. julgar irregulares as contas de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/2/2011	0,62
6/6/2012	3.583,44
5/7/2012	3.583,44
14/12/2010	793,19
6/9/2012	3.583,44
6/10/2011	3.378,06
7/11/2011	3.378,06
6/9/2011	1.689,03
4/3/2011	3.376,16
14/12/2010	0,83
6/8/2012	3.583,44
6/9/2012	1.791,72
10/11/2010	2.538,23
6/9/2011	13,30
6/9/2011	3.378,06
5/4/2012	3.583,44
5/5/2011	3.376,16
7/2/2011	3.376,16
6/2/2012	3.583,44
6/7/2011	3.376,16
10/1/2011	3.172,79
7/5/2012	3.583,44
6/12/2011	3.378,06
14/12/2010	3.172,79
6/4/2011	3.376,16
6/12/2011	1.689,03
6/6/2011	3.376,16
5/1/2012	3.378,06
10/1/2011	0,23
6/3/2012	3.583,44
10/11/2010	0,56
4/8/2011	3.376,16

9.4. aplicar à Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro multa no valor de R$ 20.000,00, 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, atualizadas 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:

9.5.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

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

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Maria José Portela Nascimento;

9.7. inabilitar Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, pelo período de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.8. notificar a responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado do Maranhão a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1759-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1760/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.654/2025-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgãos/Entidades: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

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 acompanhamento operacional da política pública de incentivos à produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), instituída pela Lei 8.248/1991 (Lei de TICs).

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, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

9.1.1.1. em consonância com o inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que formalize e publique, em 180 dias, no âmbito do Comitê Técnico de Gestão de Riscos, a Matriz de Riscos Operacional da Lei de TICs, contendo:

a) classificação quantitativa de probabilidade e impacto;

b) indicadores de desempenho para cada ação mitigadora; e

c) cronograma de monitoramento.

9.1.1.2. em consonância com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise ex ante e ex post da Casa Civil, em 360 dias:

a) a criação de estrutura e rotina de avaliação ex post alinhada ao Guia Prático da Casa Civil e a publicação de um Plano de Monitoramento e Avaliação, adotando a metodologia dos Guias práticos de análise ex ante e ex post da Casa Civil ou similar;

b) a operacionalização das diretrizes da Lei 14.968/2024 e a criação de indicadores de efetividade com mecanismo que extraia as evidências para orientar o processo de revisão de gastos;

c) a criação de indicadores de eficiência administrativa e a publicação de painéis de bordo (dashboards) que demonstrem, em especial, o status das análises de Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), o volume de glosas e o tempo médio de processamento, visando reduzir o passivo acumulado;

d) a construção de linhas de base para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, cobrindo período mínimo de 2019 a 2025;

e) o estabelecimento de metas para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mesmo dentro do desenho atual de política com requisitos mínimos obrigatórios; e

f) o aprimoramento da seção “Resultados da Lei de TIC”, disponível no portal do MCTI, de modo que seu conteúdo passe a contemplar, também, dados e informações relativas ao monitoramento do desempenho e à avaliação de resultados, confrontando, periodicamente, os resultados alcançados com as metas a serem estabelecidas no Plano de Monitoramento e Avaliação.

9.1.2. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que, no prazo de 180 dias, definam e formalizem, de forma conjunta, o processo de negócio para o intercâmbio bidirecional e tempestivo de informações sobre os benefícios da Lei de TICs, incluindo o fluxo de envio de dados pela RFB ao MCTI, de modo a viabilizar a gestão integrada, em conformidade com a Lei 13.969/2019 e o Decreto 10.356/2020;

9.2. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, em consonância com o art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que instituam, em conjunto com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, instância de coordenação operacional interministerial para a implementação da Lei de TICs, com cronograma de reuniões periódicas e atribuições voltadas, em especial, ao alinhamento técnico-operacional, à promoção da interoperabilidade de dados, ao monitoramento conjunto de riscos e ao alinhamento de decisões;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Casa Civil da Presidência da República;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1760-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1761/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.155/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 relatório de auditoria integrada na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) para avaliar a regularidade, a transparência e a governança dos atos de gestão relacionados ao projeto Expo Osaka 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. determinar ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova as alterações necessárias em seus normativos internos (a exemplo do Estatuto Social, do Regimento Interno e da Política de Auditoria Interna) para a efetiva correção da irregularidade estrutural na governança da função de auditoria interna, visando dar cumprimento ao art. 4º (caput e inciso IV) do Decreto 4.584/2003, de modo a:

9.1.1. constituir uma unidade autônoma de auditoria interna que seja responsável exclusivamente pela terceira linha de defesa de modo a assegurar a necessária segregação entre as funções de segunda linha (Gestão de Riscos, Compliance) e terceira linha (Auditoria Interna), em conformidade com o Decreto 4.584/2003, o Contrato de Gestão 2024-2027, o Modelo das Três Linhas (IIA) e a IN SFC-CGU 3/2017;

9.1.2. estabelecer o reporte funcional da unidade de auditoria interna diretamente ao Conselho Deliberativo (CDA) em observância à Prática 3.4 do Referencial Básico de Governança do TCU, à Norma Global 7.1 do IIA, ao Princípio 5 do Modelo das Três Linhas e à jurisprudência desta Corte (Acórdão 289/2018-Primeira Câmara);

9.1.3. incluir, de forma explícita, entre as competências do Conselho Deliberativo (CDA), a supervisão funcional da unidade de Auditoria Interna, abrangendo a aprovação de seu plano anual de auditoria, bem como a responsabilidade pela nomeação, avaliação, remuneração e destituição de seu principal executivo (Norma IIA 8.1; Prática TCU 3.4);

9.2. determinar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as seguintes providências:

9.2.1. dê publicidade, em seção específica do Portal da Transparência, a todas as resoluções emitidas pela Diretoria Executiva (DIREX), excetuando-se apenas os documentos ou trechos formalmente classificados como sigilosos em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), ao art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (LAI) e em alinhamento ao item 3.3 do Guia de Transparência Ativa da CGU;

9.2.2. promova a adequação dos dados de transparência ativa sobre viagens a serviço para que passem a contemplar também o "valor total da viagem" e a "motivação" individualizada, em cumprimento ao art. 2º, XVII, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;

9.3. recomendar ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. institua um Comitê de Auditoria, como órgão de assessoramento especializado vinculado diretamente ao CDA, com o objetivo de servir de interface primária com a unidade de auditoria interna e fortalecer a capacidade do Conselho de exercer sua função de supervisão;

9.4. recomendar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.4.1. institua rotina de publicação proativa, em seu Portal da Transparência, das atas de todas as suas instâncias colegiadas (CDA, CFA, DIREX e comissões e comitês);

9.4.2. estabeleça o marco temporal de até o último dia útil de março do exercício seguinte para a publicação dos Relatórios Anuais de Atividades da Auditoria Interna (RAINT);

9.4.3. priorize a implantação de solução tecnológica que promova a consistência de informações entre suas diferentes plataformas de transparência (painel em PowerBI, planilha de contratos e Portais de Aquisições);

9.4.4. revise a arquitetura da informação de seu Portal da Transparência, movendo os dados sobre viagens da seção "Prestação de Contas IN 84/2020 TCU" para local próprio mais intuitivo;

9.4.5. aperfeiçoe seus sistemas para consolidar as informações de viagens em arquivo ou painel único (sem a fragmentação mensal);

9.4.6. publique seus normativos internos de viagens;

9.4.7. institua rotina de publicação de relatório consolidado de prestação de contas ao final de eventos de grande vulto;

9.5. dar ciência à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a prevenir a repetição de irregularidades, sobre os seguintes pontos:

9.5.1. que a publicação de contratos administrativos sem a integralidade de seus anexos ou com hiperlinks incorretos (falhas corrigidas no curso da fiscalização) configurou descumprimento do art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI, e do art. 2º, inciso IX, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;

9.5.2. que a fragmentação das informações de contratações em múltiplos portais e a inconsistência de dados entre diferentes fontes (Painel PowerBI vs. planilhas) afrontam os requisitos da LAI de acesso à informação de forma "objetiva, transparente, clara" (art. 8º, § 3º, inciso I) e o princípio da eficiência

9.6. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade a proceder ao monitoramento do cumprimento das deliberações constantes do presente Acórdão em processos específicos;

9.7. juntar cópia de inteiro teor do presente Acórdão, bem como do Relatório de Auditoria e seus apêndices ao TC 019.076/2025-8 (Denúncia) como subsídio para a instrução daquele processo;

9.8. encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);

9.9. encerrar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1761-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1762/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.271/2019-6.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).

3.2. Responsáveis: Raimundo Carvalho Caldas (075.095.022-68); Saul Nunes Bemerguy (053.110.802-30); Vitoria Regia Industria Comercio e Construções Ltda (23.035.819/0001-90); Waltino B. Nunes Ltda (04.603.780/0001-15).

3.3. Recorrente: Saul Nunes Bemerguy (053.110.802-30).

4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tabatinga/AM.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.

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

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

8. Representação legal: Diego Rossato Botton (A-495/OAB-AM), representando Saul Nunes Bemerguy; Eurismar Matos da Silva (9221/OAB-AM), representando Waltino B. Nunes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto por Saul Nunes Bemerguy em face do Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

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. não conhecer o recurso de revisão interposto por Saul Nunes Bemerguy, por não atender aos requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos do art. 288 do RI/TCU, c/c o art. 35, caput, da Lei 8.443/92;

9.2. dar ciência sobre o presente acórdão ao recorrente e aos demais interessados;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1762-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1763/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.161/2025-9.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de proposta de metodologia para selecionar empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução a serem considerados no Relatório Consolidado do Fiscobras 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. aprovar a metodologia para seleção de empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução, a serem considerados no Relatório Consolidado do Fiscobras 2026;

9.2. autorizar a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura a dar continuidade ao projeto-piloto junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes com vistas a testar a operacionalidade da metodologia, aferir sua aderência à realidade do órgão executor e subsidiar a elaboração de lista de empreendimentos prioritários para compor o Relatório Consolidado do Fiscobras 2026;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1763-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1764/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.808/2015-0.
1.1. Apensos: 010.478/2010-8; 012.028/2015-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Luiz de Oliveira (falecido – 114.568.411-49); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda.; Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi; Maurício Santo Matar (322.216/OAB-SP), Isabela Félix de Sousa Ferreira (28.481/OAB-GO) e outros, representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ); Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, com a finalidade de quantificar o débito e apurar as responsabilidades decorrentes de irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, celebrado entre a extinta Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para execução das obras remanescentes do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul no estado do Tocantins,

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 iliquidáveis as contas do espólio de André Luiz de Oliveira, ordenando o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do Regimento Interno;

9.2. excluir Maria Estela Filardi da relação processual, ante a ausência dos pressupostos de responsabilização;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres da Infra S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1	113.799,72	22/10/09
2	1.272.089,77	12/11/09
3	2.738.714,89	11/12/09
4	1.968.735,21	28/12/09
5	2.723.764,02	23/02/10
6	2.428.329,84	15/03/10
7	1.930.238,97	22/04/10
8	2.032.377,76	30/04/10
9	3.636.911,46	10/06/10
10	4.822.686,32	30/06/10
11	4.814.507,52	31/08/10
12	5.006.251,91	02/09/10
13	1.725.508,79	08/10/10
14	1.275.995,53	05/11/10
15	689.396,92	30/12/10
16	634.154,50	30/12/10
17	581.488,47	09/02/11

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
18	1.415.469,98	17/03/11
19	671.107,70	14/04/11
20	160.160,29	03/06/11
21	270.586,36	12/07/11
22	28.376,37	22/07/11
23	22.833,58	08/09/11
24	162.724,45	22/09/11
25	150.330,08	18/10/11
26	85.595,14	29/12/11

9.4. aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 4.000.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.500.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.500.000,00
Luiz Carlos Oliveira Machado	R$ 200.000,00

9.5. considerar graves as infrações cometidas por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitar José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos subitens precedentes caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e o de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.9. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, bem como à Infra S.A. e aos responsáveis.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1764-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 1765/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.224/2025-2.
1.1. Apensos: 015.891/2025-9; 021.677/2016-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério dos Povos Indígenas.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar a execução do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva relativa ao rompimento da Barragem de Fundão (Novo Acordo do Rio Doce), no âmbito das obrigações atribuídas à União e a seus órgãos, especialmente no que se refere às áreas de agricultura, pesca, meio ambiente, desenvolvimento econômico e proteção dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 4º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:
9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, submetam à apreciação do Comitê do Rio Doce proposta de Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR) do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap), exclusivamente em relação aos rendimentos já acumulados, observando estritamente a Cláusula 15 do Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce e a natureza perpétua do fundo, nos termos do art. 26, incisos III e XII, do Decreto 12.412/2025, sem prejuízo de posterior consolidação do PAAR após deliberação sobre a modelagem financeira do fundo;
9.1.2. até deliberação das instâncias competentes previstas no Novo Acordo do Rio Doce acerca da modelagem do Frap e da interpretação do requisito de perpetuidade, abstenham-se de empregar

recursos correspondentes ao principal do fundo para financiamento das ações do Programa de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca), restringindo eventual execução às disponibilidades oriundas dos respectivos rendimentos.

9.2. recomendar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que, no âmbito do Propesca:

9.2.1. sejam estabelecidos fluxos, responsabilidades e periodicidade para atualização dos indicadores e para tomadas de decisão quanto à abertura, fechamento e reavaliação da atividade pesqueira com base nos resultados dos monitoramentos ambiental e da sanidade do pescado;

9.2.2. nas revisões futuras do plano, consolidem mecanismo de gestão adaptativa por cenários para o caso de a retomada da atividade pesqueira não se mostrar viável no prazo previsto no Anexo 10 do acordo, bem como na hipótese de nova proibição da atividade pesqueira em virtude de deterioração das condições sanitárias, contemplando, quando aplicável, medidas de proteção socioeconômica às comunidades diretamente afetadas.

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a dar prosseguimento ao presente acompanhamento;

9.4. informar o teor desta deliberação ao Ministério Público Federal, na qualidade de representante do TC 015.891/2025-9, apensado a este processo.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1765-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1766/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.329/2023-1.

1.1. Apensos: 009.966/2024-2; 003.124/2025-8; 016.945/2025-5; 014.211/2025-4; 024.830/2024-0; 006.187/2025-0.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, de natureza operacional, realizado com o objetivo de avaliar a implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante, instituído pela Lei 14.719/2023,

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

9.1. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.1.1. a persistência de informações desatualizadas ou divergentes acerca da situação das licitações e da execução física das obras repactuadas compromete a fidedignidade das informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), dificulta o acompanhamento da implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e afronta o dever de transparência ativa previsto na Lei 12.527/2011 e na Lei 14.719/2023;

9.1.2. a ausência de divulgação, por empreendimento, das informações relativas aos recursos federais transferidos limita a transparência da execução financeira do Pacto e dificulta o controle social e a atuação dos órgãos de controle, em afronta ao dever de transparência ativa previsto na Lei 12.527/2011 e na Lei 14.719/2023.

9.2. informar o teor desta decisão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público Federal;

9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica para continuidade do acompanhamento.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1766-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1767/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.369/2023-5.

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

3. Responsáveis: Antero Torres Paula (083.190.858-02); Jaime Negreiro Pimentel (007.921.298-06); Kleber Mejorado Gonzaga (121.910.458-20); Mario Alberto Schonhardt Ayoroa (082.932.417-80); Milton Takeo Ito (101.100.028-81).

4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - SÃO PAULO/SP - INSS/MPS.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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: Cyntia Valeria Oliveira Rocha (OAB/TO 8.181), Talles Vinicius Brasil da Silva (OAB/TO 12.817) e outros, representando Kleber Mejorado Gonzaga; Ivan Soares (OAB/SP 146.927), representando Milton Takeo Ito.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, em razão de fraudes identificadas na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar revéis os responsáveis Srs. Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito;

9.3. julgar irregulares as contas dos responsáveis Srs. Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, com fundamento nos 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, e condená-los ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1. débito de responsabilidade do Sr. Milton Takeo Ito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/10/2013	1.085,66
15/10/2013	2.960,90
7/11/2013	1.973,93
7/11/2013	493,48
7/11/2013	296,09
7/11/2013	690,87
6/12/2013	2.960,90
6/12/2013	493,48
8/1/2014	2.960,90
7/2/2014	2.120,71
7/2/2014	252,46
7/2/2014	908,87
13/3/2014	3.029,59
7/4/2014	3.029,59
9/5/2014	3.029,59
11/6/2014	100,98
11/6/2014	757,40
16/9/2014	1.515,60
16/9/2014	70,16
6/10/2014	1.684,00
7/11/2014	1.684,00
4/12/2014	1.684,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2014	631,50
8/1/2015	1.684,00
5/2/2015	1.721,38
6/3/2015	1.721,38
8/4/2015	1.721,38
8/5/2015	1.721,38
8/6/2015	1.549,24
8/6/2015	717,24
8/6/2015	172,13
6/7/2015	1.721,38
6/8/2015	1.721,38
4/9/2015	1.721,38
6/10/2015	1.721,38
6/11/2015	1.721,38
7/12/2015	1.721,38
7/12/2015	1.004,14
3/3/2015	187,27
3/3/2015	973,80
3/3/2015	24,38
3/3/2015	2.260,16
3/3/2015	16,62
5/3/2015	1.136,54
7/4/2015	1.136,54
28/4/2015	530,38
7/5/2015	606,15
7/5/2015	378,84
5/6/2015	1.136,54
6/7/2015	1.136,54
31/7/2015	227,30
6/8/2015	909,23
6/8/2015	284,14
4/9/2015	189,42
23/7/2013	3.518,32
7/8/2013	3.104,40
6/9/2013	3.104,40

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/9/2013	388,05
7/10/2013	3.104,40
7/11/2013	3.104,40
6/12/2013	3.104,40
6/12/2013	1.422,85
8/1/2014	3.104,40
7/2/2014	2.553,80
7/2/2014	266,02
7/2/2014	638,45
12/3/2014	3.192,25
7/4/2014	3.192,25
8/5/2014	3.192,25
6/6/2014	3.192,25
7/7/2014	3.192,25
7/8/2014	3.192,25
8/9/2014	2.340,98
8/9/2014	1.862,14
22/4/2015	3.336,76
22/4/2015	7.226,22
22/4/2015	53,34
7/5/2015	3.336,76
5/6/2015	3.336,76
29/6/2015	444,90
6/7/2015	2.891,85
6/7/2015	1.668,38
6/8/2015	3.336,76
4/9/2015	3.336,76
6/10/2015	3.336,76
6/11/2015	3.336,76
9/8/2013	3.258,88
9/8/2013	3.491,66
10/9/2013	3.491,66
10/9/2013	436,45
17/10/2013	3.491,66
6/11/2013	3.491,66

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
19/3/2014	3.577,90
19/3/2014	3.577,90
4/4/2014	3.577,90
7/5/2014	3.577,90
10/6/2014	357,79
10/6/2014	1.192,63
7/7/2014	3.577,90
6/8/2014	1.908,21
6/8/2014	894,47

9.3.2. débito de responsabilidade do Sr. Mario Alberto Schonhardt Ayoroa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/4/2013	1.274,43
4/4/2013	3.186,08
7/5/2013	3.186,08
6/6/2013	3.186,08
4/7/2013	3.186,08
6/8/2013	3.186,08
6/8/2013	1.327,53
9/9/2013	3.186,08
4/10/2013	3.186,08
6/11/2013	3.186,08
5/12/2013	3.186,08
5/12/2013	1.327,53
7/1/2014	3.186,08
6/2/2014	3.332,63
6/2/2014	277,71
11/3/2014	3.332,63
4/4/2014	2.221,75
4/4/2014	555,44
7/7/2015	1.661,63
7/7/2015	3.677,67
5/8/2015	1.661,63

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/9/2015	1.661,63
6/10/2015	1.661,63
6/10/2015	415,40
5/11/2015	1.661,63
19/1/2015	575,80
19/1/2015	287,90
19/1/2015	3.454,81
3/2/2015	3.494,54
3/3/2015	3.494,54
2/4/2015	3.261,57
2/4/2015	873,63
2/4/2015	232,96
8/5/2015	2.329,69
8/5/2015	291,21
8/5/2015	1.164,84
2/6/2015	3.494,54
6/7/2015	3.494,54
6/8/2015	3.494,54
6/8/2015	873,64
7/10/2015	6.989,08
19/1/2016	1.397,81
2/2/2016	3.888,72

9.3.3. débitos de responsabilidade do Sr. Kleber Mejorado Gonzaga:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2014	1.417,24
9/12/2014	2.657,33
9/12/2014	664,33
9/1/2015	2.657,33
4/2/2015	2.698,25
4/3/2015	2.698,25
6/4/2015	2.698,25
6/5/2015	2.698,25

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/6/2015	2.698,25
3/7/2015	2.698,25
5/8/2015	2.698,25
3/9/2015	2.698,25
5/10/2015	2.698,25
5/10/2015	1.349,12
5/11/2015	2.698,25
3/12/2015	2.698,25
3/12/2015	1.349,12
6/1/2016	2.698,25
3/2/2016	3.002,61
3/3/2016	3.002,61
5/4/2016	3.002,61
4/5/2016	3.002,61
3/6/2016	3.002,61
5/7/2016	3.002,61
3/8/2016	3.002,61
5/9/2016	3.002,61
5/10/2016	3.002,61
4/11/2016	3.002,61
5/12/2016	3.002,61
5/12/2016	1.501,30
4/1/2017	3.002,61
3/2/2017	3.200,18
3/3/2017	3.200,18
5/4/2017	3.200,18
4/5/2017	3.200,18
5/6/2017	3.200,18
5/7/2017	3.200,18
3/8/2017	3.200,18
9/12/2014	3.618,05
9/12/2014	603,00
9/12/2014	1.085,41

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/1/2015	3.618,05
2/2/2015	3.673,76
2/3/2015	3.673,76
1/4/2015	3.673,76
4/5/2015	3.673,76
1/6/2015	3.673,76
1/7/2015	3.673,76
3/8/2015	3.673,76
1/9/2015	3.673,76
1/10/2015	3.673,76
1/10/2015	1.836,88
3/11/2015	3.673,76
1/12/2015	3.673,76
1/12/2015	1.836,88
4/1/2016	3.673,76
1/2/2016	4.088,16
1/3/2016	4.088,16
1/4/2016	4.088,16
2/5/2016	4.088,16
1/6/2016	4.088,16
1/7/2016	4.088,16
1/8/2016	4.088,16
1/9/2016	4.088,16
1/9/2016	2.044,08
3/10/2016	4.088,16
1/11/2016	4.088,16
1/12/2016	4.088,16
1/12/2016	2.044,08
2/1/2017	4.088,16
1/2/2017	4.357,16
1/3/2017	4.357,16
3/4/2017	4.357,16
2/5/2017	4.357,16

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/6/2017	4.357,16
3/7/2017	4.357,16
1/8/2017	4.357,16
1/9/2017	4.357,16
1/9/2017	2.178,58
30/12/2014	12.710,51
30/12/2014	1.371,46
5/1/2015	3.291,51
3/2/2015	3.364,58
3/3/2015	3.364,58
2/4/2015	3.364,58
5/5/2015	3.364,58
2/6/2015	3.364,58
2/7/2015	3.364,58
4/8/2015	3.364,58
2/9/2015	3.364,58
2/10/2015	3.364,08
2/10/2015	1.682,29
4/11/2015	3.364,58
2/12/2015	3.364,58
2/12/2015	1.682,29
5/1/2016	3.364,58
2/2/2016	3.744,10
2/3/2016	3.744,10
4/4/2016	3.744,10
3/5/2016	3.744,10
2/6/2016	3.744,10
4/7/2016	3.744,10
2/8/2016	3.744,10
2/9/2016	3.744,10
2/9/2016	1.872,05
4/10/2016	3.744,10
3/11/2016	3.744,10

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2016	3.744,10
2/12/2016	1.872,05
3/1/2017	3.744,10
2/2/2017	3.990,46
2/3/2017	3.990,46
4/4/2017	3.990,46
3/5/2017	3.990,46
2/6/2017	3.990,46
4/7/2017	3.990,46
2/8/2017	3.990,46
5/1/2016	456,59
5/1/2015	3.774,51
5/1/2015	1.826,38
5/1/2015	13,19
3/2/2015	1.863,63
3/3/2015	1.863,63
2/4/2015	1.863,63
5/5/2015	1.863,63
2/6/2015	1.863,63
2/7/2015	1.863,63
4/8/2015	1.863,63
2/9/2015	1.863,63
2/10/2015	1.863,63
2/10/2015	931,81
4/11/2015	1.863,63
2/12/2015	1.863,63
2/12/2015	931,82
5/1/2016	1.863,63
2/2/2016	2.073,84
2/3/2016	2.073,84
4/4/2016	2.073,84
3/5/2016	2.073,84
2/6/2016	2.073,84

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/7/2016	2.073,84
2/8/2016	2.073,84
2/9/2016	2.073,84
2/9/2016	1.036,92
4/10/2016	2.073,84
3/11/2016	2.073,84
2/12/2016	2.073,84
2/12/2016	1.036,92
3/1/2017	2.073,84
2/2/2017	2.210,29
2/3/2017	2.210,29
4/4/2017	2.210,29
3/5/2017	2.210,29
2/6/2017	2.210,29
4/7/2017	2.210,29
2/8/2017	2.210,29
4/9/2017	2.210,29
4/9/2017	1.105,14
3/10/2017	2.210,29
3/11/2017	2.210,29
4/12/2017	2.210,29
4/12/2017	1.105,15
3/1/2018	2.210,29
4/12/2014	1.449,00
4/12/2014	2.287,91
4/12/2014	571,97
9/1/2015	2.287,91
5/2/2015	2.323,14
9/3/2015	2.323,14
7/4/2015	2.323,14
7/5/2015	2.323,14
5/6/2015	2.323,14
6/7/2015	2.323,14

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/8/2015	2.323,14
4/9/2015	2.323,14
6/10/2015	2.323,14
6/10/2015	1.161,57
6/11/2015	2.323,14
4/12/2015	2.323,14
4/12/2015	1.161,57
7/1/2016	2.323,14
4/2/2016	2.585,19
4/3/2016	2.585,19
6/4/2016	2.585,19
5/5/2016	2.585,19
6/6/2016	2.585,19
6/7/2016	2.585,19
4/8/2016	2.585,19
6/9/2016	2.585,19
6/9/2016	1.292,59
6/10/2016	2.585,19
7/11/2016	2.585,19
6/12/2016	2.585,19
6/12/2016	1.292,60
5/1/2017	2.585,19
6/2/2017	2.755,29
6/3/2017	2.755,29
6/4/2017	2.755,29
5/5/2017	2.755,29
6/6/2017	2.755,29
6/7/2017	2.755,29
4/8/2017	2.755,29
6/9/2017	2.755,29
6/9/2017	1.377,64
5/10/2017	2.755,29
7/11/2017	2.755,29

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2017	2.755,29
6/12/2017	1.377,65
18/11/2014	1.833,80
18/11/2014	611,26
18/11/2014	2.506,19
18/11/2014	3,29
4/12/2014	1.833,80
7/1/2015	1.833,80
5/2/2015	1.874,51
5/3/2015	1.874,51
7/4/2015	1.874,51
7/5/2015	1.874,51
5/6/2015	1.874,51
6/7/2015	1.874,51
6/8/2015	1.874,51
4/9/2015	1.874,51
6/10/2015	1.874,51
6/10/2015	937,25
6/11/2015	1.874,51
4/12/2015	1.874,51
4/12/2015	937,25
7/1/2016	1.874,51
4/2/2016	2.085,95
4/3/2016	2.085,95
6/4/2016	2.085,95
5/5/2016	2.085,95
6/6/2016	2.085,95
6/7/2016	2.085,95
4/8/2016	2.085,95
6/9/2016	2.085,95
6/9/2016	1.042,97
6/10/2016	2.085,95
7/11/2016	2.085,95

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2016	2.085,95
6/12/2016	1.042,98
5/1/2017	2.085,95
6/2/2017	2.223,20
6/3/2017	2.223,20
6/4/2017	2.223,20
5/5/2017	2.223,20
6/6/2017	2.223,20
6/7/2017	2.223,20
4/8/2017	2.223,20
8/1/2015	4.587,90
8/1/2015	559,50
8/1/2015	9,48
8/1/2015	3.357,00
6/2/2015	2.794,49
6/3/2015	2.794,49
8/4/2015	2.794,49
8/5/2015	2.794,49
8/6/2015	2.794,49
7/7/2015	2.794,49
7/8/2015	2.794,49
8/9/2015	2.794,49
7/10/2015	2.794,49
7/10/2015	1.704,34
4/12/2014	1.410,24
4/12/2014	2.488,66
4/12/2014	622,16
7/1/2015	2.488,66
5/2/2015	2.526,98
5/3/2015	2.526,98
7/4/2015	2.526,98
7/5/2015	2.526,98
5/6/2015	2.526,98

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2015	2.526,98
6/8/2015	2.526,98
4/9/2015	2.526,98
6/10/2015	2.526,98
6/10/2015	1.263,49
6/11/2015	2.526,98
4/12/2015	2.526,98
4/12/2015	1.263,49
7/1/2016	2.526,98
4/2/2016	2.812,02
4/3/2016	2.812,02
6/4/2016	2.812,02
5/5/2016	2.812,02
6/6/2016	2.812,02
6/7/2016	2.812,02
4/8/2016	2.812,02

9.3.4. débitos de responsabilidade do Sr. Antero Torres Paula:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/6/2015	761,73
6/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00
3/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
24/2/2015	2.720,73
24/2/2015	3.627,64
24/2/2015	3.853,64
24/2/2015	28.416,51
24/2/2015	567,93
4/3/2015	3.853,64
6/4/2015	3.853,64
8/5/2015	3.853,64
17/6/2015	3.853,64
3/7/2015	3.853,64
6/8/2015	3.853,64
3/9/2015	3.853,64
5/10/2015	3.853,64
5/10/2015	1.926,82
5/11/2015	3.853,64
3/12/2015	3.853,64
3/12/2015	1.926,82
7/1/2016	3.853,64
3/2/2016	4.288,33
3/3/2016	4.288,33
5/4/2016	4.288,33
4/5/2016	4.288,33
3/6/2016	4.288,33
5/7/2016	4.288,33
3/8/2016	4.288,33

9.3.5. débitos de responsabilidade do Sr. Jaime Negreiro Pimentel:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/2/2007	151,66	Débito
7/2/2007	350,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/3/2007	350,00	Débito
5/4/2007	350,00	Débito
7/5/2007	380,00	Débito
6/6/2007	380,00	Débito
5/7/2007	380,00	Débito
6/8/2007	380,00	Débito
6/9/2007	380,00	Débito
4/10/2007	380,00	Débito
7/11/2007	380,00	Débito
6/12/2007	380,00	Débito
7/1/2008	380,00	Débito
11/2/2008	380,00	Débito
6/3/2008	380,00	Débito
4/4/2008	415,00	Débito
7/5/2008	415,00	Débito
5/6/2008	415,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito
6/8/2008	415,00	Débito
4/9/2008	415,00	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
7/1/2009	415,00	Débito
5/2/2009	415,00	Débito
6/3/2009	465,00	Débito
6/4/2009	465,00	Débito
7/5/2009	465,00	Débito
4/6/2009	465,00	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
4/12/2009	465,00	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/4/2010	510,00	Débito
6/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
6/10/2010	510,00	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/2/2011	540,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
6/12/2011	545,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
6/6/2012	622,00	Débito
6/7/2012	622,00	Débito
6/8/2012	622,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/9/2012	622,00	Débito
4/10/2012	622,00	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
27/6/2013	678,00	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
5/9/2013	678,00	Débito
4/10/2013	678,00	Débito
7/11/2013	678,00	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
6/2/2014	724,00	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
4/4/2014	724,00	Débito
7/5/2014	724,00	Débito
5/6/2014	724,00	Débito
7/7/2014	724,00	Débito
6/8/2014	724,00	Débito
4/9/2014	724,00	Débito
6/10/2014	724,00	Débito
7/11/2014	724,00	Débito
4/12/2014	724,00	Débito
7/1/2015	724,00	Débito
5/2/2015	788,00	Débito
5/3/2015	788,00	Débito
6/7/2015	710,04	Crédito
7/8/2015	710,04	Crédito
4/9/2015	710,04	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/10/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	295,85	Crédito
5/11/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	295,85	Crédito
11/1/2016	710,04	Crédito
3/2/2016	790,13	Crédito
7/3/2016	790,13	Crédito
5/4/2016	790,13	Crédito
9/5/2016	790,13	Crédito
6/6/2016	790,13	Crédito
5/7/2016	790,13	Crédito
3/8/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	395,06	Crédito
5/10/2016	790,13	Crédito
7/11/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	395,07	Crédito
4/1/2017	790,13	Crédito
3/2/2017	842,12	Crédito
6/3/2017	842,12	Crédito
5/4/2017	842,12	Crédito
4/5/2017	842,12	Crédito
5/6/2017	842,12	Crédito
5/7/2017	842,12	Crédito
3/8/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	421,06	Crédito
10/10/2017	842,12	Crédito
6/11/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	421,06	Crédito
9/1/2018	842,12	Crédito
5/2/2018	859,55	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/3/2018	859,55	Crédito
5/4/2018	859,55	Crédito
7/5/2018	859,55	Crédito
7/6/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	429,77	Crédito
3/10/2018	859,55	Crédito
6/11/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	429,78	Crédito
8/1/2019	859,55	Crédito
7/2/2019	889,03	Crédito
11/3/2019	889,03	Crédito
4/4/2019	889,03	Crédito
6/5/2019	889,03	Crédito
7/6/2019	889,03	Crédito
4/7/2019	889,03	Crédito
7/8/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	444,51	Crédito
4/10/2019	889,03	Crédito
5/11/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	444,51	Crédito
6/1/2020	889,03	Crédito
6/2/2020	928,86	Crédito
5/3/2020	928,86	Crédito
6/4/2020	928,86	Crédito

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados na tabela abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da

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

Responsável	Valor da multa (R$)
Kleber Mejorado Gonzaga	150.000,00
Milton Takeo Ito	40.000,00
Antero Torres Paula	25.000,00
Mario Alberto Schonhardt Ayoroa	20.000,00
Jaime Negreiro Pimentel	10.000,00

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar os responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelos prazos indicados na tabela a seguir, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU:

Responsável	Período da pena de inabilitação
Kleber Mejorado Gonzaga	8 anos
Milton Takeo Ito	6 anos
Mario Alberto Schonhardt Ayoroa	5 anos
Antero Torres Paula	5 anos
Jaime Negreiro Pimentel	5 anos

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

9.8. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para a adoção das medidas que entender pertinentes, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1767-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1768/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.590/2020-5.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsável: Carlos Alberto Leite de Souza (CPF 088.115.982-49).

4. Órgãos/Entidades: Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas; Secretaria de Gestão de Pessoas; Superintendência de Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Amapá (extinta).

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 11-SEAE, de20/3/2026).

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Carlos Alberto Leite de Souza em face do acórdão 1016/2026-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas, imputou dano, aplicou multa e inabilitou o embargante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal;

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

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

9.2. notificar o embargante desta deliberação.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1768-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

ACÓRDÃO Nº 1769/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.781/2024-1.

2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Monitoramento (Relatório de Auditoria).

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário (TC 006.464/2022-0), que tratou de Auditoria realizada com o objetivo de verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-

desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, relativamente ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 243 do RI/TCU e 17 da Resolução/TCU 315/2020, em:

9.1. considerar, em relação ao Acórdão 135/2024 – Plenário:

9.1.1. cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.3.2 e 9.1.3.6; parcialmente cumpridas as dos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4 e 9.1.3.5; e não cumprida a do subitem 9.1.2;

9.1.2. implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4; parcialmente implementada a do subitem 9.2.1.1; e não implementada a do subitem 9.2.5;

9.2. autorizar a AudBenefícios a continuar o monitoramento em relação aos subitens da aludida deliberação considerados não cumpridos ou parcialmente cumpridos, com vistas à reanálise dos dados e à confirmação da efetividade das ações informadas;

9.3. dar ciência da presente decisão ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e

9.4. apensar os autos ao processo originário (TC 006.464/2022-0).

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1769-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 1770/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.341/2022-3.

1.1. Apenso: 021.548/2022-6.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Instituto Léo Moura Sports (24.260.951/0001-68).

4. Órgão: Ministério do Esporte.

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Saulo Alexandre Morais e Sá (OAB/RJ 135.191), representando Instituto Léo Moura Sports.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de ocorrência de irregularidades na transferência de recursos públicos do Orçamento Geral da União, via emendas parlamentares, para a organização não governamental Instituto Léo Moura Sports.

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, e no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 desta Corte, que adote as seguintes providências:

9.2.1. promova, no prazo de 10 (dez) dias, a anulação do termo de fomento 930688, ou adote outra medida juridicamente cabível que impeça a liberação dos respectivos recursos, considerando a superveniente ausência dos requisitos normativos exigidos para o recebimento de recursos oriundos de emendas parlamentares por entidades privadas sem fins lucrativos;

9.2.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em estrita observância aos arts. 3º e 4º da IN/TCU 98/2024:

9.2.2.1. conclua a análise das prestações de contas de todos os termos de fomento celebrados com a referida organização da sociedade civil;

9.2.2.2. conclua a fase interna das tomadas de contas especiais já autuadas ou a serem autuadas contra o Instituto Léo Moura Sports, observando os critérios e procedimentos estabelecidos na IN/TCU 98/2024;

9.2.2.3. informe a este Tribunal as medidas administrativas adotadas visando à recuperação e ao ressarcimento dos débitos cujo valor original seja inferior a R$ 20.000,00, consoante o disposto no art. 6º, § 3º, da referida norma;

9.3. recomendar ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, e no art. 11 da Resolução 315/2020 deste Tribunal, que defina estratégias, critérios objetivos e procedimentos normatizados para compatibilizar a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares com os princípios fundamentais da política esportiva, notadamente os da democratização, descentralização, participação e inclusão, previstos no art. 2º da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e no art. 2º da Lei 14.597/2023 (Nova Lei Geral do Esporte), promovendo a aderência das emendas ao modelo de desenvolvimento com redução de desigualdades;

9.4. dar ciência ao Ministério do Esporte de que o modelo de prestação de contas por objeto previsto na Lei 13.019/2014 exige avaliação prévia e criteriosa da conformidade dos orçamentos apresentados pelas entidades parceiras, especialmente quanto à compatibilidade dos preços, quantitativos e especificações com o objeto pactuado, constituindo etapa essencial para a efetividade dos controles preventivos da parceria;

9.5. informar à AudTCE acerca dos elementos reunidos neste processo, especialmente dos achados constantes dos relatórios da CGU relativos aos termos de fomento 897646/2020, 909686/2021, 910783/2021 e 911484/2021, para eventual utilização das informações nas tomadas de contas especiais correlatas;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos representantes, ao Ministério do Esporte, ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, à Comissão de Esporte do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para ciência;

9.7. determinar à AudEducação que promova o monitoramento do cumprimento dos itens 9.2 e 9.3 desta deliberação e, oportunamente, submeta os resultados à apreciação deste Tribunal;

9.8. arquivar e encerrar este processo, com fundamento no art. 169, III, do RI/TCU;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1770-25/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).

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

ACÓRDÃO Nº 1771/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.638/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.
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 cumprimento das recomendações constantes do acórdão 610/2023-Plenário.

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

9.1. considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do acórdão 610/2023-Plenário;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;

9.3. apensar este processo ao TC 043.063/2021-7, nos termos do disposto no art. 169, I, do RI/TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1771-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 47 minutos, a Presidência encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 8 de julho de 2026.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO

ANEXO I DA ATA Nº 25, DE 1º DE JULHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.

COMUNICACÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Registro, neste Plenário, a presença do grupo de estudantes da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) em visita institucional organizada pelo Programa Educativo do Centro Cultural TCU (CCTCU).

O objetivo da visita é oferecer aos estudantes a oportunidade de conhecer a estrutura e o funcionamento do Tribunal de Contas da União.

O grupo acompanhará parte desta Sessão Plenária, assistirá a uma palestra institucional e conhecerá as principais instalações desta Casa.

Trata-se de uma iniciativa que reforça o compromisso do TCU com a aproximação contínua junto à sociedade, promovendo o diálogo e a disseminação do conhecimento sobre sua missão e atuação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de julho de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICACÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Gostaria de destacar a presença nesta Sessão Plenária dos três jovens que venceram o concurso TCU no TikTok Rolê Cidadão. Estudantes universitários foram convidados a postar vídeos sobre controle social. Tivemos 227 inscritos de todo o país.

Uma comissão avaliadora selecionou seis vídeos, que foram postados no perfil do TCU no TikTok. Os três vencedores foram os vídeos que receberam maior engajamento do público. No total tivemos 30.751 curtidas, 11.235 comentários e 178.051 salvamentos dos vídeos no TikTok.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de julho de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que a Secretaria-Geral da Presidência, por meio da Secretaria de Relações Institucionais (SRI), em articulação com a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), vem desenvolvendo iniciativa voltada a ampliar a regionalização do controle externo, mediante o uso estratégico das informações produzidas pelas secretarias do TCU nos estados.

O objetivo é transformar a presença local do Tribunal em insumo qualificado para o planejamento das ações de controle, contribuindo para o cumprimento da diretriz do Plano de Gestão que destaca aspectos regionais e locais nos trabalhos desta Casa.

A partir de levantamento conduzido pela SRI nos estados, foram identificados temas e problemas regionais de relevância nacional, posteriormente discutidos com unidades técnicas da Segecex. Isso permitiu avançar na estruturação de estratégias de controle com elevado componente de relacionamento institucional, em que o conhecimento dos secretários nos estados sobre objetos, atores, riscos e contextos locais passa a qualificar a atuação técnica do controle externo e a potencializar seus resultados.

Duas iniciativas já demonstram o potencial dessa integração. No saneamento básico, a atuação da SRI com a AudUrbana – na busca de apoiar soluções para destravar empreendimentos e ampliar a entrega de serviços à população – mobiliza 15 secretarias do TCU nos estados no diagnóstico de 30 obras críticas, com cerca de R$ 1,5 bilhão em investimentos.

Na saúde, a articulação da SRI com a AudSaúde envolve todos os estados na agenda de transparência das filas do Sistema Único de Saúde, com foco em diagnósticos locais e na construção de acordos que permitam ao cidadão acompanhar sua posição nas filas de consultas, exames e cirurgias eletivas.

Tal integração entre controle externo e relacionamento institucional estratégico, além de contribuir para uma atuação mais coordenada, territorializada e efetiva do TCU, fortalece a capacidade do Tribunal de atuar sobre problemas concretos da sociedade brasileira.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de julho de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICACÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Submeto à apreciação deste Colegiado a solicitação formulada pelo Ministro Herman Benjamin, Presidente do Superior Tribunal de Justiça, sobre a possibilidade de prorrogação do prazo da cessão do Auditor Federal de Controle Externo Jardel Lidório Baltar, para continuar exercendo o cargo em comissão de Coordenador de Desenvolvimento de Soluções de Software da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação daquele órgão.

Importante registrar que a referida cessão, tratada no âmbito do TC-011.403/2022-5, foi autorizada por este Plenário inicialmente em 26/8/2022, tendo sido prorrogada sucessivamente até 25/8/2026. A nova solicitação visa estender a cessão por mais um ano, até 25/8/2027.

Diante das razões apresentadas pelo solicitante e considerando os precedentes desta Corte em situações excepcionais, proponho a Vossas Excelências que seja autorizada a prorrogação da cessão

em comento, pelo prazo de 1 (um) ano a contar de 26/8/2026, com ônus para o TCU limitado à remuneração relativa ao cargo efetivo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1º de julho de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Augusto Nardes.

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que no próximo dia 7 de julho, a partir das 14h, na Sala de Conferências Bento Bugarin, localizada no Edifício Sede do TCU, a AudSustentabilidade promoverá o **Painel de Especialistas - Impactos do El Niño e Preparação do Estado para Eventos Climáticos Extremos**, com o objetivo de debater os cenários futuros associados à possível ocorrência do fenômeno El Niño em 2026, avaliar como o governo vem se preparando para este enfrentamento, por meio de suas políticas, e discutir como controle externo poderá atuar para fortalecer a resiliência diante de riscos climáticos.

O painel terá como expositores especialistas que atuam diretamente com políticas públicas ligadas ao tema em discussão, além de contar com a participação do MPTCU, servidores e colaboradores do TCU e representantes da Controladoria-Geral da União (CGU).

Como temos acompanhado nos últimos anos, a probabilidade de ocorrência de eventos climáticos extremos é cada vez elevada e seus efeitos podem se intensificar rapidamente. Por isso, este painel será uma oportunidade fundamental para discutirmos a necessidade de preparação antecipada do País frente a estes cenários, e como podemos contribuir para a adoção de medidas preventivas que reduzam a vulnerabilidade da população.

Assim, convido Vossas Excelências a participarem desse evento tão importante de diálogo e fortalecimento interinstitucional.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

MINISTRO AUGUSTO NARDES

Comunicação proferida pelo Ministro Antonio Anastasia.

COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico que fui designado para relatar o **TC 006.335/2026-8** que trata de proposta de instrução normativa destinada a disciplinar a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos Serviços Sociais Autônomos típicos, integrantes do denominado Sistema S.

Dessa forma, e de acordo com o disposto no § 1º do art. 75 do Regimento Interno desta Corte, submeto à elevada apreciação deste Plenário proposta de abertura de prazo de quinze dias para apresentação de emendas pelos Srs. Ministros e de sugestões pelos Srs. Ministros-Substitutos e pela Srª. Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCU.

Para melhor conhecimento da matéria, solicito que a Seses torne disponível cópia do anteprojeto aos Gabinetes de Vossas Excelências.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026

Antonio Anastasia
Relator

INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº xx, DE xx DE xxxx DE 2026

Disciplina a atuação do Tribunal de Contas da União no âmbito do controle dos serviços sociais autônomos típicos, integrantes do Sistema S.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

Considerando o poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para expedir instruções e atos normativos sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade;

Considerando que a jurisdição do Tribunal abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social, nos termos do inciso V do art. 5º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

Considerando que serviços sociais típicos, usualmente identificados como integrantes do denominado Sistema S, são aqueles vinculados às entidades patronais de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado.

Considerando que essas organizações receberam da Constituição Federal de 1988 e das legislações que as instituíram autonomia administrativa, estando sujeitas à fiscalização do TCU em razão da gestão de recursos públicos de natureza parafiscal.

Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa têm natureza jurídica de direito privado, não integram a administração pública, atuam em regime de colaboração com o poder público e possuem a prerrogativa de autogerir os seus recursos;

Considerando que os serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa não se submetem ao regramento próprio da administração pública, inclusive aos preceitos do § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e do § 4º do art. 170 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

Considerando a autoexecutoriedade limitada dos atos administrativos dos serviços sociais autônomos de que trata esta instrução normativa, em função de sua natureza privada, o que afasta a incidência de algumas medidas e procedimentos típicos da jurisdição de controle externo;

Considerando o controle finalístico exercido pelo TCU, orientado a resultados e desempenho;

Considerando o dever constitucional do TCU de fiscalizar o padrão da atuação dos serviços sociais autônomos, segundo critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade;

Considerando a necessidade de conferir maior efetividade à fiscalização e, por conseguinte, de adequar os instrumentos e as ações de controle às peculiaridades das unidades jurisdicionadas e ao escopo do objeto a ser fiscalizado, resolve:

CAPÍTULO I
Disposições Gerais

Art. 1º O controle externo dos serviços sociais autônomos, a cargo do Tribunal de Contas da União, será finalístico e terá por objeto principal os seus resultados e a verificação do cumprimento das suas finalidades.

§ 1º As ações de controle serão orientadas para o exame da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das atividades realizadas pelos serviços sociais autônomos, segundo os indicadores e parâmetros por eles estabelecidos.

§ 2º O Tribunal examinará a confiabilidade, aderência, atualidade e integridade dos indicadores e parâmetros de resultado e desempenho adotados pelos serviços sociais autônomos e, se for o caso, recomendará medidas de aperfeiçoamento, sempre que possível com a participação das entidades na construção das deliberações.

§ 3º O Tribunal verificará ainda o grau de aderência a padrões de transparência e de integridade, segundo normas e políticas instituídas pelos serviços sociais autônomos e em consonância com as disposições constitucionais e legais aplicáveis, conforme o art. 183 do Decreto-lei 200/1967.

CAPÍTULO II

Da Fiscalização

Art. 2º A fiscalização dos serviços sociais autônomos obedecerá ao Plano de Fiscalização previsto no art. 244 do Regimento Interno do TCU e as normas de auditoria, com base em critérios de materialidade, relevância e risco.

§ 1º A proposição de ações de fiscalização será precedida de evidenciação de que o objetivo, escopo e objeto estão correlacionados com os objetivos e as finalidades da entidade a ser fiscalizada, realizando o controle voltado a resultados.

§ 2º Havendo fundados indícios de desvio de finalidade, distorções graves de resultado ou desempenho, fraude, má gestão de recursos, ou, ainda, diante do não atingimento reiterado dos resultados definidos para cada indicador ou das metas pactuadas, o Tribunal examinará os atos típicos de gestão relacionados com a situação verificada.

Art. 3º A admissibilidade de denúncia ou de representação formulada em face dos serviços sociais autônomos, além de observar os requisitos estabelecidos nas normas regulamentares próprias, ficará condicionada à demonstração de que a irregularidade suscitada impacta o alcance de resultados da entidade ou se pauta em fundados indícios de desvio de finalidade, de violação de norma instituidora e de regência do serviço social autônomo e de dano ao patrimônio das entidades, em montante superior ao valor de referência para instauração de tomada de contas especial.

CAPÍTULO III

Das Contas

Seção I

Da Prestação de Contas Anual

Art. 4º A prestação de contas anual dos serviços sociais autônomos tem por finalidade demonstrar sua eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade, no cumprimento das missões sociais que lhes são legalmente atribuídas, dispensada a constituição de processo para fins de julgamento pelo Tribunal quando não atendidos os critérios de risco, relevância e materialidade dispostos na Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020, e suas alterações.

Art. 5º Integrarão a prestação de contas dos serviços sociais autônomos:

I – informações sobre:

a) objetivos, metas, indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da entidade;

b) valor gerado em termos de produtos e serviços, beneficiários e resultados alcançados, visando proporcionar compreensão abrangente da visão geral organizacional;

c) principais ações adotadas pelo serviço social autônomo, para a garantia da transparência e da integridade no cumprimento da sua missão e na aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade;

d) estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;

e) programas, projetos, ações e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulados no exercício;

f) repasses ou transferências de recursos financeiros;

g) rateio de despesas das áreas compartilhadas com outras entidades, contendo informações relativas aos compartilhamentos de estrutura/serviços/processos e aos critérios objetivos de rateio das despesas conjuntas entre os departamentos nacionais e regionais com confederações/federações patronais ou quaisquer outras entidades;

h) execução orçamentária e financeira detalhada;

i) licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados;

j) estrutura remuneratória dos cargos e das funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos membros do corpo técnico;

k) contatos do Serviço de Atendimento ao Cidadão; e

l) repasses efetuados pelos serviços sociais autônomos às confederações e federações sindicais patronais de recursos oriundos de contribuições compulsórias previstas no art. 240 da Constituição Federal;

II – rol de responsáveis, contemplando o dirigente máximo, membros da diretoria e responsáveis por atos de gestão que possas afetar o alcance de objetivos ou causar impacto na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e integridade do serviço social autônomo, com as seguintes informações:

a) nome e número no Cadastro de Pessoa Física (CPF), em formato que resguarde a privacidade;
b) cargos ou funções exercidas;
c) períodos de gestão, por cargo ou função;
d) identificação dos atos de nomeação, designação ou dispensa.

III – demonstrações contábeis exigidas em lei, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;

IV – parecer da auditoria independente;

V – relatório de gestão, na forma de relato integrado.

§ 1º As informações que compõem as prestações de contas serão apresentadas de modo a demonstrar uma visão integrada e eficaz das atividades e operações do serviço social autônomo.

§ 2º O relatório de gestão, na forma de relato integrado, oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da entidade, no contexto de seu ambiente externo, levam à entrega de valor em curto, médio e longo prazos, bem como à sustentabilidade da entidade, e se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos.

Art. 6º Os departamentos nacionais e os departamentos regionais deverão publicar os respectivos relatórios de gestão em seus sítios oficiais, de acordo com o previsto no art. 8º da IN-TCU 84/2020, nos seguintes prazos:

I - os departamentos regionais publicarão seus relatórios de gestão em seus sítios eletrônicos oficiais até 31 de março do exercício seguinte;

II - os departamentos nacionais publicarão seus relatórios de gestão até 31 de maio do exercício seguinte.

§ 1º Eventuais prorrogações de prazo para publicação dos relatórios de gestão dos departamentos regionais poderão ser solicitadas diretamente ao departamento nacional respectivo, desde que não prejudiquem a publicação do relatório de gestão deste último até a data-limite estabelecida no inciso II.

Art. 7º Integrará a prestação de contas a publicação, na aba específica "Transparência e prestação de contas" na página principal do sítio eletrônico da entidade, de arquivos eletrônicos estruturados em formato aberto, não proprietário e legível por máquina.

§ 1º É de responsabilidade dos departamentos regionais a publicação das citadas informações em seus sítios na internet, cabendo ao respectivo departamento nacional supervisionar a disponibilização e verificar a tempestividade, a qualidade e a integridade da publicação.

Art. 8º Os arquivos a que se refere o artigo anterior devem permanecer ininterruptamente publicados e disponíveis nos sítios oficiais dos serviços sociais autônomos pelo prazo mínimo de cinco anos, contados do encerramento do exercício financeiro, conforme o art. 34 da IN-TCU 84/2020.

Seção II
Da Tomada de Contas Especial

Art. 9º Diante da ocorrência de dano, omissão de prestar contas ou não comprovação da aplicação dos recursos, a instauração de tomada de contas especial (TCE) prevista no art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, pode ser realizada de forma centralizada pelos diretórios nacionais das entidades do Sistema S.

§ 1º Preliminarmente à instauração de TCE, o serviço social autônomo deverá adotar todas as medidas administrativas necessárias com vistas à reparação do dano, buscando, inclusive, meios consensuais de conciliação com vistas ao atingimento dos objetivos da entidade quando não caracterizada a má-fé dos responsáveis.

Capítulo IV
Disposições finais

Art. 10. Esta instrução normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

VITAL DO RÊGO
Presidente

Comunicação proferida pelo Ministro Jhonatan de Jesus

COMUNICAÇÃO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Tramita sob minha relatoria o TC 018.417/2025-6, processo de Solicitação de Solução Consensual formulado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, que tem por objeto a conversão, em multas compensatórias, das penalidades de suspensão e interdição aplicadas sob a égide da Lei 7.889/1989 e do Decreto 9.013/2017 (RIISPOA), em razão da superveniência da Lei 14.515/2022.

Cuida-se de feito inédito e de elevada relevância, voltado à pacificação de litígio estrutural que alcança direitos individuais homogêneos de múltiplos agentes econômicos e equaciona mais de mil e quatrocentos processos administrativos sancionadores e as demandas judiciais correlatas, com repercussão direta sobre a fiscalização agropecuária.

Sucede que a formalização da solução, mediante termo de autocomposição, pressupõe a prévia autorização do Advogado-Geral da União e, por envolver o ajuste valor igual ou superior a R$ 50.000.000,00, também a do Ministro de Estado da pasta correspondente (art. 5º, §6º, da Portaria, c/c o art. 2º, §1º, do Decreto 10.201/2020).

Conquanto já emitido, em sentido favorável, o parecer que subsidia essa autorização (Parecer 00025/2026/SUB-EX/CGU), a Advocacia-Geral da União noticia pendentes a sua aprovação e a colheita das autorizações e assinaturas exigidas, e me solicita dilação de prazo para concluí-las.

Como a Portaria Normativa AGU 179/2025 recomenda que a autorização preceda a inclusão do processo em pauta neste Tribunal, a espera dessas providências preserva a coerência do iter e evita que o Plenário delibere sem que a União esteja autorizada a firmar o termo.

Ante o exposto, com fundamento no art. 10, §1º, da IN-TCU 91/2022, solicito ao Plenário a dilação, por 30 (trinta) dias, do prazo para submissão da proposta à sua apreciação.

Sala das Sessões, em 01 de julho de 2026.

JHONATAN DE JESUS
Ministro

ANEXO II DA ATA Nº 25, DE 1º DE JULHO 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 1689 a 1729, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 003.307/2026-3
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de São José/SC

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DE 2020 A 2024. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ/SC. FRAGILIDADES RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA, ATUALIZAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO NO SISTEMA TRANSFEREGOV. DEFICIÊNCIAS NA FASE PREPARATÓRIA DE PREGÃO ELETRÔNICO, INCLUINDO FALHAS NO ORÇAMENTO E NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. CELEBRAÇÃO DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, COM CONVOCAÇÃO INDEVIDA DE FORNECEDOR. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL, COM PAGAMENTOS EM DESCONFORMIDADE COM A EXECUÇÃO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES INTERNOS. DETERMINAÇÕES. OITIVA. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito das transferências especiais destinadas à infraestrutura urbana na Prefeitura Municipal de São José, em Santa Catarina, com recursos oriundos da Emenda Parlamentar 202337860004, de autoria do então senador Dário Berger, na implantação e na manutenção de abrigos de passageiros de ônibus e na pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas.

2. Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, o relatório de auditoria à peça 66, elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), cuja proposta de encaminhamento foi acolhida pelos seus dirigentes (peças 67-68):

"***I. Apresentação***

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada no Ministério das Cidades (MCid) e na Prefeitura Municipal de São José, no estado de Santa Catarina, com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos relativos às metas 1 (Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais – Ação 1004) e 3 (Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas – Ação 1540) do Plano de Ação 09032023-036561/2023 (peça 56), vinculado à emenda parlamentar 202337860004, de autoria do então Senador Dário Elias Berger.

2. A presente auditoria integra o Plano de Trabalho Especial de Transferências Especiais (2020-2024), aprovado pelo Plenário desta Corte por meio do Acórdão 158/2026, 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.

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).

4. Os objetos escrutinados neste trabalho, que se valeram dos recursos da mencionada emenda parlamentar, são, (i) em relação à meta 1, o Pregão Eletrônico 8/2024 e suas consequentes atas de registro de preços (ARPs) 70/2024 e 40/2025, e, (ii) concernente à meta 3, a Concorrência 23/2023 e o sucessivo Contrato 7/2024.

5. Em relação à Concorrência 34/2023 e à sua consequente Ata de Registro de Preços (ARP) 129/2023, a partir da qual, anteriormente à realização do Pregão Eletrônico 8/2024, se emitiu nota de empenho lastreada por recursos oriundos da emenda parlamentar objeto deste trabalho (meta 1), deixa-se de analisar, por ser sua avaliação tema de expedientes que tramitam junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Além disso, é objeto de inquérito instaurado pela Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, diante da identificação de supostos crimes cometidos no âmbito do mencionado certame e de sua posterior execução contratual.

6. No que concerne ao Contrato 7/2024, relativo à meta 3, como os recursos da emenda parlamentar mencionada foram utilizados para o pagamento das despesas decorrentes dos serviços constantes dos boletins de medição 8A e 8C, centra-se a análise, no quanto foi possível realizar, tão-somente nas mencionadas medições, por serem as demais despesas da avença objeto de recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860018, de autoria do mesmo senador Dário Berger, e terem sido foco de auditorias realizadas (i) pelo TCE-SC, em 2025, por meio do processo RLA 25/80020181, e (ii) pela Controladoria-Geral da União (CGU), de forma contemporânea a este trabalho. O processo do TCE-SC foi encaminhado a esta Corte de Contas para fins de processamento, responsabilização e julgamento quanto às irregularidades encontradas.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

7. A auditoria no MCid e na Prefeitura Municipal de São José/SC foi realizada em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, de 28/1/2026 e relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 023.001/2025-9, peça 5), por meio do qual se autorizou a execução do Plano de Trabalho Especial de Transferências Especiais (2020-2024). Organizou-se tal plano em cinco blocos de auditoria de conformidade: (i) obras; (ii) aquisições na área de saúde; (iii) contratos na área de saúde; (iv) eventos; e (v) outras contratações.

8. Tal acórdão exarado atende (i) ao disposto no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de 22/3/2023 e relatoria do Ministro Vital do Rêgo, (ii) à determinação proferida pelo Ministro Flávio Dino, da Suprema Corte, em 17/9/2025, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, e (iii) à Questão de Ordem 2/2025, suscitada pela Presidência deste Tribunal, chancelada pelo Plenário em 18/11/2025 (veja-se a Ata 47/2025).

*9. Quanto ao bloco relativo às obras, estabeleceram-se, após avaliação dos dados disponíveis no sistema **Transferegov.br**, seis objetos: (i) gestão patrimonial e imobiliária; (ii) obras públicas; (iii) desenvolvimento econômico produtivo; (iv) pavimentação e manutenção de vias; (v) transferências e subvenções; e (vi) transporte e mobilidade.*

*10. Na seleção das emendas parlamentares cuja aplicação dos recursos seria objeto de escrutínio por parte das equipes de auditoria desta Corte de Contas, '(...) foram considerados aspectos logísticos relacionados à realização das fiscalizações, que envolverão visitas **in loco**, bem como a necessidade de*

distribuir as obras por todas as regiões do país, de modo a assegurar a seleção de, ao menos, uma obra por região' (peça 65, p. 2).

11. Assim, selecionaram-se as seguintes emendas parlamentares:

Tabela 1 - Emendas parlamentares selecionadas para realização de auditoria no âmbito do bloco obras

UF	Município	Descrição da meta	Valor (R$)	Emenda	Autor
AC	Rio Branco	Construir 1 Mercado Municipal para comercialização da produção da agricultura familiar e comércio em geral no Município de Rio Branco.	5.000.000,00	202140380012	Maria Rocha
AP	Porto Grande	Pavimentação asfáltica	5.075.050,00	202444000008	Josenildo
	Tartarugalzinho	Pavimentação de ruas	4.000.000,00	202443580002	Dorinaldo Malafaia
MA	Afonso Cunha	Manutenção de estradas vicinais no município de Afonso Cunha/MA	2.900.000,00	202442120003	Josivaldo JP
	Arari	Recuperação de estradas vicinais	3.000.835,00	202337810002	Zé Carlos
MT	Várzea Grande	Recapeamento, microrrevestimento, reperfilamento, pavimentação asfáltica e drenagem	8.848.489,00	202423760008	Jayme Campos
PB	Cajazeiras	Pavimentação em vias urbanas do município	500.000,00	202427110008	Aguinaldo Ribeiro
RJ	Guapimirim	Construção do Centro de Especialidades 1 e 2	3.129.515,62	202340260003	Juninho do Pneu
		Construção do Centro de Fisioterapia	1.741.297,17	202340260003	Juninho do Pneu
RO	Porto Velho	Projetos e obras Especiais de Infraestrutura	2.500.000,00	202326330008	Acir Gurgacz
SC	São José	Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros, Pontos de Taxi e Terminais - Ação 1004	4.000.000,00	202337860004	Dário Berger
		Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas - Ação 1540	1.251.591,94	202337860004	Dário Berger
SP	Osasco	Melhoria da mobilidade urbana por meio de obra de infraestrutura urbana, compreendendo, pavimentação, recapeamento, drenagem, calçamento, guias, sarjetas e acessibilidade de vias localizadas, em perímetro urbano, no município de Osasco, SP	15.000.000,00	202442210001	Giordano
	Praia Grande	Execução de Obras de Pavimentação e Microdrenagem no Bairro Princesa	10.585.585,00	202435970002	Alberto Mourão

Fonte: elaboração própria.

II.2 Desenvolvimento do trabalho

12. A fase de planejamento, prevista inicialmente para ocorrer entre os dias 9/2/2026 e 27/2/2026, nos termos da Portaria de Fiscalização – AudUrbana 83, de 9/2/2026 (peça 3), foi prorrogada até o dia 20/3/2026, por força da Portaria de Fiscalização – AudUrbana 157, de 2/3/2026 (peça 9). Tal dilação de prazo se deveu à identificação, pela equipe de auditoria, de que o objeto inicial do trabalho, a aplicação dos recursos provenientes da emenda parlamentar 202337860018, de autoria do então Senador Dário Berger, fora objeto de fiscalização por parte do TCE-SC no ano de 2025 e, neste ano, de forma concomitante a esta fiscalização, por parte da CGU. Por esse motivo, houve a alteração do objeto do presente trabalho, passando-se a avaliar a

aplicação dos recursos da emenda parlamentar 202337860004, de mesma autoria.

13. A fase de execução, por sua vez, limitou-se ao período compreendido entre os dias 23/3/2026 e 10/4/2026, de acordo com o disposto na Portaria de Fiscalização – AudUrbana 181, de 6/3/2026 (peça 10). Entre os dias 22/4/2026 e 26/4/2026, a equipe de auditoria realizou visita ao município de São José/SC.

14. Por fim, a fase de relatório, iniciada em 13/4/2026, concluiu-se em 17/4/2026, nos termos da mesma Portaria de Fiscalização – AudUrbana 181, acima mencionada.

II.3 Visão geral do objeto

15. As emendas parlamentares ao orçamento federal classificam-se em emendas individuais impositivas (Resultado Primário 6 – RP6), de bancada (Resultado Primário 7 – RP7) e de comissão (Resultado Primário 8 – RP8), tendo sido as de relator-geral (Resultado Primário 9 – RP9) consideradas inconstitucionais em sede das ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

16. As emendas individuais impositivas, tais como aquela que é objeto deste trabalho, foram criadas por força da Emenda Constitucional 105/2019, permitindo a alocação de recursos federais nos entes subnacionais, desde que não aplicados em 'despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas', tampouco com 'encargos referentes ao serviço da dívida' (Constituição Federal, art. 166-A, § 1º, incs. I e II, respectivamente). Classificam-se em: (i) transferências especiais, que devem ser '(...) aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (...)', desde que 70% dela seja aplicada em despesas de capital; e (ii) transferência com finalidade definida, que devem ter seus recursos 'vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar' e 'aplicados nas áreas de competência constitucional da União' (Constituição Federal, art. 166-A, inc. I e II, c/c § 2º, inc. III, §4º, incs. I e II, e § 5º).

17. Consiste, portanto, em importante e bastante utilizado instrumento de descentralização de recursos federais, de modo a atender a uma miríade de necessidades dos entes subnacionais. Sua utilização recorrente, todavia, carreia consigo dificuldades no controle social e na fiscalização por parte dos órgãos de controle, sejam eles internos ou externo, dos parlamentares e da própria sociedade, por meio do denominado controle social, notadamente quando se verificam ausentes práticas de transparência ativa dos entes recebedores dos recursos federais. Além disso, por vezes, observa-se dificuldade no rastreio desses recursos. Tais situações contribuem para a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos e, consequentemente, para o não atingimento dos resultados esperados das políticas públicas.

18. Consoante o disposto no Painel Transferegov.br[1], no ano de 2003 ocorreram 9.273 transferências especiais, alcançando o valor global de R$ 7,3 bilhões. Desse valor, R$ 7,1 bilhões foram empenhados e liberados. Quanto ao estado de Santa Catarina, no mesmo exercício, foram realizadas 469 transferências especiais, atingido o valor global de R$ 286,9 milhões, dos quais foram empenhados e liberados R$ 280 milhões. Por fim, ao município de São José/SC, foram realizadas quatro transferências especiais, no valor global, empenhado e liberado, de R$ 27,2 milhões.

19. Observa-se que, apesar de o município de São José/SC ter sido destinatário de cerca de 1% da quantidade de transferências especiais realizadas ao estado de Santa Catarina no exercício financeiro de 2023, recebeu como recursos cerca de 10% do total destinado àquela unidade da federação.

II.3.1. <u>A emenda parlamentar 202337860004</u>

20. A emenda parlamentar 202337860004, de autoria do então Senador Dário Berger e cuja parcela da aplicação dos recursos é objeto desta fiscalização, enquadra-se na categoria das transferências especiais. Previu a destinação de recursos para os municípios de Tubarão e São José, ambos no estado de Santa Catarina. Do total de R$ 14.379.086,00, R$ 4.800.000,00 foram reservados para aquele município, e os restantes R$ 9.579.086,00, para este.

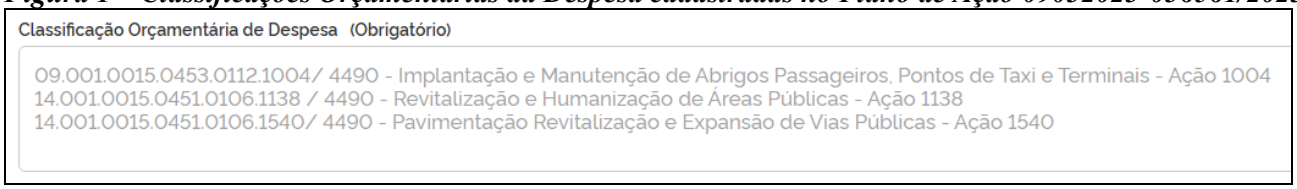
21. O plano de ação 09032023-036561/2023, relativo à parcela destinada ao município de São José/SC, lista como classificações orçamentárias da despesa a que podem ser aplicados os recursos da emenda parlamentar as seguintes: (i) 09.001.0015.0452.0112.1004/4490 – Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais – Ação 1004; (ii) 14.001.0015.0451.0106.1138/4490 – Revitalização e humanização de áreas públicas – Ação 1138; e (iii) 14.001.0015.0451.0106.1540/4490 – Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas – Ação 1540.

*22. A figura a seguir apresentada, extraída do sítio eletrônico do módulo **Transferências Especiais** do sistema **Transferegov.br**, retrata o acima exposto.*

---

[1] Disponível em: https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html.

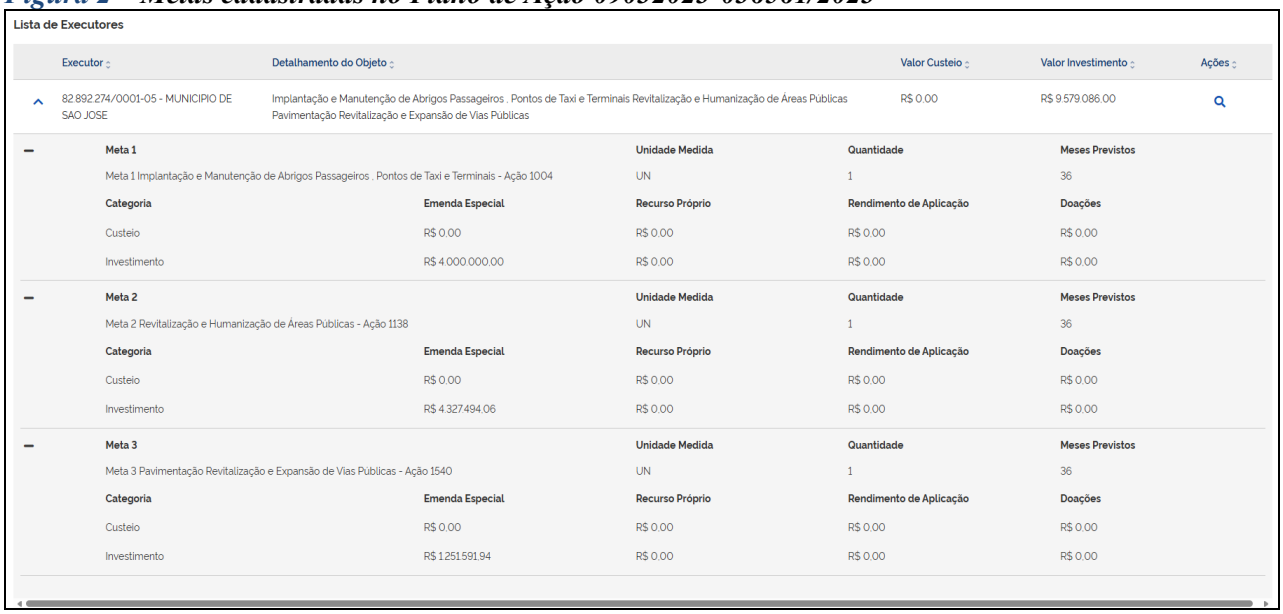
Figura 1 – Classificações Orçamentárias da Despesa cadastradas no Plano de Ação 09032023-036561/2023



*Fonte: Plano de ação 09032023-036561/2023, no sistema **Transferegov.br**. Disponível no sítio eletrônico https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/plano-trabalho. Acesso em 12/03/2026.*

23. A execução dos serviços e das obras foi organizada, pelo município de São José/SC, em três metas, uma para cada classificação orçamentária da despesa acima listada: (i) meta 1, relativa à ação 1004, no valor de R$ 4.000.000,00; (ii) meta 2, referente à ação 1138, totalizando R$ 4.327.494,06; e (iii) meta 3, concernente à ação 1540, no valor de R$ 1.251.591,94.

Figura 2 – Metas cadastradas no Plano de Ação 09032023-036561/2023



*Fonte: Plano de ação 09032023-036561/2023, no sistema **Transferegov.br**. Disponível no sítio eletrônico https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/plano-trabalho. Acesso em 12/3/2026.*

24. Quanto à parcela destinada ao município de São José/SC, o Governo Federal emitiu em 6/7/2023 a nota de empenho 2023NE008201, no valor total de R$ 9.579.086,00 (peça 57, p. 1-4). Em 2/10/2023, houve a liquidação parcial desses recursos, no montante de R$ 2.389.543,00, por meio da nota de lançamento de sistema 2023NS029927 (peça 57, p. 5-6), cujo crédito na conta corrente 672006-7, da agência 3078 (Kobrasol) da Caixa Econômica Federal, em São José/SC, aberta para essa finalidade, ocorreu em 3/10/2023 (peça 53, p. 28), a partir da ordem bancária 2023OB810336, expedida em 2/10/2023 (peça 57, p. 9-11).

25. A parcela restante, no valor de R$ 7.189.543,00, foi objeto da nota de lançamento de sistema 2023NS038648, de 5/12/2023 (peça 57, p. 7-8), sendo o pagamento realizado por meio da ordem bancária 2023OB813318, de 11/12/2023 (peça 57, p. 12-14). O crédito na mencionada conta bancária foi realizado em 12/12/2023 (peça 53, p. 26)

26. A citada conta corrente recebeu, também, o aporte de recursos das emendas parlamentares (i) 202337860018, no valor de R$ 14.379.086,00, de mesma autoria da emenda parlamentar objeto deste trabalho, (ii) 202339490001, no valor de R$ 3.000.000,00, de autoria do Deputado Federal Daniel Costa de Freitas, e (iii) 202342510010, no valor de R$ 200.000,00, da Senadora Ivete Marli Appel da Silveira.

27. Quanto à emenda parlamentar 202337860004, cuja aplicação de recursos é analisada neste trabalho, os créditos foram incorporados aos orçamentos anuais do município por meio dos seguintes decretos municipais:

Tabela 2– Abertura de créditos adicionais (suplementação) às leis orçamentárias anuais de 2023 a 2026 do Município de São José/SC (vínculos orçamentários 170631100005 e 270631100005)

Data	*Decreto*	*Dotação orçamentária*	*Descrição*	*Meta*	*Crédito (R$)*
11/9/2023	*19.460*	*09.001.0015.0453.0112.1004*	*Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais*	*1*	*4.000.000,00*
22/1/2024	*20.177*	*09.001.0015.0453.0112.1004*	*Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais*	*1*	*3.370.530,40*
25/3/2024	*20.457*	*14.001.0015.0451.0106.1150*	*Construção, Recuperação e Manutenção de Canais, Galerias e Macrodrenagem*	*-*	*4.299.794,44*
21/5/2024	*20.818*	*14.001.0015.0451.0106.1150*	*Construção, Recuperação e Manutenção de Canais, Galerias e Macrodrenagem*	*-*	*(4.299.794,44)*
		14.001.0015.0451.0106.1138	*Revitalização e Humanização de Áreas Públicas*	*2*	*4.327.494,06*
17/10/2024	*21.405*	*14.001.0015.0451.0106.1540*	*Pavimentação, Revitalização e Expansão de Vias Públicas*	*3*	*1.251.591,94*
25/10/2024	*21.424*	*25.001.0010.0301.0102.2531*	*Ações de Atenção Básica*	*-*	*300.000,00*
20/1/2025	*21.881*	*09.001.0015.0453.0112.1004*	*Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais*	*1*	*1.120.291,20*
5/3/2025	*22.415*	*25.001.0010.0302.0102.2537*	*Ações de Atenção Especializada*	*-*	*300.000,00*
27/8/2025	*23.187*	*09.001.0015.0453.0112.1004*	*Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais*	*1*	*1.336.614,11*
18/9/2025	*23.274*	*13.001.0015.0451.0106.1555*	*Implantação e Revitalização, Incluindo Drenagem e Saneamento de Áreas Públicas de Lazer, Esportivas e de Convivência*	*-*	*1.249.000,00*
3/2/2026	*24.017*	*09.01.0015.0453.0112.1004*	*Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais*	*1*	*541.494,07*

Fonte: elaboração própria a partir dos decretos municipais de São José/SC colecionados na peça 54.

28. Até o término da fase de execução da auditoria, em 10/4/2026, houve o desembolso de R$ 7.974.956,42, restando, portanto, como saldo em conta corrente bancária relativamente à mencionada emenda, sem incluir eventuais valores auferidos com a aplicação financeira desses recursos, R$ 1.604.129,58.

29. Considerando que este trabalho tem como escopo as intervenções relacionadas às metas 1 (Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais) e 3 (Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas), deixa-se de tecer comentários a respeito da meta 2 (Revitalização e humanização de áreas públicas), exceto quanto àquilo que apresenta direta interferência ou relação com as demais metas.

II.3.2. <u>Meta 1 – Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais</u>

30. Relativamente à meta 1 (Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais), no valor inicial de R$ 4.000.000,00, os recursos foram empregados em serviços executados a partir de duas ARPs decorrentes do Pregão Eletrônico 8/2024: (i) a ARP 70/2024, assinada em 5/6/2024 com a empresa Tecno ao Cubo Ltda. (peça 21, p. 192-200); e (ii) a ARP 40/2025, celebrada com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. em 17/6/2025 (peça 32, p. 82-92).

31. O instrumento convocatório do Pregão Eletrônico 8/2024 teve por objeto o 'registro de preços para contratação de empresa(s) especializada(s) para eventual fornecimento e instalação de novos abrigos de

passageiros de ônibus e manutenção e reforma dos abrigos existentes, para o sistema de transporte coletivo do município de São José/SC' (peça 20, p. 146).

32. Os serviços foram organizados em dois lotes, sendo o primeiro, relativo à implantação de novos abrigos de ônibus, no valor total estimado pela Administração em R$ 4.504.664,00, e o segundo, tendo por objetivo a manutenção desse mobiliário urbano, em R$ 739.907,00, totalizando R$ 5.244.571,00 (peça 20, p. 145).

33. O edital foi publicado no dia 21/3/2024 no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC) e no Diário Oficial da União (peça 21, p. 2 e 3), e a sessão pública ocorreu em 12/4/2024, contando com a participação de sete empresas: Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 04.540.600/0001-01), Inca Estruturas Metálicas Construção e Urbanização Ltda. (CNPJ 08.946.024/0001-40), Tinpavi Indústria e Comércio de Tintas – EPP (CNPJ 17.592.525/0001-66), Tecno ao Cubo Ltda. (CNPJ 50.324.883/0001-63), GRB Engenharia Ltda. (CNPJ 30.758.953/0001-84), Paradigma Business Solutions Ltda. (CNPJ 02.816.751/0001-06) e Mosaico Projetos e Construções Ltda. – ME (CNPJ 18.009.106/0001-11) (peça 21, p. 4-9).

34. Restou vencedora nos dois lotes a empresa Mosaico Projetos e Construções Ltda. – ME, com valores de R$ 3.250.000,00 e R$ 739.849,20, referentes, respectivamente, aos lotes 1 e 2 (peça 21, p. 4 e 8). Todavia, considerando a não apresentação de documentação requerida no prazo determinado, foi declarada inabilitada, recorrendo-se a nova sessão pública de lances.

35. Nessa nova sessão pública, ocorrida em 2/5/2024, sagrou-se vencedora a empresa Tecno ao Cubo Ltda., apresentando os valores de R$ 3.260.000,00 e R$ 739.907,00 para os lotes 1 e 2, respectivamente, sendo-lhe adjudicados os objetos em 3/6/2024. O processo licitatório foi homologado em 4/6/2024 (peça 21, p. 190). O resultado do certame foi publicado no DOM/SC em 31/5/2024 (peça 21, p. 191), e a ARP 70/2024 foi celebrada entre a Prefeitura Municipal de São José/SC e a empresa vencedora em 5/6/2024, com publicação no DOM/SC em 7/6/2024 e no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) em 7/6/2024 (peça 21, p. 192-200 e 203, e peça 55, p. 17, respectivamente).

36. Não tendo sido assinado contrato, foram emitidas as ordens de compra 1153/2024, em 12/6/2024, relativamente ao Lote 1, e 1866/2024, em 14/10/2024, quanto ao Lote 2 (peça 22).

37. Após o cancelamento da ARP 70/2024, cujo termo foi firmado em 24/4/2025 e publicado no DOM/SC em 20/5/2025 (peça 32, p. 41 e 42, respectivamente), por '(...) descumprimentos de prazo na entrega dos bens contratados bem como das falhas na execução do objeto, que resultaram na necessidade de retrabalho e consequentes atrasos (...) [e pelo fato de] a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro apresentada pela contratada não foi devidamente comprovada, sendo o valor pleiteado inexequível' (peça 32, p. 2), houve o chamamento das demais licitantes do Pregão Eletrônico 8/2024 em sessão presencial ocorrida em 2/6/2025 (peça 32, p. 50-51), sendo, após a análise da qualificação técnica, firmada a ARP 40/2025 com empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. no valor de R$ 4.658.000,00 e R$ 1.336.950,00 para os lotes 1 e 2, respectivamente, aproximadamente um ano da assinatura da ata anterior, em 17/6/2025 (peça 32, p. 82-92). A publicação no DOM/SC ocorreu em 15/7/2025 e no PNCP em 14/7/2025 (peças 32, p. 97, e 55, p. 13, respectivamente).

38. Novamente, não tendo sido assinado contrato, foram emitidas as ordens de compra 1547/2025, 1961/2025, 2221/2025, 2245/2025, 2305/2025, 2306/2025, 626/2026 e 627/2026 em favor da empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (peça 33). As ordens de compra serão avaliadas nos tópicos III.4. ***Ausência de celebração de contratos*** *e III.5.2.* ***Execução extemporânea dos serviços****.*

39. Além dessas duas ARPs decorrentes do Pregão Eletrônico 8/2024, em 2023 fora realizada a Concorrência 34/2023 para 'registro de preços para eventual contratação de empresas especializadas para fabricação, instalação, manutenção e reforma de abrigos de passageiros de ônibus para o sistema de transporte coletivo do município de São José/SC' (peça 17, p. 1). Nesse certame, foi declarada vencedora a empresa Mosaico Projetos e Construções Ltda. – ME (peça 17, p. 122-128). O objeto foi adjudicado à licitante vencedora, e o processo, homologado em 26/7/2023 (peça 17, p. 170), firmando-se a ARP 129/2023 em 28/7/2023 (peça 17, p. 172-179), publicada no DOM/SC em 3/8/2023, publicação retificada em 10/8/2023 (peça 17, p. 182 e 184, respectivamente).

40. A partir dessa ARP, foram emitidas as ordens de compra 2152/2023, 2551/2023 e 2327/2023 e as notas de empenho 7803/2023, no valor de R$ 203.466,92, 10330/2023, no valor de R$ 144.438,11, e 9382/2023, no valor de R$ 629.469,60. Esta última era lastreada por recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860004. Todavia, não houve pagamentos registrados a partir desse empenho, sendo tal nota anulada em 2/12/2024.

41. Isso se deveu ao cancelamento da ARP 129/2023 (peça 18, p. 5), por ter sido identificado, a partir de denúncia à ouvidoria do TCE-SC, que
o ex-servidor Carlos Alberto Sanceverino, matrícula n. 43581121, aparece na 'Certidão de Registro de Pessoa Jurídica' como responsável técnico da empresa Mosaico Projetos e Construções Ltda, empresa esta vencedora do certame que redundou na Ata de Registro de Preços n. 129/2023.
Ocorre que este ex-servidor no presente caderno processual instruiu e participou do fluxo procedimental: deu gênese ao processo (fl. 04 [peça 16, p. 4]); justificou o aumento de quantitativos (fl. 226 [peça 16, p. 233]); assinou orçamentos (fls. 307/309 [peça 16, p. 314-317]); aparece como responsável técnico da empresa vencedora na licitação (fls. 462/463 [peça 17, p. 151-152]); fora nomeado como fiscal da ata de registro de preços por parcos meses (fls. 491/492 [peça 17, p. 180-181]). (peça 18, p. 3, grifo mantido)
42. A partir dessa ARP, foram executados alguns serviços, tendo sido instalados 22 abrigos do modelo IV (peça 18, p. 10-32). Porém, até 27/11/2023, não haviam sido realizados pagamentos a respeito, uma vez que '(...) o cancelamento da referida Ata de Registro se deu antes que fosse possível realizar os procedimentos finais de tramitação da Nota Fiscal/Fatura de serviços' (peça 18, p. 9).
43. O caso é objeto de escrutínio por parte do TCE-SC e da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, que instruiu o inquérito policial 4/2023 – Florianópolis/Deic (peça 18, p. 1), motivo pelo qual não será avaliado neste relatório de auditoria. Todavia, será citado no tópico III.5. ***Irregularidades na execução contratual*** *para melhor contextualização da situação encontrada.*
II.3.3. Meta 3 – Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas
44. Relativamente à meta 3 (Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas), no valor inicial de R$ 1.251.591,94, os recursos foram empregados em serviços executados a partir do Contrato 7/2024, decorrente da Concorrência 23/2023, firmado em 25/1/2024 com a empresa Conquistar Serviços e Construção Ltda. (peça 45, p. 1-23).
45. O instrumento convocatório da Concorrência 23/2023 teve por objeto a 'contratação de empresa(s) de engenharia especializada(s) para execução dos serviços de manutenção corretiva emergencial das vias públicas, ocasionados por problemas em função dos danos causados por intempéries e/ou desgaste pela vida útil dos pavimentos no município de São José/SC'. Os serviços foram organizados em três lotes, sendo as despesas referentes ao lote 3 pagas parcialmente com recursos que incluíram valores da meta 3 do plano de ação vinculado à emenda parlamentar 202337860004.
46. O edital foi publicado no dia 30/11/2023 no DOM/SC e restou vencedora, para o lote III, a empresa Conquistar Serviços e Construção Ltda., com oferta no valor de R$ 9.801.768,34 (peça 44).
47. Após assinatura do Contrato 7/2024, em 25/1/2024 (peça 45), foram emitidas as seguintes ordens de compra: 150/2024, 243/2024, 404/2024, 474/2024, 621/2024, 635/2024, 1389/2024, 1906/2024, 1907/2024, 506/2025, 507/2025, 791/2025, 792/2025, 862/2025 e 1474/2025 (peça 48).
48. Das ordens emitidas, a 1906/2024 foi a única lastreada por recursos oriundos da emenda parlamentar objeto da auditoria. Seu pagamento ocorreu com o uso dos recursos empenhados sob o número 10099/2024, em 22/10/2024 (peça 49), e o uso das ordens de pagamento 16604, de R$ 670.230,62, e 17241, de R$ 577.774,64, conforme notas fiscais 828 e 848, respectivamente (peças 50 e 51).
49. Da documentação fornecida pelo município, constatou-se que as notas fiscais estão relacionadas a duas manutenções realizadas na Avenida Osvaldo José do Amaral (Avenida das Torres) e na execução de pavimentação asfáltica da rua Jorge José da Silva.

II.4 Objetivo e questões de auditoria

50. A presente auditoria tem por objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos oriundos das metas 1 e 3 constantes do plano de ação 09032003-036561/2023, vinculado à emenda parlamentar 202337860004, no município de São José/SC.
51. Impende destacar que, como este trabalho compõe o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais (2020-2024), organizado sob a forma de uma FOC, a matriz de planejamento adotada é idêntica às dos demais trabalhos correlacionados, de modo que possam ser os resultados verificados em cada um desses trabalhos analisados de forma conjunta.
52. Assim, 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:

i. *Questão 1: **a aplicação local dos recursos de transferência especial se processou com rastreabilidade?,** relacionada à rastreabilidade;*
ii. *Questão 2: **a execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?**, relacionada à execução financeira;*

iii. Questão 3: ***a execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou o plano de aplicação e as exigências normativas aplicáveis?***, *também relacionada à execução financeira;*

iv. Questão 4: ***a licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?***, *relacionada à licitação e à contratação; e*

v. Questão 5: ***a execução física do objeto ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade e pleno alcance dos resultados pretendidos?***, *relacionada à execução física e contratual.*

II.5 Metodologia utilizada

53. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30/6/2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19/10/2009). Para tanto,

54. (i) expediram-se requisições de informações e documentos;

55. (ii) realizou-se a inspeção do local em que foram realizadas as intervenções urbanas lastreadas por recursos da emenda parlamentar cuja aferição da sua aplicação é objetivo deste trabalho. Tal inspeção foi acompanhada por representantes da Prefeitura Municipal de São José/SC;

56. (iii) realizaram-se reuniões com os servidores do Município;

*57. (iv) consultaram-se o portal de transparência da Prefeitura Municipal de São José/SC, o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e painéis do sistema Transferegov.br, em especial o módulo **Transferências Especiais**; e*

58. (v) analisaram-se o relatório de auditoria do TCE-SC e a matriz de responsabilização que o acompanha.

59. A partir disso, procedeu-se à análise da documentação fornecida, tais como processos licitatórios, contrato administrativo e ordens de compra, projetos, ordens de serviço, boletins de medição e respectivos relatórios, autorizações de pagamento, decretos municipais, notas de empenho, notas de despesas extraorçamentárias, notas de liquidação, extratos bancários, entre outros documentos, de modo a se obter uma análise robusta do objeto auditado e a fim de que se possam extrair elementos que permitam a comparação com os demais trabalhos realizados.

*60. Em atendimento ao subitem 145.4 da Portaria-TCU 280/2010, de 8/12/2010, e considerando as conclusões deste trabalho, deixa-se de propor a remessa do relatório preliminar aos gestores, como preconizam o disposto na seção III, subseção c, do Anexo Único da Portaria-Segecex 15/2025, de 22/8/2025, por se propor a conversão destes autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 252 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, e a proposição de expedição de ciência, com fulcro no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, e de encaminhamentos a outros órgãos e entidades para adoção de medidas de sua competência que entenderem sejam pertinentes.*

*61. Por fim, informa-se que, para este trabalho, não se utilizou o módulo **Execução** do sistema **Fiscalis**, valendo-se da dispensa excepcional concedida por meio da Portaria-Segecex 1, de 19/2/2026.*

II.6. Limitações inerentes à auditoria

*62. A análise realizada no âmbito desta auditoria baseou-se nos documentos fornecidos pelas unidades jurisdicionadas, conforme solicitado ao longo dos trabalhos, bem como naqueles disponíveis no portal de transparência do município de São José/SC, no PNCP e no módulo **Transferências Especiais** do sistema **Transferegov.br**, entre outros. No entanto, constatou-se a existência de limitações decorrentes da apresentação de documentos incompletos ou do não fornecimento de outros por parte da Administração Municipal.*

63. Tais situações, porém, não impediram o regular desenvolvimento dos trabalhos por parte da equipe de auditoria.

II.7. Volume de recursos fiscalizados

64. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 5.251.591,94, conforme metodologia objeto da Portaria-TCU 222, de 10/10/2003, notadamente do disposto nos itens 1.3 e 2.2 do seu Anexo I. Tal montante se refere ao valor previsto para as metas 1, de R$ 4.000.000,00, e 3, de R$ 1.251.591,94, do plano de ação do município de São José/SC vinculado à emenda parlamentar 202337860004.

II.8. Benefícios estimados da fiscalização

65. Vislumbra-se como benefício, em âmbito nacional, o incremento na transparência e nos controles interno, externo, parlamentar e social por meio do robustecimento das práticas de transparência e melhorias nos sistemas de gerenciamento de dados e divulgação de informações por parte do Governo Federal relativas às transferências especiais.

III. Achados de auditoria

*66. Avaliando-se as informações obtidas a partir dos diversos documentos à disposição da equipe de auditoria, bem como das reuniões realizadas e da visita **in loco**, encontraram-se desconformidades que passam a ser relatadas nas seguintes seções: (i) deficiências na fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024; (ii) ausência de avaliação da exequibilidade dos preços ofertados no Pregão Eletrônico 8/2024; (iii) irregularidades na celebração da ARP com a segunda colocada do Pregão Eletrônico 8/2024; (iv) ausência da celebração de contratos após as atas de registro de preços; (v) irregularidades na execução contratual; (vi) irregularidades nas gestões orçamentária e financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar; (vii) deficiência nos controles internos da Prefeitura Municipal de São José/SC; (viii) irregularidades na avaliação do plano de trabalho; e (ix) fragilidades no módulo **Transferências Especiais** do sistema **Transferegov.br**.*

67. Apesar de a Portaria-Segecex 28/2010, de 7/12/2010, em seu item V.1., orientar a apresentação dos assuntos examinados por ordem decrescente de relevância ou de abrangência, optou-se, neste trabalho, pela apresentação cronológica, dado o conjunto de elementos avaliados, bem como as diversas situações encontradas e o seu encadeamento. Além disso, deixou-se, como os últimos dois achados aqueles relacionados ao Governo Federal.

*III. 1. **Deficiências na fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024***

68. Da análise dos documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de São José/SC, referentes à fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024, foram identificadas diversas irregularidades que comprometeram a conformidade e a eficiência do processo licitatório. Essas deficiências abrangem aspectos fundamentais, como o orçamento estimado, o projeto básico, a divisão em lotes e o instrumento convocatório, todos elementos indispensáveis para garantir a transparência, a economicidade e a legalidade da contratação pública, conforme preconizado pela Lei 14.133/2021.

69. Nos tópicos subsequentes, serão detalhadas as impropriedades verificadas em cada um desses aspectos, evidenciando os impactos negativos que essas falhas podem gerar na execução do objeto licitado e na gestão dos recursos públicos. A análise busca não apenas apontar os problemas encontrados, mas também oferecer subsídios para a adoção de medidas corretivas e preventivas que possam aprimorar os processos licitatórios futuros.

III.1.1. <u>Orçamento deficiente</u>

*70. A fase preparatória do processo licitatório, por força do disposto no art. 18, **caput** e inc. IV, da Lei 14.133/2021, deve 'abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos (...) o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação'.*

71. O objeto do Pregão Eletrônico 8/2024 foi subdividido em doze itens: instalação de seis tipos de abrigos de ônibus, todos do modelo IV (itens 1 a 6); manutenção de quatro modelos de abrigo (modelos I a IV) (itens 8 a 11); além de execução de passeio, seja quando da instalação, seja no caso de manutenção (itens 7 e 12, respectivamente).

72. Quanto ao orçamento, identificaram-se as seguintes deficiências: (i) ausência de benefícios e despesas indiretas (BDI); (ii) incompatibilidade entre o Termo de Referência e o orçamento; (iii) ausência de critérios na elaboração dos orçamentos relativos à manutenção dos abrigos; (iv) ausência de anotação ou registro de responsabilidade técnica pelo orçamento. Tratar-se-á este último item na seção III.1.2 deste trabalho, referente às deficiências no projeto básico.

73. Sobre a primeira impropriedade, não consta do orçamento que acompanha o instrumento convocatório do Pregão Eletrônico 8/2024 percentual relativo ao BDI, em desacordo, portanto, com o disposto no art. 23, § 2º, da Lei 14.133/2021:

*No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, **<u>o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis</u>**, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem (...) (grifo e destaque acrescidos).*

74. A ausência de BDI no orçamento tem consequências graves para a execução do contrato e para a gestão dos recursos públicos, por ter a função de garantir que os custos indiretos, como administração local, riscos, lucro e despesas financeiras, sejam devidamente considerados na formação dos preços.

75. Sem essa previsão, há o risco de subestimação dos custos reais da obra ou serviço, o que pode levar a desequilíbrios econômico-financeiros no contrato, a atrasos na execução e até mesmo a necessidade de aditivos contratuais para cobrir despesas não previstas inicialmente. Além disso, a falta de BDI pode comprometer a competitividade do certame, uma vez que as empresas participantes podem apresentar

propostas inadequadas ou desvantajosas para a Administração.

76. A jurisprudência do TCU reforça a importância da inclusão do BDI nos orçamentos de obras e serviços de engenharia. Em que pese, na maioria dos casos, as decisões serem pela redução do BDI nos contratos avaliados, as mesmas decisões avaliam sobre a importância da valoração correta da taxa (para mais ou menos) em busca de remuneração justa não somente para a Administração como também para a empresa contratada. Em outras palavras, o Tribunal tem reiterado que o BDI deve ser utilizado como parâmetro prioritário para evitar desequilíbrios contratuais e garantir que os preços contratados reflitam os custos reais e os benefícios tributários previstos na legislação.

77. Lê-se no relatório que acompanha o voto condutor do Acórdão 2622/2013-TCU-Plenário, de 25/9/2013 e relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, que

A determinação dos preços é uma das etapas principais do planejamento e da gestão de uma obra pública, sendo o BDI elemento primordial no processo de formação de preços, pois representa parcela relevante no seu valor final. Quando o preço de uma obra pública é determinado de forma equivocada, mais elevados são riscos de ocorrência de sobrepreço, superfaturamento, preços inexequíveis, 'jogo de planilha', pagamentos indevidos ou em duplicidade, combinação de preços, alterações contratuais além dos limites legais, abandono das obras, execução do objeto com baixa qualidade, extrapolação dos prazos etc. (grifo acrescido)

78. Diante do exposto, conclui-se que a ausência de BDI no orçamento do Pregão Eletrônico 8/2024 representa impropriedade que compromete a regularidade do processo licitatório e pode gerar impactos negativos na execução do contrato e na gestão dos recursos públicos.

79. Já sobre a segunda falha, a incompatibilidade entre o Termo de Referência e o orçamento, centra-se, notadamente, na forma como os preços e os itens relativos ao Lote 2 foram apresentados.

80. Indicou-se, por meio do Termo de Referência, que o orçamento deveria conter, de forma individualizada, os preços para cada um dos componentes em que se subdividiram os abrigos de ônibus (cobertura, estrutura lateral, estrutura traseira, estrutura frontal, banco metálico e fundações). Tal determinação se justificava '(...) pelo fato de que os serviços de manutenção e reforma dos abrigos não serão feitos por valor unitário, visto que, em algumas situações, apenas parte dos componentes do abrigo serão objeto de reforma e/ou substituição (...)' (peça 20, p. 176).

Figura 3** – **Indicações constantes do Termo de Referência para elaboração do orçamento relativo ao Lote 2

> A restauração e reforma dos abrigos será feita por COMPONENTES DO ABRIGO. O orçamento deve prever o valor individualizado dos serviços para os COMPONENTES DO ABRIGO apresentados nas Tabela 2, Tabela 3 e Tabela 4 (COBERTURA, ESTRUTURA LATERAL, ESTRUTURA TRASEIRA, ESTRUTURA FRONTAL, BANCO METÁLICO, FUNDAÇÕES).
>
> O orçamento individual dos COMPONENTES DO ABRIGO justifica-se pelo fato de que os serviços de manutenção e reforma dos abrigos não serão feitos por valor unitário, visto que, em algumas situações, apenas parte dos componentes do abrigo serão objeto de reforma e/ou substituição (Ex.: reforma apenas da ESTURUTRA FRONTAL do abrigo).

Fonte: peça 20, p. 176.

81. Todavia, não se apresentou no orçamento constante do instrumento convocatório a subdivisão esperada, consistindo, como unidade de serviço, a totalidade do abrigo.

Figura 4** – **Subdivisão do orçamento relativo ao Lote 2

8	REFORMA DE ABRIGO EXISTENTE TIPO I - A reforma dos abrigos deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça, cobertura, vidros, bancos ou perfis metálicos que apresentem sinais de patologias. Incluindo materiais e mão de obra.	20	Unidade	2
9	REFORMA DE ABRIGO EXISTENTE TIPO II - A reforma dos abrigos deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça, cobertura, vidros, bancos ou perfis metálicos que apresentem sinais de patologias. Incluindo materiais e mão de obra.	60	Unidade	2
10	REFORMA DE ABRIGO EXISTENTE TIPO III - A reforma dos abrigos deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça, cobertura, vidros, bancos ou perfis metálicos que apresentem sinais de patologias. Incluindo materiais e mão de obra.	30	Unidade	2
11	REFORMA DE ABRIGO EXISTENTE TIPO IV - A reforma dos abrigos deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça, cobertura, vidros, bancos ou perfis metálicos que apresentem sinais de patologias. Incluindo materiais e mão de obra.	10	Unidade	2

Fonte: peça 20, p. 190.

82. Observe-se que, conforme constante no excerto acima apresentado, 'a reforma deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça (...)', porém não houve a subdivisão de cada abrigo, no orçamento, pelos componentes do abrigo exigidos conforme Figura 3.

83. Tal desrespeito à orientação constante do próprio termo de referência teria impactos significativos quando da execução dos serviços objeto do Lote 2, como é analisado na seção III.5.2.1 deste relatório de auditoria, ao se medir a unidade de abrigo e pagar a totalidade do valor constante em ARP em retribuição à manutenção de apenas um de seus componentes ou, até mesmo, de parte de um de seus componentes.

84. Além disso, apesar de a Prefeitura Municipal de São José/SC ter incluído, no termo de referência para o Pregão Eletrônico 8/2024, a identificação dos serviços de instalação e remoção de abrigo, verifica-se que os serviços não foram cotados ou licitados de forma específica, diferente do observado na licitação anterior, a Concorrência 34/2023, deixando ambígua a inclusão de todas as atividades dentro de um item chamado 'Reforma de abrigo existente'.

***Figura 5* – Inclusão da atividade 'Remoção de abrigos metálicos' no Lote 2**

3.2.2. REMOÇÃO DE ABRIGOS METÁLICOS

Consiste na remoção da base chumbada ao piso da calçada por meio de parafusos. Para a atividade de remoção será realizada solicitação prévia por Ordem de Serviço, emitida pelo Departamento de Trânsito da SSDST/PMSJ.

Devem ser utilizados equipamentos mecânicos adequados para fazer a movimentação do abrigo de seu local de origem para o veículo de transporte, assim como no seu retorno após reforma.

Danos ocorridos, no transporte do abrigo, de outros elementos além dos especificados na Ordem de Serviço terão seus custos sob responsabilidade da EMPRESA VENCEDORA.

Todas as despesas com combustível, pneus, serviços de oficina mecânica ou quaisquer outras possíveis despesas com veículos utilizados na execução dos serviços, será de inteira responsabilidade da EMPRESA VENCEDORA.

Fica reservado à SSDST a indicação dos locais de instalação dos abrigos removidos para manutenção, após sua manutenção, não sendo necessariamente alocados no seu local de origem.

Fonte: peça 20, p. 177.

85. Desse modo, em que pese a previsão no projeto original para a contratação específica dos serviços, a empresa contratada vem realizando serviços de instalação e remoção dos abrigos e sendo remunerada pelo que seria uma reforma completa de abrigo. Ou seja, ao invés de se utilizar item específico para realocação, a contratada recebe por reforma integral quando somente realiza mera mudança de local de

um abrigo. Esse tema será aprofundado na seção III.5.2.2.

86. Por fim, quanto à terceira impropriedade, a ausência de critérios na elaboração dos orçamentos relativos à manutenção de abrigos, verifica-se a presença de estudo deficitário para a composição dos itens constantes do Lote 2

*87. Para esclarecimento, informa-se que o item 11 do orçamento (Lote 2), refere-se à **Reforma de abrigo existente tipo 4** [sic]. **Conforme Termo de Referência, anexo ao processo**. Ainda que conste a informação de ser relativo aos abrigos de ônibus **tipo 4**, verifica-se tratar-se do **modelo IV**.*

88. A instalação desse modelo também consta do mesmo processo licitatório, fazendo parte do Lote 1. A Administração Municipal justificou a sua inclusão como objeto de manutenção, no Lote 2, avaliando que '(...) eventualmente esses pontos podem ser alvo de vandalismo ou acidentes de trânsito, podendo vir a necessitar de manutenções precoces em situações as quais não estão cobertas pela garantia do fornecedor' (peça 20, p. 185). Assim, foi incluído um item destinado a esse serviço.

89. Todavia, os abrigos de ônibus de Modelo IV não são homogêneos, notadamente quanto às suas dimensões. Dessa forma, subdividiram-se em seis tipos, que correspondem aos primeiros seis itens do Lote 1: (i) tipo 1 (4 x 1,6 m); (ii) tipo 2 (7,2 x 1,6 m); (iii) tipo 3 (5,48 x 1,6 m); tipo 4 (4 x 2 m); tipo 5 (5,48 x 2 m); e (vi) tipo 6 (7,2 x 2 m).

90. Considerando que, diante de diferentes tipos, com composições de serviços diversas, como se pode verificar na tabela a seguir apresentada, a eleição de quantitativos para uma única composição de serviços de manutenção não parece medida razoável.

Tabela 3** – **Comparação entre os quantitativos para instalação de novos abrigos de ônibus Modelo IV (tipos 1 a 6) e da manutenção desses mesmos abrigos

Descrição	**Un.**	**Tipo 1 (item 1)**	**Tipo 2 (item 2)**	**Tipo 3 (item 3)**	**Tipo 4 (item 4)**	**Tipo 5 (item 5)**	**Tipo 6 (item 6)**	**Manut. (item 11)**
Vidro temperado incolor e = 8 mm, sem colocação	*m²*	*7,68*	*14,4*	*11*	*8*	*11*	*14,4*	*2*
Perfil 'U' de aço laminado, 'U' 152 X 15,6	*kg*	*221,07*	*437,4616*	*336,35*	*290,3806*	*382,26*	*491,2058*	*72,5*
Chapa de alumínio composto - ACM	*m²*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*0,75*
Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 1/2', comprimento 75mm	*un.*	*20*	*32*	*20*	*28*	*28*	*40*	*24*
Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 3/8', comprimento 75mm	*un.*	*12*	*24*	*16*	*12*	*16*	*24*	*12*
*Sarrafo aparelhado *2 X 10* cm em macaranduba/massaranduba, angelim ou equivalente da região*	*m*	*11,2*	*18,4*	*17*	*11,2*	*17*	*18,4*	*4*
Guarnição / moldura / arremate de acabamento para esquadria, em alumínio perfil 25, acabamento anodizando branco ou brilhante, para 1 face	*m*	*24*	*38,4*	*35*	*24*	*35*	*38,4*	*6*
Telhamento com telha ondulada de fibra de vidro e = 0,6 mm, para telhado com inclinação maior que 10°, com até 2 águas, incluso	*m²*	*6,4*	*11,52*	*8,8*	*8*	*11*	*14,4*	*2*

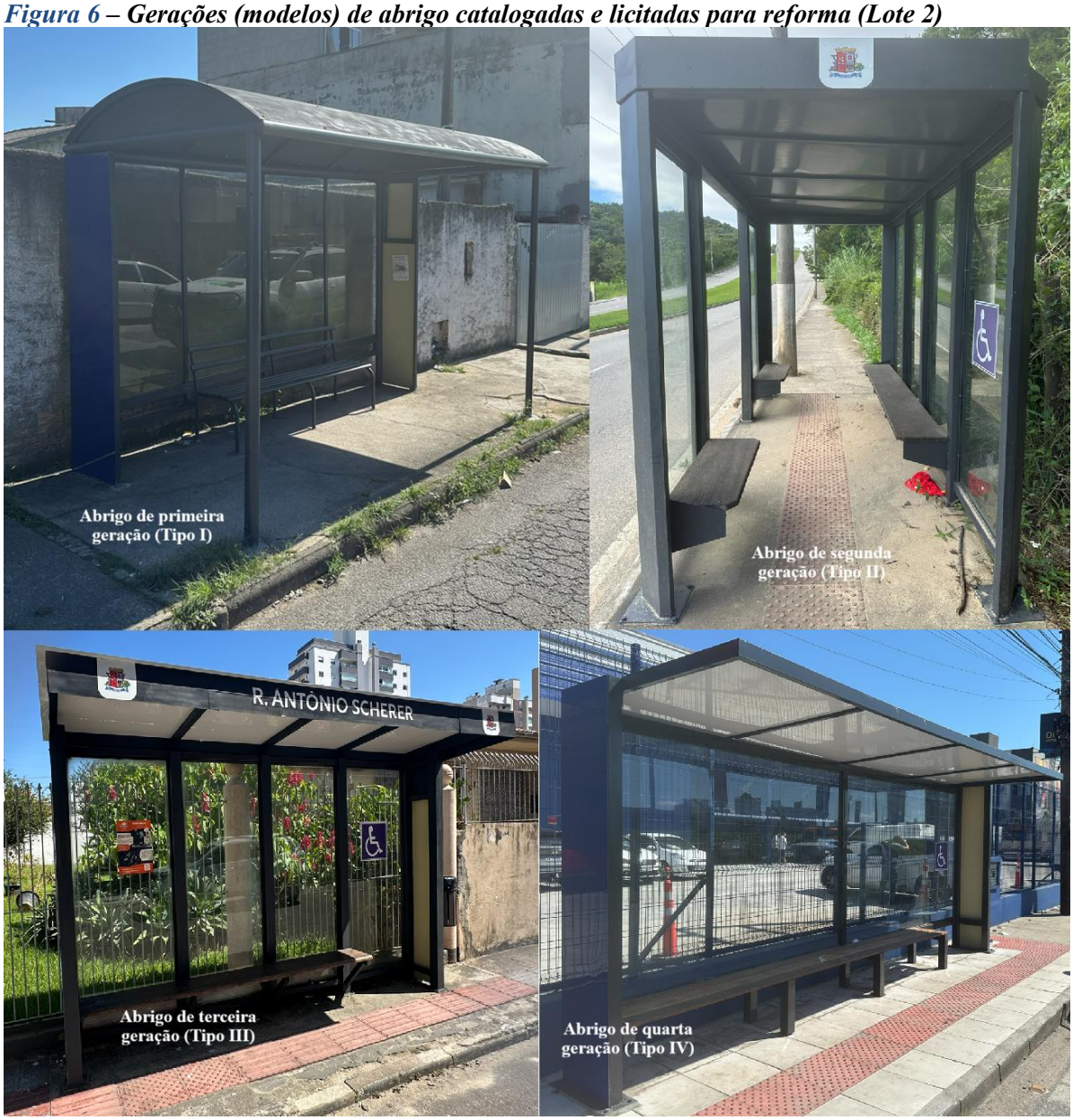
Descrição	*Un.*	*Tipo 1 (item 1)*	*Tipo 2 (item 2)*	*Tipo 3 (item 3)*	*Tipo 4 (item 4)*	*Tipo 5 (item 5)*	*Tipo 6 (item 6)*	*Manut. (item 11)*
içamento. AF_07/2019								
Demolição de lajes, em concreto armado, de forma mecanizada com martelete, sem reaproveitamento. AF_09/2023	*m³*	*0,66*	*1,152*	*0,88*	*0,8*	*1,1*	*1,44*	*0,2*
Carga, manobra e descarga de entulho em caminhão basculante 6 m³ - carga com escavadeira hidráulica (caçamba de 0,8 m³ / 111 HP) e descarga livre (unidade: m³). AF_07/2020	*m³*	*0,66*	*1,152*	*0,88*	*0,8*	*1,1*	*1,44*	*0,2*
Execução de radier, espessura de 10 cm, fck = 30 Mpa, com uso de formas em madeira serrada. AF_09/2021	*m²*	*6,4*	*11,52*	*8,8*	*8*	*11*	*14,4*	*0*
Pintura com tinta epoxídica de acabamento pulverizada sobre perfil metálico executado em fábrica (02 demãos). AF_01/2020_PE	*m²*	*9,39*	*19,2256*	*15*	*12,655*	*16,88*	*21,381*	*12,655*
Luminária arandela tipo tartaruga, de sobrepor, com 1 lâmpada led de 6W, sem reator - fornecimento e instalação. AF_02/2020	*un.*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*
Composição paramétrica de ponto elétrico de iluminação, com interruptor simples, em edifício residencial com eletroduto embutido sem necessidade de rasgos, incluso tomada, eletroduto, cabo e quebra (sem luminária e lâmpada). AF_11/2022	*un.*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
Serralheiro com encargos complementares	*h*	*8*	*10*	*8*	*9*	*9*	*10*	*8*
Pedreiro com encargos complementares	*h*	*4*	*5*	*4*	*4,5*	*4,5*	*5*	*4*
Servente com encargos complementares	*h*	*4*	*5*	*4*	*4,5*	*4,5*	*5*	*4*

Fonte: elaboração própria a partir da peça 20, p. 34-39 e 43.

91. Ademais, conforme evidenciado nos estudos apresentados para a elaboração do termo de referência (peça 20, p. 40-44), todos os abrigos de ônibus catalogados e avaliados para reforma foram associados ao mesmo conjunto de itens do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Essa padronização foi aplicada mesmo diante da existência de quatro gerações distintas de abrigos (modelos I, II, III e IV), que apresentam diferenças consideráveis em suas características estruturais e de ***design****. A figura abaixo ilustra as diferenças significativas entre as gerações de abrigos que foram incluídas*

no processo de reforma.

***Figura 6** – Gerações (modelos) de abrigo catalogadas e licitadas para reforma (Lote 2)*



Fonte: elaboração própria a partir de imagens criadas durante a etapa de execução de auditoria

92. A tabela a seguir apresenta as composições utilizadas para o cálculo do valor estimado pela Administração no orçamento do pregão eletrônico. Essas composições foram extraídas do Sinapi e incluem itens como materiais, mão de obra e serviços necessários para a reforma dos abrigos.

***Tabela 4** – Composições Sinapi dos abrigos no Termo de Referência*

Cód.	Descrição	Un.	Custo Unit. (R$)
10506	Vidro temperado incolor e = 8 mm, sem colocação	m²	248,90
10966	Perfil 'U' de aço laminado, 'U' 152 X 15,6	kg	13,37
COT-1	Chapa de alumínio composto - ACM	m²	156,27
11963	Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 1/2', comprimento 75mm	un.	12,15
11964	Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 3/8', comprimento 75mm	un.	3,07
20206	Sarrafo aparelhado *2 X 10* cm em macaranduba/massaranduba,	m	22,34

	angelim ou equivalente da região		
36888	*Guarnição / moldura / arremate de acabamento para esquadria, em alumínio perfil 25, acabamento anodizando branco ou brilhante, para 1 face*	*m*	*34,46*
94449	*Telhamento com telha ondulada de fibra de vidro e = 0,6 mm, para telhado com inclinação maior que 10º, com até 2 águas, incluso içamento. AF_07/2019*	*m²*	*65,03*
97629	*Demolição de lajes, em concreto armado, de forma mecanizada com martelete, sem reaproveitamento. AF_09/2023*	*m³*	*85,62*
100981	*Carga, manobra e descarga de entulho em caminhão basculante 6 m³ - carga com escavadeira hidráulica (caçamba de 0,8 m³ / 111 HP) e descarga livre (unidade: m³). AF_07/2020*	*m³*	*9,57*
97101	*Execução de radier, espessura de 10 cm, fck = 30 Mpa, com uso de formas em madeira serrada. AF_09/2021*	*m²*	*176,95*
100751	*Pintura com tinta epoxídica de acabamento pulverizada sobre perfil metálico executado em fábrica (02 demãos). AF_01/2020_PE*	*m²*	*40,83*
97607	*Luminária arandela tipo tartaruga, de sobrepor, com 1 lâmpada led de 6W, sem reator - fornecimento e instalação. AF_02/2020*	*un.*	*127,47*
104477	*Composição paramétrica de ponto elétrico de iluminação, com interruptor simples, em edifício residencial com eletroduto embutido sem necessidade de rasgos, incluso tomada, eletroduto, cabo e quebra (sem luminária e lâmpada). AF_11/2022*	*un.*	*150,11*
88315	*Serralheiro com encargos complementares*	*h*	*30,58*
88309	*Pedreiro com encargos complementares*	*h*	*30,87*
88316	*Servente com encargos complementares*	*h*	*22,66*

Fonte: elaboração própria a partir da peça 20, p. 34-43.

Observação: em relação ao item Sinapi 97607, o custo para dezembro/2023, não desonerado, em Santa Catarina, era R$ 124,47.

93. Em que pese as variações entre as gerações de abrigos e entre os seis modelos da quarta geração, todas as composições registradas no termo de referência apresentaram os mesmos itens, valores e quantitativos. A única exceção diz respeito às variações de quantidade apresentadas na tabela abaixo, que detalha os itens considerados no estudo.

Tabela 5 – Composições Sinapi com variação de quantidade nos itens 8 a 11 do Lote 2

Cód. Sinapi	***Descrição***	***Un.***	***Valor Unit.***	***Qtd. abrigo mod. I (item 8)***	***Qtd. abrigo mod. III (item 10)***	***Qtd. abrigo mod. II e IV (itens 9 e 11)***
11963	*Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 1/2', comprimento 75 mm*	*un.*	*12,15*	*16*	*16*	*24*
11964	*Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 3/8', comprimento 75 mm*	*un.*	*3,07*	*12*	*12*	*12*
20206	*Sarrafo aparelhado 2x10 cm, em macaranduba/massaranduba, angelim ou equivalente da região*	*M*	*22,34*	*0*	*4*	*4*

Fonte: elaboração própria a partir da peça 20, p. 40-43.

*94. A análise da tabela acima revela que apenas os itens **parafuso 1/2'**, **parafuso 3/8'** e **sarrafo** apresentaram pequenas variações de quantidade entre os diversos modelos de abrigo de ônibus. Além disso, os quantitativos considerados para os abrigos das gerações II e IV foram os mesmos, já considerando os seis tipos distintos da geração IV objeto do lote 1.*

95. Ao observar as imagens das quatro gerações de abrigos, é possível identificar, ainda que de forma preliminar, variações significativas em itens como os vidros (com a quarta geração apresentando até o dobro

de quantidade em relação à primeira e à terceira gerações), apoios frontais e dimensões dos bancos. Essas diferenças indicam que os quantitativos utilizados no cálculo podem não refletir adequadamente as especificidades de cada geração.

96. Apesar dessas discrepâncias, o estudo concluiu que o custo de reforma variava em, no máximo, 5% entre o abrigo mais barato e o mais caro. Essa estimativa foi feita mesmo considerando que as diferenças entre os modelos poderiam incluir o dobro de tamanho e de materiais empregados, o que levanta questionamentos sobre a precisão da metodologia utilizada para a estimativa de custos.

*97. Contudo, cabe ressaltar que, conforme analisado no tópico III.5.2.1. **Pagamentos por reforma total de abrigo ao invés de ressarcimento dos componentes do abrigo substituídos ou reformados**, foi constatado que, embora o edital previsse o pagamento com base nos itens efetivamente substituídos ou melhorados, a prefeitura realizou o pagamento à empresa contratada com base no valor de uma reforma completa dos abrigos, independentemente da extensão da intervenção realizada.*

98. Tais inconsistências afrontam a alínea 'f' do inc. XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021, que define:

projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do **caput** do art. 46 desta Lei;*

99. Afrontam, igualmente os itens 3.4 e 3.5 da OT-IBR 4/2012, que definem 'Orçamento base: orçamento detalhado do custo global da obra que integra o projeto básico da licitação, fundamentado em quantitativos de serviços e em composições de custos unitários' e 'Orçamento detalhado ou analítico: orçamento elaborado com base nas composições de custos unitários e extensa pesquisa de preços dos insumos, realizado a partir do projeto básico ou do projeto executivo', respectivamente.

*100. Diante dessas irregularidades, conclui-se que o orçamento elaborado apresenta deficiências graves, sendo causa para a ocorrência de irregularidades na execução contratual, como observado na seção III.5.1 deste relatório. Todavia, em decorrência da proposição de conversão destes autos em tomada de contas especial diante das irregularidades verificadas nas seções III.3 e III.4, entende-se suficiente em relação a este achado (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.1.2. <u>Documentação técnica deficiente e/ou insuficiente</u>

101. O Decreto 7.983, de 8/4/2013, 'estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União (...)'. Consoante o disposto em seu art. 10, 'A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações'.

102. Não consta da documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de São José/SC anotação ou registro de responsabilidade técnica (ART ou RRT) relativa ao orçamento realizado. Igualmente, resta ausente a ART ou o RRT em relação ao projeto constante do termo de referência.

103. Colhe-se o ensejo para tratar aqui, e não na seção dedicada à execução dos serviços, de outra irregularidade relacionada à ausência de documentação de responsabilidade técnica.

104. Quanto às ARPs 70/2024 e 40/2025, a Administração Municipal de São José/SC apenas encaminhou à equipe de auditoria três ARTs relativas à execução dos serviços: (i) 10123987-0, de Alexandre Giordani, registro 062398-5 SC, vinculado à empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., relativa aos serviços de fabricação, montagem e instalação e manutenção, reforma e instalação de abrigos de ônibus, registrada em 19/9/2025; (ii) 10124033-8, de Fabio Pereira Alves, registro 063582-SC, também vinculado à empresa executora dos serviços mencionada, relativa aos serviços de fabricação, montagem e instalação e manutenção, reforma e instalação de abrigos de ônibus, registrada em 19/9/2025; e (iii) 10440016-7, de Cintia Luciane de Quadros Fagundes, vinculada ao Município de São José/SC, para fiscalização dos serviços de fabricação, montagem, manutenção, reforma e instalação de abrigos de ônibus e execução e manutenção de calçadas nos locais dos abrigos, registrada em 14/4/2026 (peça 58, p. 1, 2 e 3, respectivamente).

105. Percebe-se, de plano, a ausência de documentação de responsabilidade técnica relativa ao responsável pelos serviços executados pela empresa Tecno ao Cubo Ltda. Além disso, quanto à execução dos serviços relativos à ARP 40/2025, as ARTs mencionadas são registradas posteriormente ao início dos serviços.

106. Merece destaque, também a situação de Christianne Paiva de Menezes, que firma a medição 5 (peça 40, p. 1) vinculada à ARP 40/2025. Em relação a essa servidora, não se encontrou registro na documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de São José/SC de que tenha sido designada fiscal do contrato.

107. O Acórdão 2.759/2019-TCU-Plenário, de 20/11/2019 e relatoria do Ministro Augusto Nardes, determina que

*A Administração deve identificar cada peça técnica que compõe o Projeto Básico/Executivo (plantas, orçamento-base, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro etc.) por meio das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis por sua autoria, identificando, também, os últimos revisores (arts. 1º e 2º da Resolução Confea 425/1998), atualizando-as a cada modificação de projeto, com o intuito de permitir a identificação e imputação de responsabilidade (art. 18, **caput** e § 1º, da Lei 5.194/1966).*

108. Além disso, observa-se que, nas pranchas que compunham o projeto dos abrigos de ônibus (versões S01/22 e S02/22) no âmbito da Concorrência 34/2023 constava em seu selo o nome do engenheiro civil Carlos A. P. Sanceverino, CREA-SC 175493-7 (peça 16, p. 286-291). Todavia, para o Pregão Eletrônico 8/2024, as peças do projeto dos abrigos (versões S01/22, S03/22, S04/22, S01/23, S02/23, S03/23, S04/23, S05/23 e S06/23), ainda que bastante similares àquelas da Concorrência 34/2023, não informam o profissional autor (peça 20, p. 209-230).

109. A OT-IBR 1/2006, exarada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), relativa a projeto básico, determina, em seu item 5, que:

As pranchas de desenho e demais peças deverão possuir identificação contendo:

• Denominação e local da obra;

• Nome da entidade executora;

• Tipo de projeto;

• Data;

• Nome do responsável técnico, número de registro no CREA e sua assinatura. (grifo acrescido)

110. Sobre o mesmo tema, regula a Lei 5.194, de 24/12/1966, em seu art. 14, que:

Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos, e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no artigo 56.

111. Verifica-se, portanto, que há irregularidade quanto a esse ponto nos projetos apresentados no processo licitatório do Pregão Eletrônico 8/2024.

*112. Considerando o relatado, entendo tratar-se de impropriedades, sugere-se (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades formais e de responsabilidade técnica observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.1.3. Divisão em lotes sem justificativa válida

113. Previram-se, para o Pregão Eletrônico 8/2024, a divisão dos itens de serviço em dois lotes e a adoção, como critério de julgamento, do menor preço global por lote (peça 20, p. 158).

*114. O Lote 1 é composto dos seguintes itens: (i) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV – tipo 1 (4,00X1,60m)**; (ii) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4 – tipo 2 (7,20X1,60m)**; (iii) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV – tipo 3 (5,48X1,60m)**; (iv) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV – tipo 4 (4,00X2,00m)**; (v) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV – tipo 5 (5,48X2,00m)**; (vi) **abrigo de passageiros de ônibus modelo IV – tipo 6 (7,20X2,00m)**; e (vii) **execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos**.*

*115. O Lote 2, por sua vez, reune cinco itens: (i) **reforma de abrigo existente tipo I**; (ii) **reforma de abrigo existente tipo II**; (iii) **reforma de abrigo existente tipo III**; (iv) **reforma de abrigo existente tipo IV**; e (v) **execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos**. Como se esclareceu na seção III.1.1 deste relatório de auditoria, não se trata de tipos I, II, III e IV, mas, sim, dos modelos I, II, III e IV.*

*116. O critério de julgamento de menor preço é facultado pelo disposto no art. 33, **caput** e inc. I, combinado com o art. 6º, incs. XXXVIII, alínea 'a', e XLI, da Lei 14.133/2021. Especificamente, o critério de julgamento de menor preço global por lote, mencionado no instrumento convocatório (na Lei 14.133/2021 é denominado como menor preço por grupo de itens), possui respaldo pelo disposto no art. 82, § 1º, da mesma lei.*

117. Ainda que permitidas pelo normativo, o legislador tornou ordinária, nas licitações para fins de formação de registro de preços, a avaliação por itens. Dessa forma, deve-se considerar excepcional, embora facultada pela lei, a adoção do mencionado critério de julgamento por grupo de itens. Isso é reforçado pelo disposto no antedito § 1º do art. 82 da Lei 14.133/2021, por meio do qual se determina que 'O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica (...)' (grifo acrescido).

118. A Administração Municipal justificou, no Termo de Referência, que se constitui no Anexo II do instrumento convocatório, a necessidade dessa divisão em dois lotes e a adoção do critério de julgamento de menor preço global por lote 'por se tratar de equipamentos público de alto valor (...)' e por se dever à '(...) especificidade de cada grupo de equipamentos e serviços, visando a contratação de empresas especialistas em cada seguimento. A fim de obter as propostas mais vantajosas ao erário' (peça 20, p. 158).

*119. Além do acima exposto, nenhuma outra justificativa se observa no processo administrativo do Pregão Eletrônico 8/2024. Todavia, consta no processo 6902/2023, relativo à Concorrência 34/2023, cujo objeto também era a **contratação de empresa especializada para execução e instalação de abrigos de ônibus e reforma de abrigos de passageiros**, um expediente denominado **Justificativa para adoção do tipo de julgamento 'por menor preço global'** (peça 16, p. 99-100). Por meio dele, justifica a Administração, valendo-se da Súmula 247 desta Corte, que*

(...) é de se observar que a Súmula em questão possui condições no sentido de que a licitação por itens somente deve ser adotada quando:

1 – Tal medida propiciar melhor aproveitamento das condições de mercado;

2 – Não acarretar perda da economia de escala;

3 – Não acarretar prejuízo para o conjunto ou complexo a ser contratado.

As disposições acima expostas, evidenciam de forma clara e incontestável, o caráter excepcional do regramento que compele a Administração Pública a licitar o objeto em diversos itens, posto que, são claras ao condicionar tal obrigação à comprovação da viabilidade técnica e econômica de tal fracionamento, assim como, à inexistência da perda da economia de escala. (peça 16, p. 99)

120. Tal justificativa da Prefeitura Municipal de São José/SC, apesar de querer valer-se de súmula exarada pelo TCU, não encontra, todavia, respaldo na jurisprudência desta Corte de Contas.

121. Em 25/7/2017, por meio do Ofício 1168/2017-PRESIDÊNCIA-CD, a Presidência da Câmara dos Deputados formulou consulta a este Tribunal acerca, entre outros, da possibilidade, em certame licitatório para a constituição de registro de preços, sem que fossem permitidos '(...) órgãos participantes ou aderentes, cujo critério de escolha seja a adjudicação por preço global, em que há justificativa para o agrupamento em conformidade com a Sum. 247 do TCU (...)', de se adquirirem '(...) isoladamente itens da empresa que apresentou a melhor proposta global, de acordo com a necessidade de momento da Administração, mesmo que outras licitantes tenham proposto menor valor para os itens em questão' (TC 022.355/2017-0, peça 1, p. 1-2).

122. Em seu voto condutor ao Acórdão 1.347/2018-TCU-Plenário, o Ministro Bruno Dantas, concluiu que '(...) a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente' (TC 022.355/2017-0, peça 7, p. 1). Além disso, julgou

(...) relevante enfatizar que, conforme exposto em vários dos precedentes que sustentam que a adjudicação por preço global é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, a exemplo dos Acórdãos 2.977/2012, 4.205/2014, 834/2015, 1.712/2015, 1.405/2016, 2.438/2016 e 2.901/2016, do Plenário, a principal preocupação é reduzir os riscos de contratação antieconômica e de jogo de planilha.

15. Acerca do primeiro risco, é cediço que o critério do menor preço por lote com itens agrupados geralmente ocasiona o descarte de lances individuais mais vantajosos para a Administração. É dizer que, em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo, em detrimento da adjudicação por item, conduz a flagrantes contratações antieconômicas, uma vez que, como reiteradamente se observa, alguns itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.

*16. Importante salientar que '**na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretizaria na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas'** (Acórdão 4.205/2014-TCU-Plenário). Assim, tal modelagem de licitação deve ser empregada apenas nos casos em que a Administração almeje contratar a totalidade dos itens ou, ao menos, a proporcionalidade entre os quantitativos dos itens pertencentes ao grupo, a fim de assegurar a manutenção da economicidade do certame.*

17. Quanto ao segundo risco, o jogo de planilha caracteriza-se pela atribuição de preços diminutos a produtos ou serviços que de antemão sabe-se que não serão executados ou que terão os quantitativos diminuídos e, ao mesmo tempo, de preços elevados a produtos ou serviços serão mais executados ou que terão os seus quantitativos aumentados. Veja-se que, no essencial, a ocorrência de jogo de planilha não requer, necessariamente, que o preço licitado ou contratado seja incompatível com o praticado no mercado. Nessa toada, pode ocorrer uma espécie de jogo de planilha quando os contratos derivados de uma ARP subestimam os itens para os quais foram ofertados os menores valores e superestimam os itens para os quais foram ofertados os maiores valores, ainda que o preço registrado seja compatível com o praticado no mercado.

18. Com isso em mente, parece-me que permitir a aquisição isolada de itens da empresa que apresentou a melhor proposta global, mesmo que outras licitantes tenham proposto menor valor na fase de lances para determinados itens, conforme proposta da unidade instrutora, institui um ambiente propício para a prática de jogo de planilha nas futuras contratações decorrentes da ARP. (TC 022.355/2017-0, peça 7, p. 2-3, destaque mantido)

123. Também se manifestou a respeito da prática de estabelecimento de lotes em licitações para formação de registro de preços com a finalidade de simplificar o gerenciamento dos objetos:

29. Ocorre que, em diversas ocasiões, a Administração generaliza a situação excepcional, optando por realizar licitações com o menor número de grupos possível, geralmente sob a justificativa de que licitações com poucos grupos simplificariam a atividade de gerenciamento administrativo e comportariam algumas vantagens, como, supostamente, um maior nível de controle e a concentração de responsabilidade em menos fornecedores, ao passo que licitações com muitos grupos impactariam negativamente o cotidiano da atividade administrativa.

30. Não obstante sejam argumentos defensáveis, <u>são insuficientes, por si só, para afastar a aplicação do princípio do parcelamento, que conduz ao fato de que, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação deve, em regra, ser modelada por item e não por preço global</u>. (TC 022.355/2017-0, p. p. 4-5, grifo acrescido)

124. A jurisprudência desta Corte no sentido de considerar a adoção do critério de julgamento a ser avaliado por grupo de itens como medida excepcional, para a qual necessita robusta justificativa, é firme e remansosa, podendo-se relacionar os seguintes julgados: Acórdãos 2.977/2012, 529/2013, 1.592/2013, 1.913/2013, 2.695/2013, 2.796/2013, 343/2014, 4.205/2014, 757/2015, 834/2015, 1.680/2015, 1.712/2015, 1.879/2015, 2.055/2015, 2.829/2015, 125/2016, 588/2016, 1.405/2016, 2.438/2016, 2.901/2016, 3.081/2016, 248/2017, 312/2017, 1.893/2017, 2.600/2017, 173/2018, 311/2018, 312/2018, 718/2018, 772/2018, 828/2018 e 1.044/2018, todos do Plenário e citados no mencionado voto condutor do Acórdão 1347/2018-TCU-Plenário (TC 022.355/2017-0, peça 7, p. 1-2). Junte-se a esses o Acórdão 2.331/2025-TCU-Plenário, de 8/10/2025 e relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, demonstrando que, apesar de revogada a Lei 8.666/1993, o entendimento do tema por parte desta Corte, mesmo com o advento da Lei 14.133/2021, se mantém.

125. Não há, no processo licitatório, nenhum elemento que demonstre a inviabilidade de se promover a adjudicação por item. Tampouco se evidencia eventual vantagem técnica e econômica na organização dos serviços por lote, afrontando-se, assim, o requisito legal para a adoção, como critério de julgamento, do menor preço por grupo de itens.

126. Além disso, verifica-se, de plano, a relação de exclusão mútua entre os itens 1 a 6 do Lote 1, relativos aos tipos de abrigos do Modelo IV a serem instalados, e 8 a 11 do Lote 2, concernentes aos modelos de abrigo que deveriam receber manutenção, uma vez que, na execução de cada serviço, ou seja, de cada abrigo, apenas um desses itens, ao seu turno, pode ser escolhido, rejeitando-se, em contraposição, os demais. De tal sorte, os grupos de itens não significam itens contratados em conjunto, de forma que a remuneração ao contratado se dê pelo valor global. Há, sim, necessariamente a medição independente e potencialmente desequilibrada entre os itens constituintes de cada lote, o que potencialmente pode frustrar a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

127. Os elementos que amalgamariam cada lote seriam o item 7, para o Lote 1, e 12, para o Lote 2, que consistem na execução do passeio, uma vez que é serviço complementar à instalação de cada abrigo. No entanto, tal serviço foi utilizado de forma não proporcional ao longo da execução dos serviços, tendo, em alguns casos, sequer sido efetuado.

128. Ante o exposto, entende-se como irregular a adoção do menor preço por grupo de itens como critério de julgamento do Pregão Eletrônico 8/2024, por não cumprir os requisitos constantes do art. 82, § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como vulnerar a remansosa jurisprudência desta Corte, notadamente em relação ao disposto no voto condutor do Acórdão 1.347/2018-TCU-Plenário.

*129. Todavia, como, devido aos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, entende-se, por suficiente, quanto ao presente achado, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência da irregularidade em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.1.4. Irregularidades no instrumento convocatório

130. Os elementos constitutivos dos instrumentos convocatórios são objeto dos art. 25 e 82 da Lei 14.133/2021, contendo aquele o regramento geral e este, as especificidades relativas ao sistema de registro de preços.

*131. Como regra geral, 'O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento' (Lei 14.133/2021, art. 25, **caput**). Além disso, Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. (Lei 14.133/2021, art. 25, § 7º, grifo acrescido).*

132. Verifica-se que o edital do Pregão Eletrônico 8/2024 não dispõe de informações sobre a fiscalização, a gestão do contrato, a entrega do objeto, as condições de pagamento, tampouco a previsão de índice de reajustamento de preço.

133. Além disso, consta no art. 18, inc. VI, da Lei 14.133/2021, que deverá ser elaborada, na fase de planejamento, a '(...) minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação'. Na seção III.4 deste relatório, abordar-se-á a necessidade de contrato no caso ora analisado e a ausência da sua minuta no edital e da sua celebração.

134. Especificamente em relação ao edital de licitação para registro de preços, o art. 82 da mencionada lei elenca outros elementos sobre os quais deverá o instrumento convocatório dispor. Quanto a esses elementos, é silente o edital do Pregão Eletrônico 8/2024 a respeito de:

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

135. Além disso, deve o edital conter, quando o critério de julgamento for o de menor preço por grupo de itens, o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos (Lei 14.133/2021, art. 82, § 1º). Tal determinação não consta, também, no edital de licitação.

136. Por fim, determina-se, por meio do disposto no art. 59, § 5º, da Lei 14.133/2021, que

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

137. Não há nenhuma menção a respeito disso no instrumento convocatório.

138. Observa-se, assim, que o edital carece de elementos fundamentais à futura boa execução dos serviços, a exemplo de: (i) a ausência do índice de reajustamento e das condições para alteração de preços registrados impedem a atualização dos preços da ARP; (ii) a ausência da minuta de contrato, que teve, como consequência, a não celebração de contrato entre a Administração e a empresa vencedora, é objeto de análise na seção III.4 deste relatório; (iii) o desrespeito ao registro do critério de aceitabilidade de valor máximo por item em caso de licitação com critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, objeto de análise na seção III.4.2.

*139. Ante o exposto, entende-se que o desrespeito ao determinado pela Lei 14.133/2021 quanto aos elementos componentes do edital de licitação, elencados nos seus arts. 18, inc. VI, 25, **caput** w § 7º, 59, § 5º, e 82, inc. VI a IX, contribuíram para a ocorrência de irregularidade na execução dos serviços e na celebração das ARPs 70/2024 e 40/2025.*

*140. Apesar de se considerar o relatado como irregularidade grave, entende-se que, dada a proposição de conversão destes autos em tomada de contas especial, diante dos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, seja suficiente quanto a este achado (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.2. Ausência de avaliação da exequibilidade dos preços ofertados

141. A licitante vencedora do Pregão Eletrônico 8/2024, a empresa Tecno ao Cubo Ltda., apresentou proposta de R$ 3.260.000,00 para o Lote 1 e de R$ 739.907,00 para o Lote 2 (peça 21, p. 161).

142. Enquanto o valor proposto para o segundo lote foi idêntico ao estimado pela Administração, o montante ofertado para o primeiro lote correspondeu a aproximadamente 72,37% do valor de referência, que era de R$ 4.504.664,00.

*143. Avaliando-se individualmente os itens componentes do Lote 1, verifica-se que, quanto ao item 7 (**Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.**), não houve variação de preço unitário entre aquele definido pela Administração e o apresentado pela empresa vencedora do certame. Todavia, os demais itens apresentaram descontos variando entre 24,5% e 44,8%, conforme detalhado na tabela a seguir.*

***Tabela 6** – Comparação entre os preços unitários e os valores totais estimados pela Administração e aqueles ofertados pela empresa vencedora*

	It.	Descrição	Un.	Qtd.	Licitação		Proposta Vencedora		Desc. (%)
					P. Unit. (R$)	Valor total (R$)	P. Unit. (R$)	Valor total (R$)	
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150	9.536,19	1.430.428,50	7.200,00	1.080.000,00	24,50
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	16.743,75	502.312,50	11.200,00	336.000,00	33,11
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40	13.255,38	530.215,20	8.200,00	328.000,00	38,14
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50	11.230,91	561.545,50	6.200,00	310.000,00	44,80
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	14.653,83	439.614,90	9.200,00	276.000,00	37,22

	6	*Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.*	*un.*	*20*	*18.371,84*	*367.436,80*	*12.844,47*	*256.889,40*	*30,09*
	7	*Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.*	*m²*	*3.660*	*183,91*	*673.110,60*	*183,91*	*673.110,60*	*0,00*
	Total					***4.504.664,00***		***3.260.000,00***	***27,63***

Fonte: elaboração própria a partir do expediente Relação de Itens do Processo (peça 20, p. 144) e da ARP 70/2024 (peça 21, p. 192 e 193).

*144. Por meio do art. 59 da Lei 14.133/2021, o legislador definiu que 'Serão desclassificadas as propostas que (...) apresentarem preços inexequíveis (...)' (Lei 14.133/2021, art. 59, **caput** e inc. III), sendo 'No caso de obras e serviços de engenharia [que é o caso do objeto ora escrutinado], (...) consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração' (Lei 14.133/2021, art. 59, § 4º).*

145. Apesar de haver, no termo de referência, a classificação do serviço objeto do Pregão Eletrônico 8/2024 como sendo serviço comum (peça 20, p. 158), esta equipe de auditoria considera que tal avaliação é equivocada.

*146. Entre os documentos técnicos componentes das qualificações técnica e operacional do licitante, foram exigidas: (i) '**Certidão de Registro de Pessoa Jurídica da proponente junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU)**, dentro do seu prazo de validade, em conformidade com o art. 67, da Lei n° 14.133/2021'; e (ii) '**Certidão de Registro de Pessoa Física junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA/CAU** [sic], dentro do seu prazo de validade, do(s) profissional(is) responsável (is) técnico(s) legal(is) da proponente' (peça 20, p. 188, grifos e destaques acrescidos).*

*147. Além disso, ainda relativamente aos documentos relacionados aos conselhos profissionais, há a exigência de observância, por parte da licitante vencedora, da legislação vigente e das normas regulamentadoras, abrangendo '(...) também as determinações dos respectivos Conselhos Profissionais, CREA/SC, CAU/SC e CRT/SC **especialmente no que diz respeito às ART's. RRT's e TRT's (Anotações/Registros/Termos de Responsabilidade Técnica) dos responsáveis pela execução da referida obra**' (peça 20, p. 197, grifo e destaque acrescidos).*

*148. Por fim, assevera-se que 'Caberá a EMPRESA VENCEDORA **a responsabilidade pela emissão da Anotação da Responsabilidade Técnica (ART) de fabricação e execução da instalação**' (peça 20, p. 160, destaque e grifo acrescidos).*

*149. Quanto especificamente à natureza do objeto, são recorrentemente citados os termos **obra** e **serviços**: 'A **obra** deverá ser entregue perfeitamente limpa (...)'; 'O início **das obras e serviços** deverá se dar após a assinatura da ata de registro de preço e o recebimento formal da ORDEM DE SERVIÇO' (peça 20, p. 186 e 187, respectivamente, grifo e destaque acrescidos).*

150. Verifica-se, portanto, a necessidade de que a empresa a ser contratada e os seus responsáveis técnicos legais sejam registrados nos conselhos profissionais referentes aos arquitetos ou aos engenheiros, bem como seja emitida a ART de fabricação e execução da instalação dos abrigos de ônibus.

151. Por meio da Lei 14.133/2021, art. 6º, inc. XII, define-se como obra

toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel; (grifo acrescido)

152. Do mesmo modo, no inc. XXI, define-se serviço de engenharia como

*toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do **caput** deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e*

engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea 'a' deste inciso;
153. Dessa forma, há que se afastar o conceito de serviço comum para o objeto do Pregão Eletrônico 8/2024, atraindo, seja para o Lote 1 como para o Lote 2, o conceito de serviço comum de engenharia, dada a padronização dos serviços relacionados aos abrigos de ônibus.
154. Superada a classificação do serviço ora analisado, o repetido diploma legal (Lei 14.133/2021, art. 59, § 3º), adicionalmente, estabelece que,
No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente.
*155. Esta Corte de Contas já se debruçou sobre o tema da inexequibilidade, avaliando que o disposto no mencionado art. 59, **caput** combinado com o seu inc. III, se constitui em uma presunção relativa. Sobre este tema, a Súmula-TCU 262 estabeleceu que o critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas 'a' e 'b', da então válida Lei 8.666/1993, que trata sobre o mesmo tema, conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.*
156. Em consonância com a Lei 14.133/2021, o Acórdão 465/2024-TCU-Plenário, de 20/3/2024 e relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, em seu item 9.3., reforçou que o critério do art. 59, § 4º, conduz a uma presunção relativa ao decidir
dar ciência à Universidade Federal Rural de Pernambuco de que o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei;
157. Recentemente, no Acórdão 214/2025-TCU-Plenário, de 5/2/2025 e relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, o TCU decidiu por determinar ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas que anulasse as desclassificações sumárias realizadas com base em presunção absoluta de inexequibilidade de propostas e os demais atos subsequentes e que retornasse o procedimento de contratação à fase de classificação/análise de propostas, concedendo às empresas que ofertaram valores inferiores ao estabelecido no § 4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 a oportunidade de demonstrar a viabilidade econômica de suas propostas, nos termos do § 2º do referido artigo.
158. Conclui-se, portanto, que o entendimento deste Tribunal é pela natureza relativa da inexequibilidade para propostas abaixo de 75% do orçamento, cabendo à licitante o ônus de comprovar a viabilidade econômica de seus preços.
159. Embora a presunção absoluta possa restringir a competitividade, a exigência de comprovação de viabilidade visa proteger o interesse público, evitando riscos de abandono contratual ou pedidos recorrentes de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de propostas inexequíveis apresentadas apenas para vencer a licitação.
*160. No caso concreto, a Tabela 6 evidencia que, em cinco dos sete itens do Lote 1, a vencedora ofertou descontos superiores a 30%, chegando a 44,8%. A ausência de verificação da exequibilidade expôs a prefeitura ao risco de **jogo de planilha**, onde a execução se concentraria apenas nos itens mais vantajosos para a contratada.*
161. A fragilidade da proposta confirmou-se quando a empresa Tecno ao Cubo Ltda. solicitou reequilíbrio econômico-financeiro (peça 28) meses após o início da execução, buscando elevar os valores contratados, conforme comparativo abaixo.

Tabela 7** – **Comparativo entre os preços estimados pela Administração e os valores apresentados pela empresa vencedora em pedido de reequilíbrio

It.	Descrição	Un.	Qtd.	Licitação		Reequilíbrio		Var. (%)
				P. Unit.	Valor total	P. Unit.	Valor total	

					(R$)	(R$)	(R$)	(R$)	
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150	9.536,19	1.430.428,50	10.056,11	1.508.416,50	5,45
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	16.743,75	502.312,50	17.219,93	516.597,90	2,84
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40	13.255,38	530.215,20	13.584,47	543.378,80	2,48
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50	11.230,91	561.545,50	10.060,31	503.015,50	-11,16
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	14.653,83	439.614,90	13.978,95	419.368,50	-4,83
	6	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	18.371,84	367.436,80	17.797,53	355.950,60	-3,23
	7	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	3.660	183,91	673.110,60	297,78	1.089.874,80	61,92
	Total					**4.504.664,00**		**4.936.602,60**	**9,59**

Fonte: elaboração própria a partir das peças 20 e 28.

162. Assim, verifica-se que a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, que superou o orçamento originalmente contratado em R$ 431.938,60, tende a demonstrar que os preços ofertados pela empresa e aceitos pelo município eram, de fato, inexequíveis e insuficientes para a correta execução do objeto. Observa-se que cerca de 96,5% dessa diferença, R$ 416.764,20, refere-se apenas ao item 7, que a Administração orçara em R$ 183,91 e, na solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro da empresa Tecno ao Cubo Ltda., constava por R$ 297,78. Esse item, por sua vez, teria preço registrado na ARP 40/2025, com a empresa Floripaineis Comércio e Serviço Ltda., meses mais tarde, por R$ 138,80.

*163. Tendo em vista o que foi relatado nesta seção, avaliado como irregularidades graves, entende-se que, considerando que a ARP 70/2024 não está mais vigente, bem como a proposição, em decorrência do achado apresentado na seção III.4 deste relatório, de conversão destes autos em tomada de contas especial, se torna desnecessário o cálculo de débito específico em relação a este achado, avaliando-se suficiente (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

*III.3. **Irregularidades na celebração de ata de registro de preços com a segunda colocada***

164. Após serem observados '(...) reiterados descumprimentos de prazo de entrega dos bens contratados, (...) falhas na execução do objeto, que resultaram na necessidade de retrabalho e consequentes atrasos (...) [e] a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro apresentada pela contratada [Tecno ao Cubo Ltda.] não foi devidamente comprovada, sendo o valor pleiteado inexequível', e '(...) considerando a necessidade de continuidade na execução do objeto originalmente licitado (...)' (peça 32, p. 2), foram (i) encerrada a ARP 70/2024, por meio do Termo de Cancelamento Unilateral da Ata de Registro de Preços n.

070/2024, firmado em 7/5/2025 (peça 32, p. 37) e publicado no DOM/SC de 20/5/2025 (peça 32, p. 42), e (ii) chamadas as demais participantes do Pregão Eletrônico 8/2024 para fins de convocação de empresa para prosseguir os serviços objeto do certame (peça 32, p. 48-49).

165. Nesse procedimento, todavia, verificou-se a ocorrência das seguintes irregularidades: (i) convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva; (ii) celebração de ARP com preços unitários e total registrados superiores aos estabelecidos pela Administração; (iii) celebração de ARP em quantitativos superiores aos previstos no edital; e (iv) estabelecimento de prazo de vigência superior ao permitido pela legislação.

III.3.1. Convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva

*166. A ARP 70/2024, a primeira ata firmada a partir do Pregão Eletrônico 8/2024, apresenta dispositivos a serem observados em casos de cancelamento do registro do fornecedor. O seu item 9.3 estabelece que 'Na hipótese de cancelamento do registro do fornecedor, o órgão gerenciador **poderá convocar os licitantes que compõem o cadastro de reserva**, observada a ordem de classificação' (peça 21, p. 199, grifo e destaque acrescidos).*

167. Quanto à constituição desse cadastro de reserva, embora a instrução a respeito devesse estar presente no instrumento convocatório do pregão, consoante o disposto na Lei 14.133/2021, foi na própria ARP incluído o regramento a ser seguido para a formação desse cadastro:

5.4. Após a homologação da licitação ou da contratação direta, deverão ser observadas as seguintes condições para formalização da ata de registro de preços:

(...)

5.4.2. Será incluído na ata, na forma de anexo, o registro dos licitantes ou dos fornecedores que:

5.4.2.1. Aceitarem cotar os bens, as obras ou os serviços com preços iguais aos do adjudicatário, observada a classificação da licitação; e

5.4.2.2. Mantiverem sua proposta original.

(...)

*5.5. O registro a que se refere o item 5.4.2 tem por objetivo a formação de **cadastro de reserva** para o caso de impossibilidade de atendimento pelo signatário da ata. (peça 21, p. 195, destaque mantido).*

*168. Tal determinação, fortemente inspirada no constante do art. 18, **caput**, inc. II e § 1º, do Decreto 11.462, de 31/3/2023, tem fundamento no disposto no art. 82, § 5º e seu inc. VI, da Lei 14.133/2021:*

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

(...)

VI – inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

169. O instrumento convocatório do Pregão Eletrônico 8/2024 também não previu 'o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação' (Lei 14.133/2021, art. 82, inc. VII).

170. Verifica-se, assim, que não houve o respeito ao disposto no item 5.4.2 da ARP, tampouco ao determinado pelo mencionado art. 82, inc. VII e § 5º, inc. VI, da Lei 14.133/2021, não se tendo constituído um cadastro de reserva, apesar de haver, na minuta da ARP, um anexo destinado a tal (peça 20, p. 250). Dessa forma, não há possibilidade legal ou editalícia de convocação de um segundo colocado em caso de cancelamento da ARP, como veio a ocorrer em relação à ARP 70/2024.

171. Diante do exposto, em decorrência da ausência de cadastro de reserva relativo à ARP 70/2024, a convocação da segunda colocada no certame licitatório, a empresa Floripaineis Comércio e Serviço Ltda. – ME, como ocorreu, não encontra respaldo legal ou editalício, devendo ser, portanto, considerada irregular, bem como irregulares os atos disso decorrentes.

172. Em relação à celebração da ARP 40/2025 com licitante não inscrita no cadastro de reserva, entende-se por nula a mencionada ARP, bem como seus atos decorrentes, propondo-se (i) a conversão destes autos em tomada de contas especial, com fulcro no disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 252 do Regimento Interno desta Corte, para devolução aos cofres públicos federais dos recursos utilizados no pagamento das despesas oriundas da execução dos serviços correspondentes, no valor histórico de R$ 1.610.742,85, e (ii) o encaminhamento cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

III.3.2. Celebração de ARP com preços unitários registrados superiores aos estabelecidos pela Administração

173. A celebração da ARP 40/2025 com a empresa Floripaineis Comércio e Serviço Ltda. ocorreu com preços unitários superiores aos valores estimados pela Administração no Pregão Eletrônico 8/2024. Conforme detalhado na tabela a seguir apresentada, diversos itens, especialmente no lote 2, foram registrados com valores significativamente acima do orçamento de referência, configurando uma contratação em desacordo com os princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

174. A análise dos dados revela que, para os itens de reforma de abrigos (itens 8 a 11), os preços unitários pactuados com a segunda colocada aproximadamente dobraram ou triplicaram as estimativas iniciais. Essa majoração, além de onerar o erário, desrespeita os limites de aceitabilidade de preços estabelecidos para o certame, uma vez que a Administração não pode validar propostas que excedam o orçamento estimado, salvo em condições de negociação estritamente balizadas pela legislação, o que não se verificou no caso concreto.

Tabela 8 – Comparação entre valores estimados e celebrados na ARP 40/2025 com a empresa Floripaineis Comércio e Serviço Ltda. – ME

	Item	Descrição	Un.	Qtd.	Preço Unitário Estimado (R$)	Valor Total Estimado(R$)	Preço Unitário Registrado (R$)	Valor Total Registrado (R$)	Diferença (unitário) (R$)
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150	9.536,19	1.430.428,50	11.390,00	1.708.500,00	1.853,81
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	16.743,75	502.312,50	16.200,00	486.000,00	(543,75)
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40	13.255,38	530.215,20	13.750,00	550.000,00	494,62
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50	11.230,91	561.545,50	12.200,00	610.000,00	969,09
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	14.653,83	439.614,90	14.850,00	445.500,00	196,17
	6	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	18.371,84	367.436,80	17.499,60	349.992,00	(872,24)

	Item	Descrição	Un.	Qtd.	Preço Unitário Estimado (R$)	Valor Total Estimado(R$)	Preço Unitário Registrado (R$)	Valor Total Registrado (R$)	Diferença (unitário) (R$)
	7	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	3660	183,91	673.110,60	138,80	508.008,00	(45,11)
	Total					**4.504.664,00**		**4.658.000,00**	
Lote 2	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	3.551,94	71.038,80	6.402,00	128.040,00	2.850,06
	9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	60	3.738,50	224.310,00	8.430,90	505.854,00	4.672,40
	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	3.641,30	109.239,00	11.955,00	358.650,00	8.313,70
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	10	3.738,50	37.385,00	11.955,00	119.550,00	8.216,50
	12	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	1620	183,91	297.934,20	138,80	224.856,00	(45,11)
	Total					**739.907,00**		**1.336.950,00**	
	Total geral					**5.244.571,00**		**5.994.950,00**	

Fonte: elaboração própria a partir das peças 20, p. 144, e 32, p. 82-84.

Observação: O preço unitário do item 11, na ARP 40/2025, está registrado como R$ 11.995,00 (peça 32, p. 83). Mas, dessa forma, o somatório seria R$ 1.337.350,00. Ao que tudo indica, portanto, trata-se de erro de digitação.

175. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a contratação de remanescentes ou a convocação de licitantes subsequentes deve observar, obrigatoriamente, os preços máximos aceitáveis definidos no edital. A aceitação de preços superiores ao orçamento estimado, sem a devida justificativa técnica e sem a observância dos limites de mercado, compromete a lisura do procedimento e a eficiência na aplicação dos recursos públicos, tornando a referida ata irregular.

176. Sobre esse ponto, dispõe-se, por meio do art. 90, § 7º, da Lei 14.133/2021, que 'Será facultada à Administração a convocação dos demais licitantes classificados para a contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em consequência de rescisão contratual, observados os mesmos critérios estabelecidos nos §§ 2º e 4º deste artigo'.

§ 2º Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou

não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.
(...)
§ 4º Na hipótese de nenhum dos licitantes aceitar a contratação nos termos do § 2º deste artigo, a Administração, observados o valor estimado e sua eventual atualização nos termos do edital, poderá:
*I - convocar os licitantes remanescentes para negociação, na ordem de classificação, com vistas à obtenção de preço melhor, **mesmo que acima do preço do adjudicatário**;*
*II - adjudicar e celebrar o contrato **nas condições ofertadas pelos licitantes remanescentes**, atendida a ordem classificatória, quando frustrada a negociação de melhor condição. (Lei 14.133/2021, art. 90, destaques e grifos acrescidos).*
*177. A interpretação combinada dos incs. I e II acima transcritos não deve estar dissociada da atenta leitura dos arts. 59 e 61, **caput** e § 1º, do mesmo diploma legal, que trata das condições de desclassificação das propostas.*
*178. Prevê-se, entre outros casos, que '**Serão desclassificadas as propostas que** (...) **permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação**' (Lei 14.133/2021, art. 59, **caput** e inc. III). Tal disposição constava também do item 9.2, combinado com o item 9.2.3, do instrumento convocatório: 'Será desclassificada a proposta vencedora que (...) permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação' (peça 20, p. 151).*
179. Insta frisar que não se deve considerar que o disposto no art. 59, quanto às condições que ensejam a desclassificação de propostas no certame licitatório, possa ser afastado pelo constante do art. 90, § 4º. Estabelece-se, tão-somente, uma margem de aceitabilidade dos preços na negociação futura, que poderão ser superiores aos do licitante vencedor, respeitando-se, todavia, os preços máximos atualizados estabelecidos pela Administração.
180. Além disso, ainda que irregularmente não se tenha incluído no edital cláusula apresentando como critério de aceitabilidade os preços unitários máximos, por ter sido adotado como critério de julgamento o menor preço por grupo de itens (lotes), devem ser esses valores unitários máximos também observados, como disposto no art. 82, § 1º, da Lei 14.133/2021, como já foi objeto de análise na subseção 1.4 deste relatório. Notadamente quanto ao lote 2, tal condição foi reiteradamente desrespeitada.
181. Assim, entende-se irregular a contratação da empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., por ter seus preços ofertados acima do limite admissível pela Administração, ferindo-se o art. 59, inc. III, da Lei 14.133/2021.
182. Ante o exposto, pugna-se pela devolução aos cofres públicos federais do valor histórico de R$ 1.610.742,85, correspondente aos recursos utilizados no pagamento das despesas oriundas da execução dos serviços da ARP 40/2025, propondo-se (i) a conversão destes autos em tomada de contas especial, com fulcro no disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 252 do Regimento Interno desta Corte, e (ii) o encaminhamento de cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.
III.3.3. Celebração de ARP em quantitativos superiores aos previstos no edital
183. O instrumento convocatório previa a celebração de ARP para a possibilidade de contratação, observada a conveniência e a oportunidade da Administração Municipal, dos seguintes quantitativos de serviços:

Tabela 9 – Serviços constantes do Pregão Eletrônico 8/2024

	Item	Descrição	Un.	Qtd.
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50

	Item	Descrição	Un.	Qtd.
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30
	6	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	20
	7	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	3.660
Lote 2	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	20
	9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	60
	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	30
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	10
	12	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	1.620

Fonte: termo de referência do Pregão Eletrônico 8/2024 (peça 20, p. 189-191)

184. A execução dos serviços pela empresa Tecno ao Cubo Ltda, que firmou a ARP 70/2024, foi permitida pela emissão de duas ordens de compra: (i) 1153/2024, de 12/6/2024, relativamente ao Lote 1; e (ii) 1866/2024, de 14/10/2024, concernente ao Lote 2.

185. Na ausência de contrato administrativo celebrado, tema que é objeto de análise na seção III.4 deste relatório de auditoria, as ordens de compra serviram de instrumento precário para o estabelecimento dos quantitativos a serem executados pela empresa vencedora.

186. As ordens de compra, no caso em tela, retiraram da ARP 70/2024 os seguintes quantitativos:

Tabela 10 – Quantitativo apresentado nas ordens de compra

	Item	Descrição	Un.	Qtd. Inicial	OC 1153	OC 1866	Saldo Final
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150	50	-	100
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	10	-	20
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40	20	-	20
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50	20	-	30
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	10	-	20
	6	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	10	-	10
	7	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	3.660	1.250	-	4.350
Lote 2	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	-	20	-
	9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	60	-	60	-

	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	-	30	-
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	10	-	10	-
	12	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	1.620	-	1.620	-

Fonte: elaboração própria a partir da ARP 70/2024 e das ordens de compra 1153/2024 e 1866/2024 (peças 21, p. 192-193, 22, p. 1-2, e 22, p. 3-4, respectivamente).

187. Considerando-se, todavia, a efetiva execução dos serviços, os quantitativos utilizados do registro de preços por meio da execução dos serviços decorrentes da ARP 70/2024, firmada com a empresa Tecno ao Cubo Ltda., foram 54 unidades de abrigos de ônibus, relativos aos itens 1 a 6, e 819,70 m² do item 7, todos do lote 1. Tal se pode verificar na tabela apresentada a seguir:

Tabela 11 – Serviços executados e medidos decorrentes da ARP 70/2024

	Item	Descrição	Un.	Quantidade				
				Licit.	Med. 1	Med. 2	Total	Saldo
Lote 1	1	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 1 (4,00X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	150	4	21	25	125
	2	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV 4v- tipo 2 (7,20X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	-	1	1	29
	3	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 3 (5,48X1,60m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	40	1	9	10	30
	4	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 4 (4,00X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	50	5	1	6	44
	5	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 5 (5,48X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	2	2	4	26
	6	Abrigo de passageiros de ônibus modelo IV - tipo 6 (7,20X2,00m). Conforme descrito no termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	4	4	8	12
	7	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	3.660	224,80	594,90	819,70	2.840,30
Lote 2	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	20	-	-	-	20
	9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	60	-	-	-	60
	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	30	-	-	-	30
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	un.	10	-	-	-	10
	12	Execução do passeio, incluindo demolição, limpeza e nivelamento do piso existente, concretagem da base com colocação de piso, guia tátil e meio fio. Remoção de entulhos. Conforme termo de referência.	m²	1.620	-	-	-	1.620

Fonte: elaboração própria.

188. Quando da análise dos quantitativos efetivamente executados e medidos no âmbito da ARP 70/2024, verificou-se que os serviços realizados pela empresa Tecno ao Cubo Ltda. foram inferiores aos

previstos no edital e nas ordens de compra emitidas. Essa execução parcial gerou um saldo remanescente que deveria ter sido observado como referência para a contratação do remanescente dos serviços registrados, dessa forma respeitando os limites quantitativos originalmente licitados.

189. Contudo, conforme registrado na peça de cancelamento da ARP 70/2024 (peça 32), a Administração Municipal optou por considerar a totalidade dos quantitativos inicialmente licitados para cada lote como base para a celebração da nova ata de registro de preços, sem observar o saldo já executado. Essa prática desrespeita os princípios da economicidade e da eficiência pois os quantitativos excedentes não estavam previstos no edital e não poderiam ser contratados sem a devida justificativa técnica e legal.

190. A ausência de controle sobre os quantitativos remanescentes e a falta de transparência na aplicação prática das propostas adjudicadas na ARP 40/2025 comprometem a lisura do processo e indicam falhas na gestão do registro de preços. Além disso, a decisão de manter inalterada a quantidade prevista no edital na nova contratação, mesmo após a execução parcial do objeto pela ata anterior, demonstra descumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis.

*191. Verifica-se, assim, que o saldo da ARP 70/2024 quanto ao lote 1 não foi devidamente considerado na celebração da ARP 40/2025, resultando na contratação de quantitativos superiores aos previstos no edital. Apesar disso, não chegaram a serem executados serviços em quantitativo superior ao originalmente previsto na fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024. Por esse motivo, entende-se como medidas suficientes diante do presente achado (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.3.4. <u>Estabelecimento de prazo de vigência superior ao permitido</u>

192. No caso ora analisado, a ARP 70/2024 foi firmada em 7/6/2024, com vigência inicialmente prevista até 7/6/2025 e a possibilidade, em caso de prorrogação, de vigência máxima até 7/6/2026. No entanto, foi cancelada em 20/5/2025, data em que foi publicado no DOM/SC o extrato do seu termo de cancelamento. Em relação à ARP 40/2025, foi celebrada em 14/7/2025, data em que foi publicada no PNCP, com vigência até 14/7/2026 e, em caso de prorrogação, até 14/7/2027, como dispõe o item 5.1 da referida ARP (peça 32, p. 85).

193. A questão que se impõe nesse caso é qual o prazo máximo para o registro de preços originado a partir de um determinado procedimento licitatório, ainda que consubstanciado esse registro por meio de sucessivas ARPs, firmadas em decorrência de cancelamento de registros anteriores.

*194. Dispõe-se, por meio do art. 84, **caput**, da Lei 14.133/2021, que 'O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso'. Depreende-se, portanto, do texto legal que o princípio escolhido pelo legislador que rege a condição temporal do registro dos preços é o da brevidade. De forma regular, será o registro válido por um ano.*

195. Todavia, legou o legislador ao administrador a possibilidade de prorrogar esse prazo por igual período, tendo em vista, entre outras justificativas possíveis, eventual economia processual. No entanto, para tal, faz-se necessário observar se aquele preço registrado segue ainda sendo vantajoso para a Administração.

196. Reforça-se, assim, o princípio da brevidade temporal como mecanismo de integração da obtenção da proposta mais vantajosa. Ou seja, a constante busca da proposta mais vantajosa por parte da Administração exige a avaliação anual do preço registrado. E, ainda assim, entendeu o legislador não poder se prolongar indefinidamente um mesmo preço registrado, estabelecendo o prazo máximo de dois anos, findos os quais, é necessário realizar um novo procedimento licitatório.

197. Considerando a distinção sobre a qual se debruça na seção III.4 deste trabalho entre os institutos da ARP e do contrato que lhe segue, dependente este da discricionariedade da Administração, ao contrato é permitida vigência diversa, definida na própria ARP. É o que aduz o parágrafo único do indigitado art. 84 da Lei 14.133/2021: 'O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas'

198. Assim, em síntese, em relação à ARP, o prazo máximo de sua vigência será de dois anos, sendo necessário, a partir do término, realizar outro procedimento licitatório, para se avaliar a vantajosidade dos preços oferecidos pelo mercado.

199. Entende, no entanto, esta equipe de auditoria que, estribado no conceito temporal que lastreia a definição máxima de dois anos para a vigência de uma ARP, esse prazo deva ser aplicado ao próprio registro de preços. Ou seja, em caso de sucessivas ARPs firmadas em decorrência de cancelamentos de registros anteriores, o prazo máximo do registro como um todo não poderá superar os dois anos.

200. Assim, sendo, no caso concreto analisado neste trabalho, firmada a ARP 70/2024, ou seja, o primeiro registro de preços, em 7/6/2024, não poderá ele superar, nem por meio de atas sucessivas, como foi o caso da ARP 40/2025, a data de 7/6/2026.

201. Esse prazo não foi superado até o momento, tampouco a tese ora exposta é jurisprudencial, de modo, portanto, que esta equipe de auditoria não vê necessidade, por ora, de proposição de medidas adicionais direcionadas à Prefeitura Municipal de São José/SC.

*III.4. **Ausência de celebração de contratos***

202. Após a celebração da ARP 70/2024, em 7/6/2024, data em que foi incluída no PNCP (peça 55, p. 17), a Administração Municipal de São José/SC emitiu as ordens de compra 1153/2024, de 12/6/2024, no valor total de R$ 1.210.332,20, e 1866/2024, de 14/10/2024, no valor de R$ 739.907,00, ambas tendo como destinatária a empresa Tecno ao Cubo Ltda. (peça 22).

203. Igualmente, depois de firmada a ARP 40/2025, em 14/7/2025, houve a emissão das seguintes ordens de compra à empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda.: (i) 1547/2025, de 23/7/2025, no valor de R$ 1.110.121,84; (ii) 1961/2025, de 7/10/2025, no valor de R$ 739.906,20; (iii) 2221/2025, de 12/11/2025, no valor de R$ 52.744,00, (iv) 2245/2025, de 17/11/2025, no valor de 12.639,20, (v) 2305/2025, de 1º/12/2025, no valor de R$ 1.249,20, e (vi) 2306/2025, também de 1º/12/2025, no valor de R$ 11.390,00 (peça 33).

204. Em ambos os casos, não se verificou a celebração de contrato administrativo, sendo tal instrumento substituído por ordens de compra.

*205. O instrumento do contrato, entretanto, é obrigatório, como determina o art. 95, **caput**, da Lei 14.133/2021, facultando-se à Administração, conforme disposto no mesmo **caput** do art. 95 da Lei 14.133/2021, a substituição do contrato por '(...) outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho da despesa, autorização de compra ou ordem de execução do serviço'. Todavia, tal discricionariedade concedida ao administrador deve atender a, no mínimo, um dos seguintes requisitos: (i) ter havido dispensa de licitação em razão do valor, nos termos, portanto, do art. 75, incs. I e II, da citada Lei; ou (ii) se tratar de 'compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor' (Lei 14.133/2021, art. 95, incs. I e II, respectivamente).*

206. Como o disposto nos incisos I e II do art. 75 da mencionada Lei permite a dispensa para contratações que envolvam valores inferiores a R$ 100.000,00 e R$ 50.000,00, respectivamente e atualizados anualmente, rechaça-se, de plano, a possibilidade de invocação desses requisitos no caso ora analisado. Mister, todavia, se faz avaliar a possibilidade de aplicação do objeto do inc. II do indigitado artigo, verificando se o objeto do Pregão Eletrônico 8/2024 consiste em 'compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor'.

*207. Primeiramente, sobre este ponto, o termo de referência do Pregão Eletrônico 8/2024, em seu **item 1 – Objeto** consigna que 'o objeto da presente licitação tem a natureza de serviço comum (...)' (peça 20, p. 158). Já no **item 2 – Justificativa**, o termo de referência orienta que*

*Logo, a Secretaria Municipal de Segurança, Defesa Social e Transito (SSDST/PMSJ) por meio do presente Termo de Referência define as condições e especificações que comporão o processo licitatório para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA **no fornecimento, instalação e manutenção** de abrigos de passageiros de ônibus para o sistema de transporte coletivo do Município de São José/SC (...) (peça 20, p. 159, p. 3, grifo e destaque acrescidos).*

*208. No **item 10 – Dos prazos, da garantia e do recebimento** (peça 20, p. 193), todavia, ressalta-se a existência de responsabilidades da contratada após entrega dos produtos e serviços, ao determinar que*

A EMPRESA VENCEDORA é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto da ata de registro de preço em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

[...]

A garantia do abrigo e da sua instalação não deverá ser inferior a 60 (sessenta) meses após o seu recebimento e fiscalização do Departamento de Trânsito da SSDST/PMSJ.

A garantia compreende toda a estrutura do abrigo de passageiros, incluindo as tintas, materiais anticorrosivos, aços, soldas bem como a vedação dos vidros e fixação dos bancos, salvo quando se tratar de vandalismo. (grifo acrescido)

*209. Dessa forma, verifica-se que o instrumento licitatório da prefeitura declara que, caso os abrigos confeccionados ou reformados pela contratada apresentem vícios, defeitos ou incorreções após intervenção, a empresa deverá dar **garantia de reparo e correção** dos serviços prestados **pelo prazo mínimo de sessenta***

meses.

*210. Portanto, verifica-se que o termo de referência, ao **criar obrigação futura de garantia** para a contratada, impede o enquadramento da contratação no art. 75, inc. II, da Lei 14.133/2021. Assim, rechaça-se, também, a possibilidade, no caso concreto, da dispensa do instrumento de contrato obrigatório advindo do Pregão Eletrônico 8/2024 por eventual ausência de obrigações futuras.*

211. Sobre este ponto, percebe-se que as próprias ARPs 70/2024 e 40/2025 preveem a confecção do instrumento contratual ao destacar, em seu item 5.1.1., que

O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida no próprio instrumento contratual e observará no momento da contratação e a cada exercício financeiro a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifo acrescido)

212. O TCU aborda o caso desde o advento do art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 (texto semelhante ao utilizado no art. 75 da Lei 14.133/2021), que já permitia a dispensa do termo de contrato em compras com entrega imediata e integral, desde que não resultassem em obrigações futuras.

213. Num exemplo de caso concreto, o Acórdão 999/2017-TCU-Plenário, de 17/5/2017 e relatoria do Ministro Bruno Dantas, em seu item 9.1.2., determinou a audiência dos gestores pela

falta de elaboração de termo de contrato na aquisição de lavadora termodesinfectadora por meio de adesão ao pregão 1/2015 da Uasg 158705, em desacordo com o disposto no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993, visto que dessa aquisição resultariam obrigações futuras, tais como o içamento da lavadora, pela contratada, até o local de instalação, bem como a prestação de garantia de doze meses para defeito de fabricação do equipamento e assistência técnica permanente pelo fabricante;

214. Assim, percebe-se que esta Corte possui decisão determinando que, quando haja previsão de garantia ou assistência técnica, a formalização de um contrato deve ser exercida, por ser mais adequada para proteger o interesse público e assegurar o cumprimento das condições pactuadas, no sentido de que a contratada ficará vinculada à prestação da assistência nas condições estabelecidas no instrumento contratual, evitando, desse modo, eventuais demandas judiciais para o seu cumprimento.

215. Cumpre esclarecer que o contrato administrativo não se confunde com o instrumento contratual. O contrato administrativo é a própria relação jurídica firmada entre a Administração Pública e o particular, voltada à realização de objetivos de interesse público. Já o instrumento contratual é o documento que formaliza essa relação. Assim, mesmo nas hipóteses em que a lei admite a substituição do instrumento contratual, o regime jurídico do contrato administrativo – enquanto vínculo jurídico entre as partes – permanece obrigatório (relatório do Acórdão 2.916/2025-TCU-Plenário, de 8/12/2025 e relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

216. Nesse caso, o Acórdão determinou o envio de cópia dos autos aos tribunais de contas estaduais e aos tribunais de contas dos municípios, bem como à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para as providências que entendessem adequadas, por conta do indício de irregularidade relacionado à celebração, por municípios, de termos de adesão com plataformas eletrônicas privadas, sem a submissão da pessoa jurídica de direito privado que opera a plataforma ao regime jurídico administrativo e sem a inclusão das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021. A decisão considerou que a mera assinatura de contrato de adesão, confeccionado pela empresa contratada ao invés da Administração, pode ferir o interesse público.

217. Assim, é importante frisar que ARP e contrato administrativo são instrumentos distintos. A primeira serve a vincular o licitante vencedor aos preços por ele ofertados durante o procedimento licitatório, pelo prazo estabelecido em edital, sendo a sua efetiva contratação condição futura e incerta, decorrente da discricionariedade da Administração.

218. É a partir da assinatura do instrumento contratual pela Administração e pelo licitante cujos preços estão registrados, por sua vez, que se estabelecem os vínculos, as obrigações e os direitos competentes a cada uma das partes, incluindo condições de pagamento, prazo de execução, quantitativos a serem executados, as condições de garantias, responsabilidades, sanções por inexecuções e irregularidades, entre outros.

219. Nesse sentido, a ausência de pactuação dessas vontades por meio do instrumento contratual adequado pode ter consequências notadamente à Administração. Exemplo disso é a exigência de garantia para os abrigos de ônibus instalados ou que receberam manutenção. Outra, já experenciada pela Administração, é a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de impor sanções não acordadas em caso de inexecução ou deficiência na execução dos serviços.

220. Ante o exposto, entende-se tratar-se a ausência de instrumento contratual como sendo uma irregularidade grave, considerando-se a execução dos serviços das ARPs 70/2024 e 40/2025 como oriundos de

um contrato verbal, vedado, no caso concreto, pelo disposto na Lei 14.133/2021, art. 95, § 2º.

221. Considerando o acima relatado, propõe-se (i) a conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, com fulcro no disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 252 do Regimento Interno desta Corte, para devolução aos cofres públicos federais dos recursos utilizados no pagamento das despesas da execução dos serviços decorrentes das ARPs 70/2024 e 40/2025, no valor histórico de R$ 2.224.367,94, sendo R$ 613.625,09 em relação àquela ARP e R$ 1.610.742,85 quanto a esta, e (ii) o encaminhamento de cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

III.5. ***Irregularidades na execução contratual***

222. Verificaram-se irregularidades tanto na execução dos serviços decorrentes do Contrato 7/2024, quanto daqueles oriundos das ARPs 70/2024 e 40/2025. Tais irregularidades relacionam-se (i) aos pagamentos pelos serviços executados do lote 2 (reforma) da ARP 40/2025, (ii) à execução extemporânea dos serviços das ARPs, (iii) à execução deficiente dos serviços das ARPs e (iv) aos quantitativos medidos além do contratado, no caso do Contrato 7/2024.

III.5.1. <u>Pagamentos irregulares por serviços do lote 2 (reforma) da ARP 40/2025</u>

223. Identificaram-se inconsistências na execução e nos pagamentos realizados para o lote 2 da ARP 40/2025. As irregularidades detectadas foram agrupadas em três categorias principais:

a) Reformas parciais de abrigo pagas como reforma total;
b) Remoção ou realocação de abrigos existentes pagos como reforma total de abrigo;
c) Execução prioritária de itens com maiores valores unitários.

III.5.1.1. ***Reformas parciais de abrigo pagas como reforma total***

224. O termo de referência do processo licitatório da Concorrência 34/2023, a partir do qual se firmou a ARP 129/2023, estabelecia que as reformas dos abrigos deveriam ser realizadas e medidas por componentes das estruturas. A especificação técnica determinava que o orçamento fosse objeto de valores individualizados para cada componente, conforme as tabelas destacadas no termo, com vistas a permitir maior controle administrativo e a evitar pagamentos indevidos por reformas completas em casos em que apenas alguns itens fossem recuperados ou trocados (peça 16, p. 266):

6.2.6. A restauração e reforma dos abrigos será feita por COMPONENTES DO ABRIGO. O orçamento deve prever o valor individualizado dos serviços para os COMPONENTES DO ABRIGO apresentado nas Tabela 3, Tabela 4 e Tabela 5 (COBERTURA, ESTRUTURA LATERAL, ESTRUTURA TRASEIRA, ESTRUTURA FRONTAL, BANCO METÁLICO, FUNDAÇÕES).

6.2.7. O orçamento individual dos COMPONENTES DO ABRIGO justifica-se pelo fato de que os serviços de manutenção e reforma dos abrigos não serão feitos por valor unitário, visto que, em algumas situações, apenas parte dos componentes do abrigo serão objeto de reforma e/ou substituição (Ex.: reforma apenas da ESTRUTURA FRONTAL do abrigo).

225. Esse comando foi mantido na licitação seguinte, no termo de referência do Pregão Eletrônico nº 8/2024, que gerou as ARPs 70/2024 e 40/2025, conforme registrados no capítulo ***3.2.1. – Serviços a serem executados****.*

226. O estudo preliminar que embasou o processo licitatório detalhou os valores estimados para cada componente dos abrigos, utilizando composições derivadas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), divididos por gerações de abrigos (do modelo I ao modelo IV).

227. A figura abaixo, retirada desse estudo, demonstra como foi calculada a reforma para o modelo II, por componentes do abrigo, no Pregão Eletrônico 8/2024:

Figura 7 – Composição referente ao item 9 do Pregão Eletrônico 8/2024 (manutenção do abrigo de ônibus modelo II

Fonte: peça 20, p. 41.

COMP	9	REFORMA DE ABRIGO EXISTENTE TIPO II - A reforma dos abrigos deve prever, necessariamente, a substituição total ou parcial de qualquer peça, cobertura, vidros, bancos ou perfis metálicos que apresentem sinais de patologias. Incluindo materiais e mão de obra.	UNID			3.738,50
Código	**Banco**	**Descrição**	**Und**	**Quant.**	**Valor Unit**	**Total**
10506	SINAPI	VIDRO TEMPERADO INCOLOR E = 8 MM, SEM COLOCACAO	M²	2	248,90	497,80
10966	SINAPI	PERFIL "U" DE ACO LAMINADO, "U" 152 X 15,6	KG	72,5	13,37	969,33
COT-1		CHAPA DE ALUMÍNIO COMPOSTO - ACM	M²	0,75	156,27	117,20
11963	SINAPI	PARAFUSO DE ACO TIPO CHUMBADOR PARABOLT, DIAMETRO 1/2", COMPRIMENTO 75 MM	UND	24	12,15	291,60
11964	SINAPI	PARAFUSO DE ACO TIPO CHUMBADOR PARABOLT, DIAMETRO 3/8", COMPRIMENTO 75 MM	UND	12	3,07	36,84
20206	SINAPI	SARRAFO APARELHADO "2 X 10" CM, EM MACARANDUBA/MASSARANDUBA, ANGELIM OU EQUIVALENTE DA REGIAO	M	4	22,34	89,36
36888	SINAPI	GUARNICAO / MOLDURA / ARREMATE DE ACABAMENTO PARA ESQUADRIA, EM ALUMINIO PERFIL 25, ACABAMENTO ANODIZADO BRANCO OU BRILHANTE, PARA 1 FACE	M	6	34,46	206,76
94449	SINAPI	TELHAMENTO COM TELHA ONDULADA DE FIBRA DE VIDRO E = 0,6 MM, PARA TELHA DO COM INCLINAÇÃO MAIOR QUE 10°, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M²	2	65,03	130,06
97629	SINAPI	DEMOLIÇÃO DE LAJES, EM CONCRETO ARMADO, DE FORMA MECANIZADA COM MARTELETE, SEM REAPROVEITAMENTO. AF_09/2023	M³	0,2	85,62	17,12
100981	SINAPI	CARGA, MANOBRA E DESCARGA DE ENTULHO EM CAMINHÃO BASCULANTE 6 M³ - CARGA COM ESCAVADEIRA HIDRÁULICA (CAÇAMBA DE 0,80 M³ / 111 HP) E DESCARGA LIVRE (UNIDADE: M3). AF_07/2020	M³	0,2	9,57	1,91
100751	SINAPI	PINTURA COM TINTA EPOXÍDICA DE ACABAMENTO PULVERIZADA SOBRE PERFIL METÁLICO EXECUTADO EM FÁBRICA (02 DEMÃOS). AF_01/2020_PE	M²	12,655	40,83	516,70
97607	SINAPI	LUMINÁRIA ARANDELA TIPO TARTARUGA, DE SOBREPOR, COM 1 LÂMPADA LED DE 6W, SEM REATOR - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_02/2020	UND	2,00	127,47	254,94
104477	SINAPI	COMPOSIÇÃO PARAMÉTRICA DE PONTO ELÉTRICO DE ILUMINAÇÃO, COM INTERRUPTOR SIMPLES, EM EDIFÍCIO RESIDENCIAL COM ELETRODUTO EMBUTIDO SEM NECESSIDADE DE RASGOS, INCLUSO TOMADA, ELETRODUTO, CABO E QUEBRA (SEM LUMINÁRIA E LÂMPADA). AF_11/2022	UND	1,00	150,11	150,11
88315	SINAPI	SERRALHEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	8,00	30,58	244,64
88309	SINAPI	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	4,00	30,87	123,48
88316	SINAPI	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	4,00	22,66	90,64

228. Sobre os valores utilizados no estudo, tem-se que, para os abrigos modelos II e IV, foram considerados os mesmos componentes, quantitativos e valores, e os modelos I e III diferiram dos demais modelos somente nos quantitativos para os itens 11963, 11964 e 20206, conforme resumo abaixo:

Tabela 12 – Componentes com diferença nos quantitativos – Lote 2

Sinapi	*Descrição*	*Un.*	*Valor Unit.*	*Qtde Abrigo I*	*Qtde Abrigo III*	*Qtde Abrigo II e IV*
11963	*Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 1/2', comprimento 75 mm*	*un.*	*12,15*	*16*	*16*	*24*
11964	*Parafuso de aço tipo chumbador parabolt, diâmetro 3/8', comprimento 75 mm*	*un.*	*3,07*	*12*	*12*	*12*
20206	*Sarrafo aparelhado 2x10 cm, em macaranduba/massaranduba, angelim ou equivalente da região*	*M*	*22,34*	*0*	*4*	*4*

Fonte: peça 20, p. 40-43.

229. Os componentes considerados perfizeram os valores totais de R$ 3.551,94, para o abrigo modelo I, R$ 3.641,30, para o modelo III, e R$ 3.738,50, para os modelos II e IV. Observa-se que a diferença de preços foi de, no máximo, 5% entre a reforma mais barata e aquela mais custosa. Do mesmo modo, conforme já tratado na subseção III.1.1, constata-se que os valores orçados não incluíram a taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) para remuneração à empresa contratada, apresentando somente custos diretos.

230. Entretanto, conforme verificado nas ARPs analisadas nesta auditoria, não houve a contratação do serviço de reforma com a especificação dos preços por componentes, conforme exigido pelo termo de referência, mas por item, considerando os custos de reforma de um abrigo como um todo.

231. Tomando como exemplo a quinta medição da empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (nota fiscal 1017), assim se encontra discriminado o relatório do boletim de medição para uma reforma realizada em um abrigo do modelo IV (recém implantado):

Figura 8 – Exemplo de manutenção apresentada em relatório

Fonte: peça 40, p. 4.

232. Verifica-se que a quinta medição ressarce em R$ 11.955,00 (valor cheio) pelo serviço de substituição da cobertura, ao invés do pagamento pelos itens substituídos: do valor considerado para a composição 'telhamento', somados à mão de obra e ao BDI. No exemplo dado, utilizando-se o valor por metro quadrado presente no estudo realizado pela Administração (R$ 65,03) para 8 m², somado à mão de obra, ter-se-ia o seguinte valor:

Tabela 13 – Cálculo de custo para reforma de abrigo por componente substituído

Sinapi	***Descrição***	***Un.***	***Qtde.***	***Valor Unit.***	***Valor Total***
94449	*Telhamento*	*m2*	*8*	*65,03*	*520,24*
88309	*Pedreiro*	*H*	*4,00*	*30,87*	*123,48*
88316	*Servente*	*H*	*4,00*	*22,66*	*90,64*
Valor total do serviço					*734,36*
Valor total do serviço acrescido de BDI em 15%					***844,52***

Fonte: elaboração própria.

233. Ainda que o valor calculado fosse multiplicado por 320% (percentual contratado pela ARP 40/2025, item 11 – abrigo modelo IV, em comparação ao orçamento da Administração), o montante final (considerando BDI de 15%) alcançaria R$ 2.702,45, valor distante dos R$ 11.955,00 pagos na medição. Observa-se, nesse ponto, que o município não avaliou o mérito da vantajosidade da convocação da segunda colocada, considerado o elevado aumento para alguns itens de reforma.

234. O pagamento exagerado se torna evidente ao comparar o valor pago pela substituição do telhado do abrigo da quarta geração com o valor registrado na mesma ata para a construção de um novo abrigo da quarta geração – modelo 4 (R$ 12.200,00). Ou seja, pagando-se somente R$ 245,00 a mais, a prefeitura poderia construir um abrigo totalmente novo ao invés de somente substituir a sua cobertura.

235. Relembra-se que o próprio termo de referência consignou que a reforma dos abrigos seria feita por componentes e que o orçamento deveria prever o valor individualizado dos serviços para os componentes, pois, de acordo com o próprio termo, em algumas situações, apenas parte dos componentes do abrigo seriam

objeto de reforma e/ou substituição.

236. Após avaliar o histórico da ARP 40/2025, observa-se que todas as medições de reforma foram pagas por reforma total de abrigo ao invés de pagamento somente dos componentes substituídos ou reformados (lote 2 da ARP 40/2025):

Tabela 14 – Reformas pagas de forma total por meras substituições de itens

Med	Item	Descrição	Qtd.	Tipo	Localização	Serviço
4	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	2		Rod. SC-281 (9385)	Substituição do policarbonato e dos fechamentos laterais da cobertura, eventual substituição dos postes frontais
					R. Santo André (329)	Substituição do teto e banco e reconstrução da calçada (sem podotátil)
	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	10	Mod.	R. João Grumiche	Substituição do policarbonato da cobertura
					R. Padre Justino Cortegens	Substituição do policarbonato da cobertura
					R. Inácio Pereira Neves	Substituição do policarbonato da cobertura
					R. Aimoré	Reforma do abrigo e da calçada (sem podotátil)
				Mod.	R. Docilício Luz (2361)	Troca do suporte da frente
				Mod.	R. Assis Brasil (6098)	Troca do suporte da frente
				Mod.	R. Docilício Luz (2776)	Troca do suporte da frente
					R. Otto Julio Malina (1555)	Instalação de 4 vidros
				Mod.	R. José Antônio Pereira (1790)	Troca do suporte da frente e reconstrução da calçada (sem podotátil). Na foto, não consta um vidro, que havia antes.
				Mod.	R. Antônio Jovita Duarte (6557)	Instalação de 1 vidro e substituição do policarbonato da cobertura
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	7		Av. Acioni Souza Filho (Bistek)	Instalação de 2 vidros
					Av. Acioni Souza Filho (Cef)	Instalação de 3 vidros
					Av. Acioni Souza Filho (Procon)	Instalação de 3 vidros
					Av. Presidente Kennedy (Cassol)	Instalação de 1 vidro
					R. Ivo Reis Montenegro	Instalação de 4 vidros
					Rod. SC-281 (Brasil Atacadista)	Instalação de 1 vidro
					Av. Presidente Kennedy (McDonald's)	Colocação do policarbonato da cobertura
5	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	1		R. Osvaldo Jose do Amaral, 735	Instalação de 1 vidro e substituição do policarbonato da cobertura

Med	Item	Descrição	Qtd.	Tipo	Localização	Serviço
	11	Reforma de abrigo existente tipo IV. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	1		Avenida Brasil, 85	Substituição do policarbonato da cobertura
7	8	Reforma de abrigo existente tipo I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	2		R. Manaus, 508	Troca do suporte da frente, pintura e correção das laterais com inclusão de placa
					R. Manaus, s/n	Pintura e correção das laterais com inclusão de placa
	9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	13		R. Pedro Cota de Castro, s/n	Pintura e sinalização de espaço PCD
					R. Valdemar Schmidt, s/n	Pintura e troca de 1 vidro
					R. Francisco Inacio do Nascimento, 697	Pintura e sinalização de espaço PCD
					R. João Izidio de Souza, 919	Pintura, troca de 1 vidro e sinalização de espaço PCD
					R. Manoel Porto filho, 700	Pintura e sinalização de espaço PCD
					R. Otto Julio Malina, 612	Pintura, troca de 1 vidro e sinalização de espaço PCD
					R. Adhemar da Silva, 622	Pintura e troca de 1 vidro
					R. Menino Julio Cesar, s/n	Pintura, troca de 2 vidros e sinalização de espaço PCD
					R. Luiz Fagundes, 1318	Substituição
					R. Argentina, 840	Pintura
					R. Jaci Schlichting de Lins, 2111	Pintura e sinalização de espaço PCD
					R. Osvaldo José do Amaral, s/n	Pintura, substituição de 6 vidros e sinalização de espaço PCD
					R. Antonio Jovita Duarte, 9699	Pintura e sinalização de espaço PCD

Med	Item	Descrição	Qtd.	Tipo	Localização	Serviço
	10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	10		R. Antonio Scherer, 341	Pintura e atualização da lateral
					R. Jose Gonzaga R. de Lima, 110	Pintura e atualização da fachada e lateral
					R. Jose Gonzaga R. de Lima, s/n	Pintura, atualização da lateral e sinalização de espaço PCD
					R. Sebastião Lentz, 111	Pintura, ajuste da fachada e lateral
					R. Koesa, 445	Atualização da fachada
					R. Docilicio Luz, 724	Atualização da fachada, reforma do banco e sinalização de espaço PCD
					R. Heriberto Hulse, 4410	Troca do suporte da frente e pintura
					R. Hipolito Henrique Pfleger, s/n	Troca de vidros e pintura
					Av. Ceniro L. Ribeiro Martins, 1075	Troca de vidros e pintura
					R. João Grumiche, 314	Atualização da fachada

Fonte: elaboração própria a partir da Ordem de Compra 1961/2025 (ordens de serviço 1 e 2) e medições 4, 5 e 7.

*237. Quanto à quarta medição (peça 39), cumpre destacar divergência entre o quantitativo solicitado pelo município para manutenção e o total comprovadamente executado. Houve a solicitação e pagamento de **vinte** manutenções, porém houve a comprovação da execução de apenas **dezenove**.*

*238. Por fim, vislumbra-se que, em algumas medições, é apresentada imagem retirada do **Google Street View** para representar o estado de 'antes' do abrigo, ao invés de foto da fiscalização. Sobre essa prática, avalia-se que o sítio **online**, na maioria dos casos, encontra-se desatualizado, de forma que a imagem entregue pelo programa pode não refletir a realidade encontrada antes do início da reforma.*

239. Não descurando da gravidade do que acima foi exposto, entende-se que, diante da proposta de conversão destes autos em tomada de contas especial pela motivação, quanto aos serviços decorrentes da ARP 40/2025, expressas nas seções III.3 e III.4 deste relatório, estabelecendo-se como débito o valor integral utilizado para fazer frente às despesas dos serviços decorrentes do Pregão Eletrônico 8/2024, torna-se desnecessário cálculo de débito específico por conta dos pagamentos irregulares para o Lote 2.

*III.5.1.2. **Remoção ou realocação de abrigos existentes pagos como reforma total de abrigo***

240. A quinta medição relativa à ARP 40/2025, celebrada com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (ordem de compra 1961/2025, ordem de serviço 2), considerou, para pagamentos por reforma, a mera execução dos serviços de remoção ou realocação de abrigos, conforme tabela a seguir apresentada:

Tabela 15 – Reformas pagas de forma total por meras remoções ou realocações de abrigo

Item	Descrição	Qtd.	Tipo	Localização	Serviço
8	Reforma de abrigo existente tipo	6		R. Santa Bárbara, 700	Remoção

Item	Descrição	Qtd.	Tipo	Localização	Serviço
	I. Conforme termo de referência, anexo ao processo.			R. José Antonio Tomas, 71	Remoção
				R. Judite Melo dos Santos, 239	Remoção
				R. Mario Cesar da Costa, 2402	Remoção
				R. Maria de Campos Siveira, 177, para Rua Acelino Pereira, 2537	Realocação
				R. Otto Julio Malina para R. Mathias Schell, 128	Realocação
9	Reforma de abrigo existente tipo II. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	9	Mod.	R. Acelino Pereira, 1800 para Av. Antonio Jovita Duarte, 2106	Realocação
				R. Mario Cesar da Costa - CEI para Av. Antonio Jovita Duarte - BS	Realocação (na foto não consta um vidro que havia antes)
				R. Jose Nazareno de Souza para R. Bernardo Guimaraes, 1641	Realocação (reforma do piso)
				R. São Pedro, 104, para R. Inacio Pereira Neves, 158	Realocação
			Mod.	R. Jose Antonio Pereira, 1907, para R. Valdemar Schimidt – P Colina	Realocação (havia abrigo Tipo I no local; reforma do piso)
			Mod.	R. Pedro Andre Hermes, 552, para R. Jose Antonio Pereira – Agrop	Realocação (havia abrigo Tipo I no local; reforma do piso)
				R. Jose Lino Kretz, 809, para R. Antonio Jovita Duarte, 8123	Realocação (com reforma do piso)
				R. Maria Bernardina Vaz Borges, 360, para R. Manoel Porto Filho, 429	Realocação (com reforma do piso)
				R. Nossa Sra Aparecida, 1126, para Rua Leo Augusto da Silva, 376	Realocação (com reforma do piso)
10	Reforma de abrigo existente tipo III. Conforme termo de referência, anexo ao processo.	3		R. São Pedro, 1635, para R. Francisco Antonio da Silva	Realocação (com reforma do piso)
				R. Vitorino Jose Luis, 38, para R. Jose Antonio Pereira	Realocação (reforma do piso; havia abrigo Tipo I no local; possui um vidro a menos na foto)
				R. São Pedro, 1774, para R. Frederico Afonso – Protensul	Realocação (reforma do piso; havia abrigo Tipo I em estado precário)

Fonte: quinta medição, peça 40.

241. Sobre essa medição, cabe informar a reincidência de divergência entre o solicitado na ordem de serviço (e pago pela nota fiscal) com o efetivamente executado, porém com variações por tipo.

242. Da análise, verifica-se que quatro abrigos modelo I (primeira geração) foram removidos e quatorze abrigos de modelos I, II e III foram realocados, entretanto todos foram pagos como valor de reforma integral ao invés dos itens remoção ou instalação. Destaca-se que, em ao menos dois locais que receberam abrigos realocados, já havia abrigo modelo I instalado em bom estado.

243. Para aprofundar a questão de remoção e reinstalação dos abrigos, passa-se a apresentar o histórico das licitações que acarretaram nessa ARP objeto da auditoria.

244. Inicialmente, na Concorrência 34/2023 (ARP 129/2023), havia, no orçamento do termo de referência, os serviços específicos para instalação e remoção de abrigo metálico para todas as gerações

(modelos I-III).

245. Naquela ocasião, o valor consignado no orçamento perfez R$ 2.150,00 para instalação ou remoção, e o valor final contratado foi de R$ 621,00, conforme proposta da então vencedora (peça 16, p. 88-94; peça 17, p. 157).

246. O valor global contratado com a Mosaico Projetos e Construções Ltda. naquela concorrência foi R$ 1.995.000,00. A segunda colocada, Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., apresentou proposta de R$ 1.999.000,00 (0,2% a maior).

247. Por outro lado, apesar de a prefeitura ter mantido, no novo termo de referência para o Pregão Eletrônico 8/2024, a identificação dos serviços de instalação e remoção, verifica-se que tais serviços não foram cotados ou licitados à parte, deixando ambígua a inclusão de todas as atividades dentro de um item chamado 'restauração e reforma', conforme imagem abaixo.

Figura 9 – Identificação dos serviços a serem contratados

3.2.1. SERVIÇOS A SEREM EXECUTADOS

Todos os serviços desta ata de registro de preço deverão ser executados atendendo as normas técnicas vigentes e as recomendações técnicas referentes.

A Tabela 2 apresenta a identificação dos serviços previstos.

Tabela 1 – Identificação dos serviços

Item	Identificação
1	RESTAURAÇÃO E REFORMA DE ABRIGOS DE PASSAGEIROS – TIPO I METÁLICO
1.1	Reforma de Abrigo Metálico I, conforme Termo de Referência
1.2	Instalação de Abrigo Metálico Tipo I, conforme Termo de Referência
1.3	Remoção de Abrigo Metálico Tipo I, conforme Termo de Referência
2	RESTAURAÇÃO E REFORMA DE ABRIGOS DE PASSAGEIROS – TIPO II METÁLICO
2.1	Reforma de Abrigo Metálico II, conforme Termo de Referência
2.2	Instalação de Abrigo Metálico Tipo II, conforme Termo de Referência
2.3	Remoção de Abrigo Metálico Tipo II, conforme Termo de Referência
3	RESTAURAÇÃO E REFORMA DE ABRIGOS DE PASSAGEIROS – TIPO III METÁLICO
3.1	Reforma de Abrigo Metálico III, conforme Termo de Referência
3.2	Instalação de Abrigo Metálico Tipo III, conforme Termo de Referência
3.3	Remoção de Abrigo Metálico Tipo III, conforme Termo de Referência

Fonte: peça 20, p. 170.

248. Do Pregão Eletrônico 8/2024, surgiu a ARP 70/2024, assinada com a empresa Tecno ao Cubo Ltda., com valores de R$ 3.260.000,00, para o lote 1, e R$ 739.907,00, para o lote 2.

249. Após encerramento da ARP 70/2024, houve convocação da próxima colocada, Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. O valor consignado na segunda ata foi de R$ 4.658.000,00, para o lote 1, e R$ 1.336.950,00, para o lote 2.

*250. Porém, conforme pincelado no Achado III.1.1. **Orçamento deficiente**, em que pese os serviços de instalação e remoção estarem presentes no tópico de serviços a serem realizados no termo de referência do Pregão Eletrônico 8/2024, houve a licitação e a contratação somente dos itens 'Reforma de abrigo existente' como um todo.*

251. Desse modo, apesar de haver a previsão no projeto original para a contratação específica dos serviços, a empresa contratada vem realizando serviços de instalação e remoção dos abrigos e sendo remunerada pelo trabalho de reforma completa. Ou seja, ao invés de se utilizar item específico para realocação, a contratada recebe por reforma integral quando somente realiza mera transferência de abrigo. Em outras palavras, a empresa executa serviços de remoção ou realocação, mas é paga por reforma integral, remunerando-a por componentes que não estão sendo substituídos. Isso gera pagamentos próximos ao custo para a construção de novo abrigo, nos mesmos moldes da irregularidade levantada no tópico anterior.

252. Cumpre lembrar que essa impropriedade é agravada nos casos em que a prefeitura realoca abrigos de modelo II ou III para locais que já possuem abrigo de modelo I (primeira geração), ao invés de proceder a reforma, conforme opção registrada na ata.

253. No caso concreto, se a contratada realizasse a reforma do abrigo modelo I, receberia R$ 6.402,00 pelo serviço. Todavia, como a empresa retirou o abrigo modelo I e instalou, em seu lugar, um abrigo modelo III ou IV, remanejado de outro ponto, a empresa foi remunerada em R$ 11.955,00, praticamente o dobro,

considerando que não há a contratação específica de instalação ou retirada de abrigos.

254. Em que pese a irregularidade, tendo em vista que houve a inclusão integral dos valores utilizados da meta 1 como débito, fruto dos achados III.3 e III.4, torna-se desnecessário cálculo de débito específico por conta dos pagamentos irregulares para o Lote 2.

III.5.1.3. ***Execução prioritária de itens com maiores valores unitários***

255. O lote 2 das ARPs decorrentes do Pregão Eletrônico 8/2024 prevê a reforma dos abrigos para quatro modelos (I-IV). Os quantitativos planejados incluem reformas para vinte unidades do modelo I (ao preço de R$ 6.402,00), sessenta do modelo II (R$ 8.430,90), trinta do modelo III e dez do modelo IV (ambos R$ 11.955,00), nos preços registrados na ARP 40/2025.

256. Comparando a distribuição dos abrigos entre os modelos I e II (oitenta unidades, 67% do total) e os modelos III e IV (quarenta unidades, 33% do total), verifica-se que tipos com menor custo correspondem à maior parte do escopo. Ocorre, porém, que as medições refletem uma inversão significativa na priorização durante a execução. Os serviços medidos estão assim distribuídos:

Tabela 16 – Medições de reformas realizadas para a ARP 40/2025

Descrição	Un.	Quantidade						
		Licit.	Med.1	Med.2	Med.3	Total	Saldo	Exec. %
Reforma de abrigo existente tipo I (4,00 x 1,60)	un.	20	2	6	2	10	10	50%
Reforma de abrigo existente tipo II (7,20 x 1,60)	un.	60	-	2	13	15	45	25%
Reforma de abrigo existente tipo III (5,48 x 1,60)	un.	30	10	10	10	30	0	100%
Reforma de abrigo existente tipo IV (4,00 x 2,00)	un.	10	8	2	-	10	0	100%

Fonte: notas fiscais 1.004, 1.017 e 1.053, da empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda.

257. Os dados demonstram que, enquanto as reformas dos modelos I e II atingiram apenas 50% e 25% de execução, respectivamente, os modelos III e IV, que possuem valores de remuneração superiores, já avançaram 100%, sendo priorizados na execução contratual.

258. A análise indica que a execução desproporcional favorece os itens com maiores valores unitários. Embora o planejamento refletisse a predominância de unidades da segunda geração, os registros iniciais concentraram-se nas estruturas de modelos III e IV, cujas reformas são mais rentáveis, chegando a atingir 100% de medição, enquanto grande parte dos abrigos do modelo II permanece intocada.

259. Essa dinâmica reflete um possível indício de desequilíbrio econômico-financeiro na execução contratual e de priorização injustificada de itens mais lucrativos, além de um potencial descumprimento da execução proporcional do objeto previsto no contrato.

260. Sobre esse ponto, o TCU tem consolidada jurisprudência sobre irregularidades associadas ao que se considera ***execução seletiva ou jogo de cronograma****, quando as empresas contratadas concentram a execução inicial em itens mais rentáveis em detrimento de componentes mais complexos ou menos lucrativos, comprometendo a integralidade do objeto e causando prejuízos à Administração. Exemplos desse entendimento constam voto do Acórdão 2.507/2024-TCU-Plenário, de 27/11/2024 e relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, referente às obras na BR-262/ES, no qual se destacou a prática de adiamento ou abandono de trechos mais onerosos para maximizar lucros na execução inicial de segmentos tecnicamente ou financeiramente mais simples.*

261. Além disso, casos semelhantes foram abordados no voto do Acórdão 2.442/2014-TCU-Plenário, de 17/9/2014 e relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que ressaltou que a medição de itens de maior rentabilidade de maneira dissonante com o andamento do projeto coloca a Administração em risco pela necessidade de contratações remanescentes para itens menos atraentes.

262. Nesse contexto, a execução desproporcional constatada no lote 2 reforça a possibilidade de ***jogo de planilha*** *e incompatibilidades com o planejamento contratado, além de trazer custos adicionais que podem caracterizar descumprimento contratual, desequilíbrio econômico-financeiro e enriquecimento ilícito.*

263. Ainda, observa-se que a elevada variação entre os valores licitados e contratados com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., ultrapassando em três vezes o valor da Administração para os itens 10 e 11 (reforma dos abrigos de modelos III e IV), agrava a possibilidade de execução desproporcional.

*264. Destaca-se, ainda, que, conforme a segunda medição analisada, houve reforma de dois abrigos de modelo IV que haviam sido instalados recentemente. Também, avalia-se que as **reformas** tratadas na segunda medição, que se referem à remoção ou realocação de abrigos, sugerem falhas graves de planejamento, dado o ônus adicional de retrabalhos em estruturas novas, comprometendo não só o contrato, mas os princípios de economicidade e eficiência administrativa.*

*III.5.1.3. **Considerações finais***

*265. Em que pese os fatos narrados, considerados graves, entende-se, por suficiente, quanto ao presente achado, devido aos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, em que se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência da irregularidade em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.5.2. Execução extemporânea dos serviços das ARP 70/2024 e 40/2025

266. Como já se relatou, notadamente na seção III.4 deste relatório, em substituição ao instrumento contratual, adotou a Administração Municipal de São José/SC o instituto da ordem de compra.

267. Foram emitidas, no âmbito da ARP 70/2024, duas ordens de compra: (i) a 1153/2024, emitida em 12/6/2024, com validade até 12/7/2024; e (ii) a 1866/2024, de 14/10/2024, com validade até 13/11/2024 (peça 22, p. 1-2 e 3-4, respectivamente). Na ausência de um prazo definido em contrato, aquele contido na ordem de compra é o que deve ser respeitado na execução dos serviços.

268. Em relação à primeira dessas duas ordens de compra, foram emitidas duas ordens de serviço, documentos que, consoante o disposto no Termo de Referência, permitiriam a execução dos serviços por parte da empresa signatária da ARP: 'O início das obras e serviços deverá se dar após a assinatura da ata de registro de preço e o recebimento formal da ORDEM DE SERVIÇO' (peça 20, p. 187).

269. Além disso, 'A emissão da OS [ordem de serviço] será realizada por meio digital (e-mail) e físico, sempre para o contato determinado pela EMPRESA VENCEDORA. Valerá como data de recebimento da Ordem de Serviço a data registrada na emissão por meio digital' (peça 20, p. 189, p. 8).

270. Verifica-se, assim, que as ordens de serviço 1 e 2 foram emitidas em 14/8/2024 e 18/10/2024, respectivamente. Portanto, tal situação ocorreu após o término da validade da ordem de compra 1153/2024 a que faziam referência. Isso aponta para uma ação extemporânea por parte da fiscalização dos serviços, não se podendo, nesse caso, atribuir responsabilidade à empresa signatária da ata.

271. Além disso, os serviços executados por essa empresa, relativamente às ordens de serviço 1 e 2, foram concluídos em 25/10/2024 e em 28/2/2025, respectivamente. Portanto, o término dos serviços ocorreu 72 e 133 dias após a emissão das correspondentes ordens de serviço. Tais situações afrontam o disposto no Termo de Referência anexo ao instrumento convocatório: 'A EMPRESA VECNEDORA terá um prazo de 20 dias corridos contados a partir da data de recebimento da Ordem de Serviço para concluir o serviço solicitado' (peça 20, p. 193). Nesse caso, a irregularidade parte da executora dos serviços.

272. Apesar de a fiscalização se insurgir contra tal situação, notadamente por meio da Notificação Extrajudicial 1/2024, de 11/9/2024 (peça 27), por meio da qual notificou a empresa Tecno ao Cubo Ltda. ao cumprimento do disposto na ARP 70/2024, no edital do Pregão Eletrônico 8/2024 e nos seus documentos anexos, diante do '(...) descumprimento dos prazos e/ou condições de execução, diante da ausência de finalização da Ordem de Serviços nº 01 (...)' (peça 27, p. 1), 'sob pena de Aplicação das Sanções Administrativas e/ou Cancelamento, do registro do licitante vencedor e dos preços registrados, conforme estabelecido no item 9, da ata de adesão assinada pelo notificado' (peça 27, p. 2), as irregularidades permaneceram.

273. A partir das informações constantes da documentação fornecida pela Prefeitura Municipal de São José/SC, não se pôde identificar que alguma sanção tenha sido imposta à empresa executora em decorrência do atraso na execução dos serviços.

274. Quanto à ordem de compra 1866/2024, por sua vez, não há informações de que tenha sido emitida ordem de serviço para a execução das manutenções previstas.

275. Em relação aos serviços decorrentes da ARP 40/2025, a situação se repete. Das oito ordens de compra emitidas, não se identificou tenha sido exarada ordem de serviço para as seguintes: 2221/2025, 2245/2025, 2305/2025, 2306/2025, 626/2026 e 627/2026 (peça 33, p. 5-11).

276. Em relação à ordem de compra 1547/2025, de 23/7/2025 e validade até 22/8/2025, foram emitidas quatro ordens de serviço, todas extemporâneas: (i) em 28/7/2025; (ii) em 5/9/2025; (iii) em 24/9/2025; e (iv) em 25/11/2025 (peça 35, p. 1-3, e informação constante na peça 41, p. 1).

Tabela 17 – Ordens de compra emitidas para as ARP 70/2024 e 40/2025

Ordem de compra			***Ordem de serviço***		***Execução dos serviços***		***Medição***
Nº	***Emissão***	***Término***	***Nº***	***Emissão***	***Início***	***Fim***	***Emissão***
1153/2024	*12/6/2024*	*12/7/2024*	*1*	*14/8/2024*	*15/8/2024*	*25/10/2024*	*Depois de 6/11/2024*
			2	*18/10/2024*	*20/10/2024*	*28/02/2025*	
1866/2024	*14/10/2024*	*13/11/2024*					
1547/2025	*23/7/2025*	*22/8/2025*	*1*	*29/7/2025*			*4/9/2025*
			2	*5/9/2025*			*29/9/2025*
			3	*24/9/2025*			*24/10/2025*
			4	*25/11/2025*			
1961/2025	*7/10/2025*	*6/11/2025*	*1*	*27/10/2025*			*10/11/2025*
			2	*27/10/2025*			*26/11/2025*
			3	*27/1/2026*			*27/21/2026*
2221/2025	*12/11/2025*	*12/12/2025*					
2245/2025	*17/11/2025*	*17/12/2025*					
2305/2025	*1º/12/2025*	*31/12/2025*					
2306/2025	*1º/12/2025*	*31/12/2025*					
626/2026	*25/3/2026*	*24/4/2026*					
627/2026	*25/3/2026*	*24/4/2026*					

Fonte: elaboração própria a partir das peças 22-26 e 33-43

277. Além da extemporaneidade da emissão de algumas das ordens de serviço em relação aos prazos de validade das correspondentes ordens de compra, também em relação aos serviços decorrentes da ARP 40/2025 se verifica execução além do prazo de vinte dias a contar da data de emissão da ordem de serviço.

278. Citam-se na Ordem de Serviço 3 relativa à Ordem de Compra 1547/2025, emitida em 3/10/2024 (peça 35, p. 3), a data de início dos serviços em data anterior, em 29/9/2024, e a conclusão prevista para 30/10/2024, desrespeitando, portanto, a fiscalização dos serviços o prazo de vinte dias previsto no Termo de Referência.

279. Tal situação se repete na Ordem de Serviço 2 referente à Ordem de Compra 1961/2025, emitida em 11/11/2025, prevendo-se o início dos serviços em 12/11/2025 e a conclusão em 12/12/2025 (peça 35, p. 4), indicando a execução em 31 dias.

280. Na Ordem de Serviço 4, revisão 1, relativa à Ordem de Compra 1547/2025, emitida em 25/11/2025, previa-se a execução dos serviços de 25/11/2025 a 25/12/2025 (peça 35, p. 5), também se exigindo 31 dias para os trabalhos.

281. Por fim, na Ordem de Serviço 3 referente à Ordem de Compra 1961/2025, emitida em 27/1/2026, os serviços seriam executados em 38 dias, de 28/1/2026 a 6/3/2026 (peça 35, p. 6).

282. A diferença dos institutos da ARP e do contrato administrativo é abordada na seção III.4 deste relatório de auditoria. Todavia, tal avaliação é intrinsecamente vinculada ao relatado nesta subseção. A substituição do instrumento contratual pela ordem de compra estabeleceu a divisão dos serviços em pequenos sublotes, a serem executados dentro do prazo de validade da ordem de compra correspondente. No caso em tela, cada ordem de compra teve trinta dias corridos como prazo.

283. A execução, como se verificou, foi posterior a esse prazo em todas as situações. Nesse sentido, ausente o instrumento contratual ou aquele que o substitui, poder-se-ia considerar a execução dos serviços como respaldada por contrato verbal, o que é vedado, quando ultrapassado o valor de R$ 10.000,00, pelo disposto no art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021.

284. Não se descura, todavia, esta equipe de auditoria do manifestado em jurisprudência desta Corte a respeito da execução de serviços após a vigência contratual, notadamente do disposto no Acórdão 1.302/2013-TCU-Plenário, de 29/5/2013 e relatoria do Ministro Valmir Campelo, podendo considerar tal, se não havido prejuízo ao erário ou a terceiros, como uma falha formal. Todavia, no caso ora em tela, entende-se deva ser afastada a falha formal, dada a recorrência do evento, indicando tratar-se de prática arraigada naquela Administração Municipal. Tal situação é agravada pela equivocada eleição do instrumento contratual a ser adotado.

*285. Apesar da gravidade do relatado, entende-se, por suficiente, quanto ao presente achado, considerando que, devido aos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência da irregularidade em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.5.3. <u>Execução deficiente dos serviços das ARP 70/2024 e 40/2025</u>

286. A fiscalização da Prefeitura Municipal de São José/SC verificou, no âmbito das duas ARPs a execução deficiente de alguns serviços. Em relação à ARP 70/2024, firmada com a empresa Tecno ao Cubo Ltda., observaram-se problemas ocorridos em ambas as ordens de serviço.

287. Na primeira ordem de serviço, elencaram-se dezesseis abrigos de ônibus a serem instalados (peça 25, p. 1). A medição reflete os quantitativos determinados. Todavia, o relatório fotográfico que acompanha a medição apresenta a instalação de quinze abrigos de ônibus, não constando aquele de modelo IV e tipo 1 que deveria ser instalado na avenida Presidente Kennedy, 446. Todavia consta o abrigo da medição e a execução do seu passeio da memória de cálculo (peça 25, p. 6).

288. Entretanto, há no relatório fotográfico dois abrigos que foram reinstalados. É possível que tal denominação se refira à instalação de abrigos onde existia outros, que tiveram de ser removidos.

289. O primeiro foi reinstalado na Av. Irineu Bornhausen, no bairro Campinas (peça 25, p. 22). Também consta da memória de cálculo relativa à execução dos passeios, com metragem de 9.82 m² e valor de R$ 1.806,23 (peça 25, p. 4). Esse valor foi objeto de nota fiscal e pagamento, apesar de não fazer parte da ordem de serviço. O segundo, por sua vez, foi reinstalado na avenida Presidente Kennedy, não sendo informada a numeração aproximada (peça 25, p. 23). Poderia ser o abrigo modelo IV, tipo 1 elencado na ordem de serviço. Todavia, consta no relatório fotográfico ser do modelo IV, tipo 4. Não se verificou, na documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de São José/SC, nada que esclareça tais situações.

290. Na segunda ordem de serviço, problemas relativos à execução deficiente dos serviços, segundo consta, foram consubstanciados no Relatório Técnico 16-2025, que esta equipe de auditoria não teve acesso, exarado após vistoria realizada pela fiscal titular dos serviços nos dias 25 e 26/3/2025 (peça 29, p. 1). As informações a respeito desse relatório constam da resposta apresentada pela empresa executora em 10/4/2025 (peça 29) e da análise, sob o nº 25/2025, dessa resposta pela fiscal titular, datada de 7/5/2025 (peça 30).

291. Entre as impropriedades verificadas pela fiscalização dos serviços estavam situações como as descritas a seguir: 'nenhuma das calçadas, executadas nos abrigos de passageiros, atendem às normas de acessibilidade'; 'os abrigos apresentam pontos de oxidação e corrosão, em sua estrutura, chapa e/ou parabolts de fixação' (peça 30, p. 5); 'alguns abrigos apresentam problemas nos adesivos, com deslocamentos em partes dos mesmos'; 'a fixação, ou seus rebites, dos vidros apresenta falhas na fixação, pontos de corrosão e oxidação em diversas unidades'; 'alguns abrigos foram instalados sobre o revestimento do piso tátil, destinado para guiar ou alertas pessoas com baixa visão ou cegueira'; e 'as áreas das fundações e calçadas verificadas nesta vistoria não coincidem com as áreas constantes no relatório da empresa contratada como executada, nem com a Ordem de Serviço nº 02' (peça 30, p. 6).

Figura 10 – Exemplo de abrigo de ônibus executado sobre o piso podotátil

7.4 - Instalação abrigo tipo 3 (5,48 X 1,60)

Abrigo Rua Domingos André Zanini– Campinas.

Fonte: peça 29, p. 11.

292. Na análise da justificativa apresentada pela empresa executora dos serviços, constam as situações que se acordou fossem resolvidas:

Em reunião posterior, solicitada pela empresa, no dia 25 de abril de 2025, com representantes da empresa Sr. Jandes e Sr Jonathan, representantes da Secretaria de Segurança Sr Kalleo e engenheira Cíntia, ficou acordado que os pontos que não ofereçam risco à segurança dos usuários sejam tratados e devidamente corrigidos na prestação da garantia contratual, conforme acordado e aprovado pelo fiscal em exercício no período.

Foi deliberado, em comum acordo com as partes, que abrigos fixados sobre o piso tátil serão corrigidos (com a troca para piso liso), assim como a realocação do abrigo situado na Av. José Manoel Florêncio afim de que a acessibilidade seja adequada aos usuários.

Tal solicitação compreende que, além das questões de acessibilidade, o espaço existente entre a chapa de fixação e as ranhuras dos pisos pode acumular água, favorecendo a corrosão acentuada do material, proporcionando menor durabilidade e risco aos usuários do equipamento público.

Desta forma fica definido que as correções serão efetuadas nos seguintes abrigos:

- Av. José Manoel Florêncio, s/nº - Bairro Areias;
- Rua Domingos André Zanini, frente ao Fórum – Bairro Campinas;
- Rua Domingos André Zanini, frente ao Hotel Ibis – Bairro Campinas;
- Rua Otto Julio Malina, nº 1135 – Bairro Ipiranga;
- Rua Acácio Pinto da Luz, nº 491 – Bairro Serraria;
- SC 281, frente ao Posto Figueira Velha – Bairro Sertão do Maruim;
- Rua Walfrides W. Martins, s/nº - Bairro N. Sra. do Rosário;
- Rua Vila Lobos, frente ao nº 2194 – Bairro Real Parque. (peça 30, p. 1-2, grifos acrescidos).

293. Tem-se, no excerto acima apresentado, a lista de oito abrigos de ônibus a serem objeto de

correção. Trata-se de cerca de 21% dos 38 abrigos elencados na ordem de serviço 2 retificada (peça 29, p. 1).

294. Em 22/5/2025, foi firmado o Ofício 55/2025/SSDST (peça 31), por meio do qual se notificou a empresa Tecno ao Cubo Ltda. para que, '(...) ***no prazo de 15 (quinze) dias úteis, compreendido entre 26 de maio de 2025 e 13 de junho de 2025****, proceda à execução integral de todas as correções, reparos e adequações apontadas pela fiscalização, relativas aos serviços prestados na Ordem de Serviço nº 02' (peça 31, p. 1, destaque mantido). E prosseguiu:*

Ademais, a empresa deverá, ***antes do término do prazo assinalado****, apresentar formalmente a esta Secretaria a evolução das demandas e* ***solicitar a realização de vistoria pela Fiscal Titular****, a fim de que os serviços executados sejam analisados e aprovados, conforme os critérios técnicos estabelecidos no contrato e na legislação aplicável.*

Ressaltamos que, ***caso ao final do prazo estabelecido permaneçam serviços incompletos, não iniciados ou realizados de forma ineficiente, ineficaz ou em desconformidade com os padrões de qualidade exigidos pela fiscalização****, a empresa estará sujeita à aplicação de* ***todas as sanções cabíveis previstas na legislação vigente****, notadamente aquelas descritas na* ***Lei Federal nº 14.133/2021****, podendo inclusive ensejar a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública em todo o território nacional, pelo período de até* ***02 (dois) anos****, conforme disposto no art. 156 da referida norma' (peça 31, p. 1-2, destaques mantidos).*

*295. E que '****havendo desídia, descumprimento ou prestação de serviços abaixo do padrão contratado, serão tomadas todas as providências administrativas e legais cabíveis, até que a última pendência seja sanada e qualquer dano ao erário e ao contribuinte josefense seja devidamente ressarcido****' (peça 31, p. 2, destaque mantido).*

296. Impende registrar que a decisão de cancelamento da ARP 70/2024 já fora registrada em 12/3/2025 no Memorando 248/2025/SSDST, '(...) por comum acordo entre as partes. O pedido decorre dos reiterados descumprimentos de prazo na entrega dos bens contratados, bem como das falhas na execução do objeto, que resultaram na necessidade de retrabalho e consequentes atrasos' (peça 32, p. 2). Assim, o mencionado Ofício 55/2025/SSDST foi firmado em 22/5/2025, portanto quinze dias após a titular de Segurança, Defesa Social e Trânsito do município de São José/SC firmar o Termo de Cancelamento da Ata de Registro de Preços n. 070/2024, em 7/5/2025, e dois dias após a publicação desse termo no DOM/SC, em 20/5/2025 (peça 32, p. 41 e 42, respectivamente).

297. Quanto ao tema da execução deficiente dos serviços, ainda, é documento que assume grande relevância o relatório referente à sexta medição da ARP 40/2025 (peça 41). Trata-se da quarta medição referente ao lote 1. Na ordem de serviço, foram elencados dezesseis abrigos de ônibus e 304 m² de passeio a serem executados. Desses dezesseis abrigos, segundo consta, onze '(...) foram executados conforme o manual de calçadas e orientações da fiscalização. Sendo considerados na medição os serviços de instalação de abrigos e a execução do passeio conforme a área executada no local, conforme as normas de acessibilidade vigente e adequações necessárias no entorno' (peça 41, p. 1).

298. Em relação aos outros cinco abrigos de ônibus, o que corresponde a 31,25% dos mobiliários urbanos elencados na ordem de serviço, havia problemas significativos quanto ao passeio. Um deles, inclusive, foi executado em local não autorizado pela fiscalização. Para ilustrar a situação, apresenta-se um excerto do relatório mencionado:

02 - Rua Hipólito Henrique Pfleger, nº 1508 – Jardim Santiago – Abrigo Tipo 2:

O abrigo foi instalado conforme previsto no Termo de referência, porém não foi executada a calçada no local. Nem a base ou mesmo o revestimento do piso conforme prevê as normas de acessibilidade. Desta forma a execução dos serviços de execução do passeio não será considerado nesta medição até que sejam efetuados os serviços de acordo com as normas vigentes e adequações necessárias no local.

07 - Rua Camilo Veríssimo da Silva, nº 637 – Roçado – Abrigo Tipo 3:

O abrigo previsto na OS nº 04 não foi executado no local, não sendo apresentadas justificativas à fiscalização no período. No Relatório de Medição da empresa Floripainéis foi substituído por outro endereço, porém não há solicitação da mudança pela fiscalização deste contrato, registro solicitando a troca de endereço ou uma segunda revisão da Ordem de Serviço desta fiscalização ou de sua suplência. Assim ficam glosados os serviços previstos de instalação do abrigo e execução da calçada para esta medição. Registre-se também que até o momento não foi executada a calçada, conforme normas de acessibilidade, no local onde a empresa instalou o abrigo.

10 – Rua Nossa Senhora Aparecida, nº 279 – Barreiros – Abrigo Tipo 1:

O abrigo foi instalado conforme previsto no Termo de referência, porém o revestimento do piso apresenta peças quebradas e soltas na parte frontal do passeio. Desta forma solicita a correção dos serviços de execução

do passeio.

13 – Rua Nossa Senhora Aparecida, nº 1126 – Barreiros – Abrigo Tipo 1:

O abrigo foi instalado conforme previsto no Termo de referência, porém não foi executada a calçada, no local não tem acessibilidade, existindo no local uma antiga viga para fixação do abrigo anterior. Esta referida viga não foi retirada e ainda foi executada outra paralela à mesma. O abrigo está sobra uma caixa de inspeção, no entorno há possibilidade de pequeno deslocamento para que o abrigo fique devidamente acessível. Os serviços de execução do passeio não serão considerados nesta medição até que sejam efetuados de acordo com as normas vigentes e às adequações necessárias no local.

14 – Rua Maria de Campos Silveira, s/nº – Areias – Abrigo Tipo 1:

O abrigo foi instalado conforme previsto no Termo de referência, porém na execução do passeio apresenta algumas inconformidades, dentre estas:

- Parte dos fundos do abrigo sem piso e acabamento inadequado;

- Declividade em desacordo com o Manual de Calçadas e normas sobre acessibilidade;

- O meio-fio foi preenchido com concreto sobre o mesmo, criando maior obstáculo à acessibilidade ao abrigo. (peça 41, p. 2-3, destaques mantidos, grifos acrescidos)

299. Nos documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de São José/SC, não consta a informação de que os serviços em desconformidade foram corrigidos.

300. Observa-se nesse caso pertencente à execução dos serviços no âmbito da ARP 40/2025, que há recorrente problema na execução dos passeios.

301. Além disso, destaca-se que, na sétima medição, consta um serviço de manutenção, natural do lote 2, conforme a ordem de serviço correspondente (peça 35, p. 11), que consistiu em uma substituição de um abrigo modelo II por um abrigo modelo IV (peça 42, p. 13). Os serviços de implantação de um novo abrigo são típicos do lote 1.

*302. Apesar das deficiências e das irregularidades acima expostas, consideradas graves, que se associam às deficiências nos controles internos na Prefeitura Municipal de São José/SC, objeto da seção III.7 deste relatório de auditoria, entende-se, por suficiente, quanto ao presente achado, considerando que, devido aos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência das irregularidades em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.5.4. Quantitativos do Contrato 7/2024 medidos além dos previstos em orçamento

303. Relativamente ao Contrato 7/2024, decorrente da Concorrência 23/2023, duas medições foram pagas valendo-se dos recursos provenientes da emenda parlamentar 202337860004: (i) a medição 8A, cujo período de execução é de 18/5/2024 a 31/10/2024, no valor de R$ 670.230,62, despesa essa registrada na Nota Fiscal 828 e liquidada por meio da Nota de Liquidação 16015/2024; e (ii) a medição 8C, de idêntico período de execução que a anterior e emissão em 4/11/2024, no valor de R$ 577.774,64, cuja despesa, registrada na Nota Fiscal 848, foi liquidada por meio da Nota de Liquidação 16823/2024.

304. Os serviços executados e as suas quantidades foram os seguintes:

Tabela 18 – Medições do Contrato 7/2024 pagas com recursos da emenda 202337860004

Item	Descrição do serviço	Licitação	Medição 8A	Medição 8C	Medição acumulada (até 8C)	Extrapolado
1.1	Encarregado geral de obras com encargos complementares	12,00	1,00	-	6,00	-
1.2	Topógrafo com encargos complementares	12,00	1,00	-	6,00	-
1.3	Engenheiro civil de obra júnior com encargos complementares	12,00	1,00	-	6,00	-
1.4	Auxiliar técnico/assistente de engenharia com encargos complementares	12,00	1,00	-	6,00	-
2.1	Fresagem de pavimento asfáltico (profundidade até 5,0cm) – exclusive transporte	86.000,00	-	6.944,10	45.268,77	-
2.2	Transporte com caminhão	69.660,00	-	5.624,72	36.317,19	-

Item	*Descrição do serviço*	*Licitação*	*Medição 8A*	*Medição 8C*	*Medição acumulada (até 8C)*	*Extrapolado*
	basculante de 10m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km					
3.1	*Regularização de superfícies com motoniveladora*	*30.100,00*	*4.345,32*	*-*	*24.495,65*	*-*
3.2	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de brita graduada simples – exclusive carga e transporte*	*4.515,00*	*929,90*	*-*	*4.584,79*	*69,79*
3.3	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de macadame seco – exclusive carga e transporte*	*6.020,00*	*869,06*	*-*	*4.758,16*	*-*
3.4	*Carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão e solos com caminhão basculante 6 m³ (descarga livre)*	*13.695,50*	*1.798,96*	*-*	*10.478,80*	*-*
3.5	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, dmt até 30 km – referente a pedra e macadame*	*273.910,00*	*35.979,20*	*-*	*209.576,07*	*-*
3.6	*Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte*	*4.300,00*	*217,27*	*347,91*	*3.352,91*	*-*
3.7	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km – referente ao asfalto*	*167.700,00*	*8.473,53*	*13.541,19*	*130.763,49*	*-*
3.8	*Imprimação com asfalto diluído*	*30.100,00*	*4.345,32*	*6.944,10*	*31.439,74*	*1.339,74*
3.9	*Varredura da superfície para execução de revestimento asfáltico*	*86.000,00*	*4.345,32*	*6.944,10*	*60.642,79*	*-*
3.10	*Execução de pintura de ligação com emulsão asfáltica RR-2C*	*86.000,00*	*4.345,32*	*6.944,10*	*60.642,29*	*-*

Fonte: elaboração própria a partir das peças 48-51

305. Observa-se, portanto, que os quantitativos medidos relativos aos itens 3.2. ***Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de brita graduada simples – exclusive carga e transporte*** *e 3.8.* ***Imprimação com asfalto diluído*** *superaram, nas medições 8A e 8C, respectivamente, os quantitativos constantes no orçamento do empreendimento. Ajunta-se a informação de que não houve, até o momento de emissão da medição 8C, termo aditivo acrescentando quantitativos aos serviços previstos no contrato. O primeiro termo aditivo foi firmado em 23/1/2025, prorrogando o prazo do contrato em doze meses (peça 46, p. 1-3).*

306. Apesar de o impacto financeiro dessa irregularidade, equivalente a R$ 9.998,59, não ser significativo diante do valor total contratado, de R$ 9.801.768,34, entendeu a equipe de auditoria consigná-lo neste relatório dada a sua relação com os problemas advindos dos instrumentos contratuais.

307. Diferentemente do verificado em relação às ARPs celebradas a partir do Pregão Eletrônico 8/2024, que não foram acompanhadas de instrumentos de contrato para lastrear a execução dos serviços, tendo sido substituídas pelas ordens de compra, tema objeto da seção III.4 deste relatório de auditoria, no caso da Concorrência 23/2023, ora analisada, houve a celebração do Contrato 7/2024. Todavia, apesar de já vigente o mencionado instrumento contratual, foram igualmente expedidas ordens de compra.

308. Até a emissão das medições 8A e 8C, em 4/11/2024, cujas despesas foram honradas com recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860004, foram expedidas as seguintes ordens de compra: (i) 150/2024, em 5/2/2024; (ii) 243/2024, em 9/2/2024; (iii) 404/2024, em 1º/3/2024; (iv) 621/2024, em 28/3/2024; (v) 635/2024, em 1º/4/2024; (vi) 1389/2024, em 16/7/2024; e (vii) 1906/2024 e (viii) 1907/2024, ambas em 22/10/2024. Todas tinham 31/12/2024 como data de vencimento e lastreadas por notas de empenho.

309. Nas duas tabelas apresentadas a seguir, encontram-se os quantitativos constantes de cada uma das ordens de compra emitidas no ano de 2024.

Tabela 19 – Quantitativos constantes das ordens de compra 150/2024, 243/2024, 404/204 e 621/2024

Item	*Descrição do serviço*	*Licitação*	*150*	*243*	*404*	*621*	*Total/ Subtotal*
1.1	*Encarregado geral de obras com encargos complementares*	*12*	*1*	*3*	*4*	*4*	*12*
1.2	*Topógrafo com encargos complementares*	*12*	*1*	*3*	*4*	*4*	*12*
1.3	*Engenheiro civil de obra júnior com encargos complementares*	*12*	*1*	*3*	*4*	*4*	*12*
1.4	*Auxiliar técnico/assistente de engenharia com encargos complementares*	*12*	*1*	*3*	*4*	*4*	*12*
2.1	*Fresagem de pavimento asfáltico (profundidade até 5,0cm) – exclusive transporte*	*86.000*	*6.000*	*35.000*	*30.000*	*35.000*	*106.000*
2.2	*Transporte com caminhão basculante de 10m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km (unidade: m³xkm). AF 07/2020 – referente a fresagem*	*69.660*	*9.660*	*30.000*	*15.000*	*15.000*	*69.660*
2.3	*Escavação vertical para infraestrutura, com carga, descarga e transporte de solo de 1ª categoria, com escavadeira hidráulica (caçamba: 0,8 m³/111HP), frota de 3 caminhões basculantes de 10 m³, DMT até 1km e velocidade média 14km/h. AF_05/2020 – referente à escavação*	*8.533,4*	*533,4*	*5.000*	*1.500*	*1.500*	*8.533,4*
2.4	*Transporte com caminhão basculante de 10m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km (unidade: m³xkm). AF 07/2020*	*166.401,3*	*6.401,3*	*60.000*	*50.000*	*50.000*	*166.401,3*
3.1	*Regularização de superfícies com motoniveladora*	*30.100*	*5.100*	*15.000*	*5.000*	*5.000*	*30.100*
3.2	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de brita graduada simples – exclusive carga e transporte*	*4.515*	*515*	*1.998*	*1.002*	*2.002*	*5.517*
3.3	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de macadame seco – exclusive carga e transporte*	*6.020*	*1.020*	*2.000*	*1.500*	*2.207,31*	*6.727,31*
3.4	*Carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão e solos com caminhão basculante 6 m³ (descarga livre)*	*13.695,5*	*695,5*	*3.000*	*5.000*	*5.000*	*13.695,5*
3.5	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, dmt até 30 km – referente a pedra e macadame*	*273.910*	*3.910*	*70.000*	*100.000*	*100.000*	*273.910*
3.6	*Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte*	*4.300*	*112*	*492*	*344*	*476,098777*	*1.424,098777*
3.7	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km – referente ao asfalto*	*167.700*	*7.700*	*60.000*	*50.000*	*50.000*	*167.700*

Item	Descrição do serviço	Licitação	150	243	404	621	Total/ Subtotal
3.8	Imprimação com asfalto diluído	30.100	5.100	5.000	10.000	10.000	30.100
3.9	Varredura da superfície para execução de revestimento asfáltico	86.000	6.000	45.000	15.000	20.000	86.000
3.10	Execução de pintura de ligação com emulsão asfáltica RR-2C	86.000	6.000	40.000	10.000	30.000	86.000
3.11	Pintura de eixo viário sobre asfalto com tinta retrorrefletiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro, aplicação mecânica com demarcadora autopropelida. AF 05/2021	5.528,57	528,57	1.500	1.500	2.000	5.528,57
3.12	Pintura de faixa de pedestre ou zebrada com tinta epóxi, e = 30 cm, aplicação manual. AF 05/2021	3.587,5	587,5	1.500	500	1.000	3.587,5

Fonte: elaboração própria.

Tabela 20 – Quantitativos constantes das ordens de compra 635/2024, 1389/2024, 1906/2024 e 1907/2024

Item	Descrição do serviço	Subtotal	635	1389	1906	1907	Total
2.1	Fresagem de pavimento asfáltico (profundidade até 5,0cm) – exclusive transporte	106.000	10.000	-	-	-	116.000
3.3	Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de macadame seco – exclusive carga e transporte	6.727,31	-	-	-	0,00144	6.727,31144
3.6	Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte	1.424,098777	319,01276	1.090,48478	885,11152	360,24743	4.078,955267

Fonte: elaboração própria.

310. Verifica-se, portanto, que em relação aos itens 2.1, 3.2 e 3.3, os quantitativos autorizados por meio das ordens de compra emitidas em 2024 ultrapassam o quantitativo previsto no orçamento contratado. Todavia, apesar de não haver correção nas ordens de compra, houve anulação parcial da nota de empenho 2410/2024, de 1/3/2024, com estorno em 20/3/2024, relativamente à ordem de compra 404/2024, no valor de R$ 372.346,68. O estorno referia-se aos seguintes itens e quantidades: (i) 2.1. **Fresagem de pavimento asfáltico (profundidade até 5,0cm) – exclusive transporte**, 30.000 m²; (ii) 3.2. **Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de brita graduada simples – exclusive carga e transporte**, 1.002,00 m³; e (iii) 3.3. **Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de macadame seco – exclusive carga e transporte**, 125,31 m³ (peça 48, p. 13). Restaram, portanto, quanto a esses itens, respectivamente, 86.000,00 m², 4.515,00 m³ e 6.602,00144 m³. Percebe-se, que, em relação ao item 3.3, permanece o quantitativo objeto das ordens de compra superior àquele do orçamento contratual.

311. Os totais de quantitativos autorizados por meio das ordens de compra também fazem parte dos boletins de medição. Porém, observa-se, na tabela a seguir apresentada, em relação aos itens 3.2, 3.3, 3.6 e 3.8 algumas divergências entre as informações apresentadas como 'autorizado' e aquelas constantes das ordens de compra.

Tabela 21 – Comparativo entre os quantitativos constantes do orçamento contratual (licitação), das colunas autorizado e acumulado (medição 8C) e do somatório das ordens de compra

Item	Descrição do serviço	Licitação	Autorizado	Ordens de	Acumulado

				Compra	
1.1	*Encarregado geral de obras com encargos complementares*	*12*	*12*	*12*	*6*
1.2	*Topógrafo com encargos complementares*	*12*	*12*	*12*	*6*
1.3	*Engenheiro civil de obra júnior com encargos complementares*	*12*	*12*	*12*	*6*
1.4	*Auxiliar técnico/assistente de engenharia com encargos complementares*	*12*	*12*	*12*	*6*
2.1	*Fresagem de pavimento asfáltico (profundidade até 5,0cm) – exclusive transporte*	*86.000*	*86.000*	*86.000*	*45.268,77*
2.2	*Transporte com caminhão basculante de 10m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km (unidade: m³xkm). AF 07/2020 – referente a fresagem*	*69.660*	*69.660*	*69.660*	*36.317,19*
2.3	*Escavação vertical para infraestrutura, com carga, descarga e transporte de solo de 1ª categoria, com escavadeira hidráulica (caçamba: 0,8 m³/111HP), frota de 3 caminhões basculantes de 10 m³, DMT até 1km e velocidade média 14km/h. AF_05/2020 – referente à escavação*	*8.533,4*	*8.533,4*	*8.533,4*	*7.302,22*
2.4	*Transporte com caminhão basculante de 10m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km (unidade: m³xkm). AF 07/2020*	*166.401,3*	*166.401,3*	*166.401,3*	*142.222,05*
3.1	*Regularização de superfícies com motoniveladora*	*30.100*	*30.100*	*30.100*	*24.495,65*
3.2	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de brita graduada simples – exclusive carga e transporte*	*4.515*	*4.584,79*	*4.515*	*4.584,79*
3.3	*Execução e compactação de base e ou sub base para pavimentação de macadame seco – exclusive carga e transporte*	*6.020*	*6.020*	*6.602,00144*	*4.758,16*
3.4	*Carga, manobras e descarga de areia, brita, pedra de mão e solos com caminhão basculante 6 m³ (descarga livre)*	*13.695,5*	*13.695,5*	*13.695,5*	*10.478,80*
3.5	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, dmt até 30 km – referente a pedra e macadame*	*273.910*	*273.910*	*273.910*	*209.576,07*
3.6	*Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte*	*4.300*	*4.300*	*1.424,098777*	*3.352,91*
3.7	*Transporte com caminhão basculante de 10 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30 km – referente ao asfalto*	*167.700*	*167.700*	*167.700*	*130.763,49*
3.8	*Imprimação com asfalto diluído*	*30.100*	*36.069,14*	*30.100*	*31.439,74*
3.9	*Varredura da superfície para execução de revestimento asfáltico*	*86.000*	*86.000*	*86.000*	*25.327,21*
3.10	*Execução de pintura de ligação com emulsão asfáltica RR-2C*	*86.000*	*86.000*	*86.000*	*25.357,21*
3.11	*Pintura de eixo viário sobre asfalto com tinta retrorrefletiva a base de resina acrílica com microesferas de vidro, aplicação mecânica com demarcadora autopropelida. AF 05/2021*	*5.528,57*	*5.528,57*	*5.528,57*	-
3.12	*Pintura de faixa de pedestre ou zebrada com tinta epóxi, e = 30 cm, aplicação manual. AF 05/2021*	*3.587,5*	*3.587,5*	*3.587,5*	-

Fonte: elaboração própria.

312. Significativas são as diferenças observadas nos itens 3.2 e 3.8. Isso porque a diferença existente entre as informações de quantitativos do orçamento contratual e daqueles 'autorizados' escudou as medições acumuladas em quantitativos superiores aos vigentes no orçamento contratual.

*313. Assim, em relação ao item 3.2, mediram-se 4.584,79 m², quantitativo idêntico àquele **autorizado**, mas superior em 69,79 m² ao orçamento vigente, que era 4.515 m². Quanto ao item 3.8, a medição acumulada de 31.439,74 m² respeitava aquela **autorizada**, 36.069,14 m², mas era superior em 1.339,74 m² à prevista no contrato.*

*314. Apesar de o impacto financeiro dessas extrapolações quantitativas ser equivalente ao valor de R$ 9.998,59, entende-se que, devido aos achados relatados nas seções III.6.5 deste relatório, em que se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, seja suficiente, quanto ao presente achado, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência da irregularidade em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.6. ***Irregularidades nas gestões orçamentária e financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar***

315. Durante o trabalho de fiscalização, foram identificadas algumas irregularidades nas gestões orçamentária e financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860004: (i) previsão e utilização de recursos em ações não relacionadas ao plano de trabalho; (ii) abertura de créditos suplementares às leis orçamentárias anuais do município de São José/SC em valor superior aos disponíveis na mencionada emenda parlamentar; (iii) pagamentos e empenhos em valor superior aos estabelecidos na meta 1 do plano de trabalho; (iv) utilização de conta bancária alheia para a realização de pagamentos; e (v) pagamentos de serviços do Contrato 7/2024 não previstos em nota de empenho.

III.6.1. <u>Previsão e utilização de recursos em ações não relacionadas no plano de trabalho</u>

316. O plano de trabalho apresentado pela Prefeitura Municipal de São José/SC, relacionado ao Plano de Ação 09032023-036561/2023 (peça 56), previu a utilização dos recursos da emenda parlamentar 202337860004, de autoria do Senador Dário Berger, da seguinte maneira:

Tabela 22 – Distribuição de recursos entre as metas estabelecidas para a emenda parlamentar 2023.3786.0004

Meta	Descrição da meta	Ação	Valor (R$)
1	Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros, Pontos de Taxi e Terminais	1004	4.000.000,00
2	Revitalização e Humanização de Áreas Públicas	1138	4.327.494,06
3	Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas	1540	1.251.591,94
Total			**9.579.086,00**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados constantes do plano de trabalho vinculado ao Plano de Ação 09032023-036561/2023.

*317. Todavia, por força do Decreto municipal de São José/SC 20.457, de 25/3/2024 (peça 54, p. 10-11), foi suplementada a dotação 14.001.0015.0451.0106.1150 em R$ 4.299.794,44. Tal ação 1150 – **Construção, Recuperação e Manutenção de Canais, Galerias e Macrodrenagem** não é contemplada com recursos da mencionada emenda parlamentar.*

318. A partir dessa suplementação realizada, foi emitida, em 4/4/2024, a Nota de Empenho 3583/2024 (peça 59), em idêntico valor, em favor da empresa Terraplein Ltda. (CNPJ 21.591.994/0001-38). Essa nota de empenho foi anulada em 30/4/2024, e, por determinação constante do Decreto municipal de São José/SC 20.818, de 21/5/2024 (peça 54, p. 12-13), foi anulada a suplementação ao orçamento anual do município outrora realizada.

*319. No mesmo ano, por meio do Decreto municipal de São José/SC 21.424, de 25/10/2024 (peça 54, p. 18-19), houve a suplementação da dotação orçamentária 25.001.0010.0301.0102.2531 no valor de R$ 300.000,00. A ação 2531 – **Ações de Atenção Básica** também não estava listada no plano de ação 09032023-036561/2023. Não houve nota de empenho emitida reservando esses recursos.*

*320. No Decreto municipal de São José/SC 22.415, de 5/3/2025 (peça 54, p. 26-27), consta a suplementação da dotação 25.001.0010.0302.0102.2537, no valor de R$ 300.000,00. Relaciona-se à ação 2537 – **Ações de Atenção Especializada**, igualmente não prevista no plano de trabalho inicialmente apresentado. A partir dessa suplementação, foram emitidas as notas de empenho 1517/2025 e 1518/2025, ambas em 27/3/2025, nos valores de R$ 128.349,79 e R$ 98.959,29, respectivamente, além da 2047/2025, de 17/4/2025, no valor de R$ 72.690,92, todas tendo como credor a empresa Trio Construtora e Incorporadora Ltda. EPP. Do valor*

dessa última nota de empenho, foram incluídos em restos a pagar R$ 15.578,09, não tendo sido, até o momento anulada. Os demais valores foram quitados.

*321. Por fim, por meio do Decreto municipal de São José/SC 23.274, de 18/9/2025 (peça 54, p. 34-35), houve a suplementação da dotação orçamentária 13.001.0015.0451.0106.1555, vinculada à ação 1555 - **Implantação e Revitalização, Incluindo Drenagem e Saneamento de Áreas Publicas de Lazer, Esportivas e de Convivência**, no valor de R$ 1.2.49.000,00, não tendo sido emitido nenhuma nota de empenho.*

322. Apresenta-se, a seguir, o resumo dos créditos adicionais às leis orçamentárias anuais de 2024 e 2025 do Município de São José/SC, cujas ações são alheias àquelas elegíveis à utilização dos recursos da emenda parlamentar 2023.3786.0004.

Tabela 23 – Decretos municipais e créditos adicionais suplementares às leis orçamentárias anuais de 2024 e 2025 do Município de São José/SC cujas ações são alheias à emenda parlamentar 202337860004

Data	*Decreto*	*Dotação orçamentária (sem ação)*	*Ação*	*Valor (R$)*	*Observação*
25/3/2024	*20.457*	*14.001.0015.0451.0106*	*1150*	*4.299.794,44*	*Nota de Empenho 3583/2024 emitida em 4/4/2024 e anulada em 30/4/2024. Suplementação anulada em 21/5/2024 pelo Decreto 20.818.*
25/10/2024	*21.424*	*25.001.0010.0301.0102*	*2531*	*300.000,00*	*Não houve nota de empenho emitida.*
5/3/2025	*22.415*	*25.001.0010.0302.0102*	*2537*	*300.000,00*	*Notas de empenho 1517/2025 e 1518/2025 emitidas e pagas. Nota de Empenho 2047/2025 emitida e parcialmente paga. O restante, R$ 15.578,09, foi incluído em restos a pagar para o exercício financeiro de 2026.*
18/9/2025	*23.274*	*13.001.0015.0451.0106*	*1555*	*1.249.000,00*	*Não houve nota de empenho emitida*

Fonte: elaboração própria a partir da peça 54, p. 10, 18, 27 e 34.

323. As despesas efetuadas com recursos da emenda parlamentar 202337860004 alheias ao plano de trabalho que foi objeto de avaliação pelas pastas ministeriais dizem respeito ao Contrato 54/2023, celebrado entre a Prefeitura Municipal de São José/SC e a empresa Trio Construtora e Incorporadora Ltda. (CNPJ 14.121.231/0001-68) em 11/4/2023 (peça 60, p. 1-12) para a 'contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de reforma da Policlínica de Forquilhinhas no município de São José/SC, com fornecimento de mão de obra' (peça 60, p. 1).

324. Valendo-se dos recursos da emenda parlamentar objeto deste trabalho, foram emitidas, como já se mencionou, as notas de empenho (i) 1517/2025, em 27/3/2025, no valor de R$ 128.349,79 (peça 62, p. 1-3), (ii) 1518/2025, na mesma data, com o valor de R$ 98.959,29 (peça 61, p. 1), e (iii) 2047/2025, de 17/4/2025, no valor de R$ 72.690,92. (peça 63, p. 1-2).

325. Foram pagas as despesas oriundas dos serviços executados constantes das seguintes medições: (i) 3, no valor de R$ 128.349,79, a partir da qual se emitiu a nota fiscal 683 (peça 62, p. 5); (ii) 4, cujo período de execução compreende de 15/10/2024 a 19/11/2024, tendo sido expedida em 28/1/2025 (peça 61, P. 7-10), no valor de R$ 99.198,46, da qual foi emitida a nota fiscal 681, no valor de R$ 98.959,29 (peça 61, p. 5), quantia essa, R$ 239,17 a menor que a correspondente medição; e (iii) 6, no período de 10/6/2025 a 4/7/2025, tendo sido emitida em 4/7/2025 (peça 63, p. 7-11), a que se vinculou a nota fiscal 715 (peça 63, p. 4).

326. Apesar da inclusão na segunda quinzena de março de 2026, durante a execução desta auditoria, de meta específica no plano de trabalho com o objetivo de transformar a reforma da Policlínica de Forquilhinhas em objeto elegível ao uso de recursos da emenda parlamentar 202337860004, alteração essa que é objeto de análise na subseção III.9.2 deste relatório, a classificação orçamentária da despesa permanece incompatível com aquelas constantes do plano de ação vinculado à mencionada emenda.

327. Assim sendo, diante da incompatibilidade entre a classificação orçamentária da despesa do Contrato 54/2023 e aquelas constantes do plano de ação 09032023-036561/2023, a utilização de recursos da emenda 202337860004 para pagamentos de despesas desse contrato é irregular, sendo estranhas à finalidade da transferência especial, vulnerando-se os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art, 10, inc. I, da Lei Complementar 210, de 25/11/2024.

328. Dessa forma, propõe-se (i) a conversão destes autos em tomada de contas especial, com fulcro no

disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 252 do Regimento Interno desta Corte, para devolução aos cofres públicos federais dos recursos utilizados no pagamento das despesas oriundas da execução dos serviços correspondentes, no valor histórico de R$ 284.421,91, e (ii) o encaminhamento de cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

III.6.2. Abertura de créditos adicionais em valor superior ao da emenda parlamentar

329. Por meio de onze decretos municipais, suplementaram-se dotações com recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860004. Em alguns casos, porém, houve suplementação que, somada a restos a pagar e despesas já pagas, extrapolou o valor total da transferência especial. Tais situações ocorreram nos exercícios de 2024 e 2025.

Tabela 24 – Abertura de créditos adicionais (suplementação) à Lei Orçamentária Anual do Município de São José/SC para o exercício de 2024 (vínculos orçamentários 170631100005 e 270631100005)

Data	Decreto	Dotação orçamentária	Crédito (R$)	Empenhado (R$)	Pago em 2024 (R$)	Restos a pagar (R$)
22/1/2024	20.177	09.001.0015.0453.0112.1004	3.370.530,40	1.950.239,20	192.039,15	1.758.200,05
25/3/2024	20.457	14.001.0015.0451.0106.1150	4.299.794,44	-	-	-
21/5/2024	20.818	14.001.0015.0451.0106.1150	(4.299.794,44)	-	-	-
		14.001.0015.0451.0106.1138	4.327.494,06	4.327.494,06	4.218.161,31	109.332,75
17/10/2024	21.405	14.001.0015.0451.0106.1540	1.251.591,94	1.251.591,94	1.248.005,26	3.586,68
25/10/2024	21.424	25.001.0010.0301.0102.2531	300.000,00	-	-	-
Total			**9.249.616,40**	**7.529.325,20**	**5.658.205,72**	**1.871.119,48**

Fonte: elaboração própria.

330. A esse valor total de crédito suplementado, R$ 9.249.616,40, soma-se o valor de R$ 629.469,60 relativo aos restos a pagar não processados oriundos da Nota de Empenho 9382/2023, emitida em 16/10/2023 e que viria a ser anulada em sua integralidade somente em 2/12/2024. O total, portanto, alcança R$ 9.879.086,00, valor superior em R$ 300.000,00 ao da emenda parlamentar 2023.3786.0004, que é R$ 9.579.086,00.

331. Depreende-se que esse valor que extrapola aquele da emenda parlamentar refere-se à ação 2531, uma vez que os demais correspondem aos valores constantes das metas do plano de trabalho antes da recente alteração: (i) R$ 3.370.530,40, acrescidos de R$ 629.469,60, totalizando R$ 4.000.000,00, relativos à meta 1; (ii) R$ 4.327.494,06, correspondente à meta 2; e R$ 1.251.591,94, referente à meta 3.

332. Quanto ao exercício financeiro de 2025, os créditos adicionais foram os seguintes:

Tabela 25 – Abertura de créditos adicionais (suplementação) à Lei Orçamentária Anual do Município de São José/SC para o exercício de 2025 (vínculo orçamentário 270631100005)

Data	Decreto	Dotação orçamentária	Crédito (R$)	Empenhado (R$)	Pago em 2025 (R$)	Restos a pagar (R$)
20/1/2025	21.881	09.001.0015.0453.0112.1004	1.120.291,20	1.110.121,84	680.461,84	429.660,00
5/3/2025	22.415	25.001.0010.0302.0102.2537	300.000,00	300.000,00	284.421,91	15.578,09
27/8/2025	23.187	09.001.0015.0453.0112.1004	1.336.614,11	805.289,40	459.898,48	345.390,92
18/9/2025	23274	13.001.0015.0451.0106.1555	1.249.000,00	-	-	-
Total			**4.005.905,31**	**2.215.411,24**	**1.424.782,23**	**790.629,01**

Fonte: elaboração própria.

333. Verifica-se que, se somados os valores pagos em 2024, R$ 5.658.205,72, e os créditos suplementados em 2025, R$ 4.005.905,31, o total alcança R$ 9.664.11,03, ultrapassando em R$ 85.025,03 os recursos da emenda parlamentar 202337860004. A essa diferença, todavia, devem ser somados os valores dos restos a pagar de empenhos de 2024 vigentes em 2025:

Tabela 26 – Empenhos no vínculo orçamentário 270631100005 com restos a pagar no exercício financeiro de 2025

Empenho	*Emissão*	*Valor total (R$)*	*Pago em 2024 (R$)*	*Restos a pagar (R$)*	*Pago em 2025 (R$)*	*Saldo (R$)*	*Anulação*
6032/2024	*10/6/2024*	*4.327.494,06*	*4.218.161,31*	*109.332,75*	*-*	*109.332,75*	*31/12/2025*
6092/2024	*13/6/2024*	*1.210.332,20*	*192.039,15*	*-*	*421.585,94*	*596.707,11*	*24/7/2025*
10076/2024	*21/10/2024*	*739.907,00*	*-*	*739.907,00*	*-*	*739.907,00*	*24/7/2025*
10099/2024	*22/10/2024*	*1.251.591,94*	*1.248.005,26*	*3.586,68*	*-*	*3.586,68*	*31/12/2025*
Total		***7.529.325,20***	***5.658.205,72***	***852.826,43***	***421.585,94***	***1.449.533,54***	

Fonte: elaboração própria.

334. Desconsiderando-se os saldos dos empenhos 6092/2024 e 10076/2024, que correspondem a R$ 596.707,11 e R$ 739.907,00, respectivamente, pois, devido às suas anulações em 24/7/2025, houve a possibilidade de abertura de crédito suplementar no mesmo valor por meio do Decreto municipal de São José/SC 23.187, de 27/8/2025, permaneceram válidos até 31/12/2025 os restos a pagar referentes aos empenhos 6032/2024 e 10099/2024, nos valores de R$ 109.332,75 e R$ 3.586,68. Assim, somando-se esses saldos à diferença já verificada no parágrafo anterior, os valores envolvidos ultrapassam o valor da emenda parlamentar em R$ 197.944,46.

335. Por fim, registra-se que tal situação irregular não se verificou no exercício financeiro de 2026.

*336. De toda sorte, a abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao dos recursos correspondentes equivale à ausência de indicação desses recursos, ferindo-se, assim, o disposto no art. 167, inc. V, **in fine**, da Constituição Federal.*

337. Como não houve a realização de despesas, tampouco a assunção de obrigações diretas de forma excedente aos recursos, o que vulneraria o inc. II do mesmo art. 167 da Carta Magna, entende-se suficiente quanto ao achado ora relatado (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no art. 9º, inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que tal irregularidade não venha a ocorrer, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

III.6.3. Pagamentos e empenhos em valores superiores ao da meta 1 do plano de trabalho

*338. Prevê-se, atualmente, no plano de trabalho, a destinação de R$ 2.224.367,96 para a meta 1 – **Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros, Pontos de Taxi e Terminais – Ação 1004**.*

339. Consultando-se os pagamentos realizados que se valeram dos recursos oriundos dessa meta, verifica-se que o valor pago às empresas Tecno ao Cubo Ltda. e Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. é exatamente o mesmo previsto para a mencionada meta. Na tabela a seguir apresentada, consta o rol desses pagamentos:

Tabela 27 – Pagamentos realizados referentes às atas de registro de preços decorrentes do Pregão Eletrônico 8/2024 (vínculo orçamentário 270631100005)

Data de pagamento	*Credor*	*Nota fiscal*	*Valor (R$)*
21/11/2024	*Tecno Ao Cubo Ltda. (CNPJ 50.324.883/0001-63)*	*32*	*192.039,15*
19/5/2025	*Tecno Ao Cubo Ltda. (CNPJ 50.324.883/0001-63)*	*49*	*421.585,94*
2/10/2025	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*968*	*236.386,00*
16/10/2025	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*983*	*219.296,00*
28/11/2025	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*1003*	*224.779,84*
11/12/2025	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*1004*	*233.033,20*
18/12/2025	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*1017*	*226.865,28*
11/2/2026	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*1040*	*225.650,83*

25/3/2026	*Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. (04.540.600/0001-01)*	*1053*	*244.731,70*
Total			***2.224.367,94***

Fonte: elaboração própria.

340. Depreende-se, portanto, que não serão utilizados outros recursos da emenda parlamentar 202337860004 para o pagamento de serviços objeto da ARP 40/2025 vigente e com saldo a se executar.

341. Todavia, é importante frisar que há restos a pagar oriundos de notas de empenho valendo-se dos recursos da emenda parlamentar (vínculo 270631100005) ainda não anulados que somam R$ 304.668,19, todos tendo por credor a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda.: (i) 6708/2025, emitido em 24/7/2025, com restos a pagar não processados no valor de R$ 204.009,17; (ii) 9354/2025, de 7/10/2025, com restos a pagar não processados no valor de R$ 35.276,02; (iii) 10586/2025, de 24/11/2025, com restos a pagar não processados no valor de R$ 52.744,00; (iv) 11207/2025, de 1º/12/2025, com restos a pagar não processados no valor de R$ 11.390,00; e (v) 11208/2025, de 1º/12/2025, com restos a pagar não processados no valor de R$ 1.249.00. Tal situação pode ser verificada na figura a seguir apresentada:

Figura 11 – Restos a pagar em 2026 em favor da empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda.

RESTOS A PAGAR

Atualizado em tempo real - acesso em: 09/04/2026 às 12:26

Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 36, define restos a pagar como sendo a despesa orçamentária empenhada que não for paga até o dia 31 de dezembro, final do exercíco financeiro, será considerada como Restos a Pagar, para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro. Uma vez empenhada, a despesa pertence ao exercício financeiro em que o empenho ocorreu, onerando a dotação orçamentária daquele exercício.

Ampliar | Dados Abertos

Entidade: Todos | Espécie* Ordinár... | Exercício: Todos

Filtro: Credor | Contém | floripaineis | Consultar

Entidade	Credor	Empenho	Emissão	Valor Empenho	Total Pago	Valor a Pagar	Espécie	Ações
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	6708/2025	24/07/2025	429.660,00	225.650,83	204.009,17	Ordinário	
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	9354/2025	07/10/2025	280.007,72	244.731,70	35.276,02	Ordinário	
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	10586/2025	24/11/2025	52.744,00	0,00	52.744,00	Ordinário	
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	11207/2025	01/12/2025	11.390,00	0,00	11.390,00	Ordinário	
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	11208/2025	01/12/2025	1.249,20	0,00	1.249,20	Ordinário	
				775.050,92	470.382,53	304.668,39		

Fonte: https://saojose.atende.net/transparencia/item/restos-a-pagar#conteudo. Acesso em 9/4/2026.

342. Além disso, foram emitidas em 25/3/2026 duas notas de empenho, valendo-se também dos recursos da emenda parlamentar 202337860004 (vínculo 270631100005) relativas à ARP 40/2025 e em favor da mencionada empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., totalizando R$ 541.494,07: (i) 2605/2026, no valor de R$ 459.259,60; e (ii) 2606/2026, no valor de R$ 82.234,47.

Figura 12 – Empenhos emitidos em 2026 com vínculo orçamentário 270631100005

EMPENHO EMITIDO

Atualizado em tempo real - acesso em: 09/04/2026 às 12:32

É o ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.

Ampliar | Dados Abertos

Ano* 2026 | Espécie* Ordinár... | Entidade: Todos | Situação: Todos | Categoria: Todos | Orgão: Todos

Modalidade Licitação: Todos | Tipo de Compra: Todos

Filtro: Dotação - Vínculo | Igual | 270631100005 | Consultar

Entidade	Credor – Nome/Razão	Empenho	Espécie	Emissão	Descrição Despesa	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Ações
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	2605 / 2026	Ordinário	25/03/2026	Outros equipamentos e materiais permane...	459.259,60	0,00	0,00	
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ	FLORIPAINEIS COMERCIO E SERVIÇOS LTDA	2606 / 2026	Ordinário	25/03/2026	Outras obras e instalações	82.234,47	0,00	0,00	
						541.494,07	0,00	0,00	

Fonte: https://saojose.atende.net/transparencia/item/empenho-emitido#conteudo. Acesso em 9/4/2026.

343. Assim, somando-se restos a pagar, R$ 304.668,19, aos valores empenhados no exercício financeiro de 2026, R$ 541.494,07, tem-se que há a superação do valor estabelecido para a Meta 1 do Plano de Trabalho em R$ 846.162,26.

*344. Ante o exposto, considerando o achado como impropriedade, entende-se suficiente (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que tal irregularidade não venha a ocorrer, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.6.4. Utilização de conta bancária diversa da conta específica

345. Quanto ao vínculo orçamentário 270631100005, a que correspondia os recursos da emenda parlamentar 202337860004, foram realizados os seguintes pagamentos relativos à execução da reforma da Policlínica de Forquilhinhas:

Tabela 28 – Pagamentos referentes à reforma da Policlínica de Forquilhinhas

Medição	Nota Fiscal	Valor total (R$)	Valor líquido (R$)	IRPF (R$)	INSS Empreiteiros (R$)	ISSQN (R$)
3	683	128.349,79	118.723,56	1.540,20	4.235,54	3.850,49
4	681	98.959,29	91.537,34	1.187,51	3.265,66	2.968,78
6	715	57.112,83	52.829,38	685,35	1.884,72	1.713,38
Total		**284.421,91**	**263.090,28**	**3.413,06**	**9.385,92**	**8.532,65**

Fonte: elaboração própria.

346. Em relação à nota fiscal 683, o valor líquido, R$ 118.723,56, foi pago em 11/4/2025 com recursos da conta corrente 672006-7. O valor relativo ao IRPF, R$ 1.540,20, foi objeto de retenção em 22/4/2025, tendo sido retirado o valor da conta corrente 672006-7 em favor do Município de São José/SC. Esse valor, todavia, somente foi pago em 28/11/2025, a partir da conta bancária denominada 'Caixa – Fundo M. Saúde'. Quanto aos valores de INSS Empreiteiros e ISSQN, R$ 4.235,54 e R$ 3.850,49, respectivamente, não foi possível localizar pagamentos a partir da conta bancária 672006-7, mas tão somente a partir da mencionada conta denominada 'Caixa – Fundo M. Saúde', nas datas respectivas de 30/5/2025 e 28/11/2025.

347. A situação é idêntica em relação à nota fiscal 681, tendo o valor líquido de R$ 91.537,34 sido objeto de pagamento a partir da conta bancária da emenda parlamentar em 22/4/2025. A quantia correspondente ao IRPF, R$ 1.187,51, foi retida na mencionada conta na mesma data, porém paga em 28/11/2025 por meio da conta 'Caixa – Fundo M. Saúde'. INSS Empreiteiros e ISSQN foram pagos na mesma conta 'Caixa – Fundo M. Saúde' em 30/5/2025 e 28/11/2025, respectivamente.

348. Quanto à nota fiscal 715, valor líquido, IRPF e ISSQN constam ter sido descontados da conta bancária 672006-7 na data de 11/8/2025, sendo, todavia, o valor do ISSQN pago em 28/11/2025 por meio da conta bancária 'Caixa – Fundo M. Saúde'. O valor referente ao INSS empreiteiros saiu também dessa última conta bancária em 2/12/2025.

*349. Demonstra-se, assim, a utilização de uma segunda conta bancária, não específica, para se honrarem as despesas decorrentes da obra. Tal se constitui em obstáculo à transparência e à rastreabilidade da utilização dos recursos da transferência especial e fere o art. 81, **caput**, da Lei 14.436/2022, combinado com o art. 2º, § 5º, da IN-TCU 93/2024*

*350. Ante o exposto e considerando a proposta de conversão destes autos em tomada de contas especial para devolução dos recursos integralmente utilizados no pagamento de despesas da reforma da Policlínica de Forquilhinhas, sugere-se (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades formais e de responsabilidade técnica observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.6.5. <u>Pagamento de serviços do Contrato 7/2024 não previstos em nota de empenho</u>

351. Apesar de haver sido celebrado o Contrato 7/2024, a Prefeitura Municipal de São José/SC emitiu ordens de compra para a execução dos serviços decorrentes. Para cada ordem de compra, foi emitida uma nota de empenho, contendo, entre outras informações, a ordem de compra a que se referia, os itens de serviço relacionados e o vínculo orçamentário que indicava a origem de recursos.

352. Em relação aos recursos provenientes da emenda 202337860004, houve apenas uma nota de empenho emitida, de número 10099/2024, de 22/10/2024, relativa à ordem de compra 1906/2024, e ao item de serviço 3.6. Execução de pavimento com aplicação de concreto asfáltico, camada de rolamento – exclusive carga e transporte, em quantidade de 885,11152 m³, no valor total de R$ 1.251.591,94 (peça 49).

353. Foram pagos com recursos da emenda parlamentar mencionada os serviços reunidos em duas medições, perfazendo o total de R$ 1.248.005,26: 8A, no valor de R$ 670.230,62 (peça 50, p. 6); e 8C, no valor de R$ 577.774,64.

354. No entanto, como se pode observar na tabela 21, apresentada na subseção III.5.4 deste relatório, em relação ao item 3.6, objeto da nota de empenho 10099/2024, acima mencionada, foram medidos 217,27 m³, no valor de R$ 307.230,64, quanto à medição 8A, e 347,21 m³, no valor de R$ 490.972,30, relativamente à medição 8C. Esses valores somam R$ 798.202,94. Quanto aos demais R$ 449.802,32, referentes aos outros itens medidos, não encontram respaldo na referida nota de empenho que utiliza recursos da emenda parlamentar.

355. Assim, entende-se irregular o pagamento do valor de R$ 449.802,32 com recursos da emenda parlamentar 202337860004 referente a serviços não listados na nota de empenho 10099/2024, lastreada com recursos da mencionada transferência especial, motivo pelo qual defende-se a devolução aos cofres públicos federais desse valor histórico, propondo-se a conversão destes autos em tomada de contas especial, com fulcro no disposto no art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 252 do Regimento Interno desta Corte.

III.7. ***Deficiência nos controles internos***

356. Trata-se este de um dos achados mais significativos deste relatório. Não se refere a uma ou outra situação observada nesta auditoria, mas, sim, a um estado de coisas geral e estrutural que perpassa áreas técnicas e graus hierárquicos diferentes na Administração Municipal de São José/SC.

357. A expressão ***controles internos****, no plural, é aqui utilizada para diferenciar da atividade afeta exclusivamente à Secretaria Municipal de Transparência de São José/SC e à sua Controladoria-Geral do Município, que são os órgãos de controle interno daquele município. Assim, quer-se fazer referência ao conjunto de práticas, procedimentos, técnicas, mecanismos, estratégias, atividades, recomendações, orientações e normativos que tenham por finalidade assegurar que os atos praticados pela Administração Municipal possam ser lícitos, regulares, eficientes, pertinentes, econômicos e transparentes. Dessa forma, evita-se a ocorrência de falhas, erros e irregularidades, de que possam decorrer danos ao erário e não atingimento de melhores resultados na implantação de políticas públicas.*

358. Esses controles internos, apesar de poderem ser representados notadamente pelas figuras da Controladoria-Geral e da Procuradoria-Geral do Município, são de responsabilidade de todos os relacionados com as atividades administrativas e de Governo.

359. Veja-se que a Lei 14.133/2021, em seu capítulo III do título IV, dispõe sobre o controle das contratações e estabelece a sistemática das três linhas de defesa:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

360. Verificou-se, por meio deste trabalho, diversas irregularidades e deficiências em todas as fases relativas à aplicação dos recursos da emenda parlamentar 202337860004.

361. A aplicação de recursos de quatro emendas parlamentares em uma única conta bancária, apesar de ser regular nos casos anteriores à IN 93/2024 desta Corte, contribui para dificultar a transparência e a rastreabilidade dos recursos. Autorizações de pagamento que reúnem despesas de contratos diferentes e emendas parlamentares também diversas se tornam empecilhos ao controle interno, externo, parlamentar e social.

362. Exemplo patente disso é a transação bancária verificada no extrato da conta corrente 672006-7 em 21/11/2024, em que constam dois pagamentos, de R$ 22.011,51 e R$ 1.262.95,15 (peça 53, p. 15), detalhados na tabela a seguir:

Tabela 29 – Detalhamento a partir de cruzamento de dados referente à movimentação na conta corrente 672006-7 em 21/11/2024

Data de pagamento	Valor na conta bancária (R$)	Valor individualizado (R$)	Aut. Pag.	Credor	Contrato	Emenda parlamentar
21/11/2024	22.011,51	8.198,47	?	Construi Formas – Construção, Reparos e Reformas Ltda.	?	202339490001 Daniel Freitas
		6.933,30	901	Município de São José/SC	Contrato 7/2024	202337860004 Dário Berger
		4.622,14	900	Município de São José/SC	Contrato 7/2024	202337860018 Dário Berger
		1.373,83	900	Município de São José/SC	Contrato 7/2024	202337860018 Dário Berger

		883,77	*900*	*Município de São José/SC*	*Contrato 12/2024*	*202337860018 Dário Berger*
	1.262.950,15	*66.966,43*	*900*	*Qualidade Mineração Ltda.*	*Contrato 12/2024*	*202337860018 Dário Berger*
		364.609,06	*900*	*Conquistar Serviços e Construção Ltda.*	*Contrato 7/2024*	*202337860018 Dário Berger*
		107.779,13	*900*	*Conquistar Serviços e Construção Ltda.*	*Contrato 7/2024*	*202337860018 Dário Berger*
		546.920,66	*901*	*Conquistar Serviços e Construção Ltda.*	*Contrato 7/2024*	*202337860004 Dário Berger*
		176.674,87	*901*	*Tecno ao Cubo Ltda.*	*ARP 70/2024*	*202337860004 Dário Berger*
Total		***1.284.961,66***				

Fonte: elaboração própria.

363. E assim se encontra no extrato bancário:

Figura 13 – Movimentação na conta corrente 672006-7 no dia 21/11/2024

21/11/2024	315634	RSG FUNDO	1.284.961,66C	1.284.961,66C
21/11/2024	443160	PAG FORNEC	22.011,51D	1.262.950,15C
21/11/2024	443160	PAG FORNEC	1.262.950,15D	0,00

Fonte: peça 53, p. 15.

364. Observou-se descontrole na suplementação às leis orçamentárias anuais de São José/SC, seja em ações que não se coadunavam com a emenda parlamentar, seja extrapolando os recursos disponíveis, temas analisados nas seções III.6.1 e III.6.2 deste relatório, respectivamente, havendo inclusive pagamentos com os recursos da transferência especial em objetos a ela estranhos, caso da reforma da Policlínica de Forquilhinhas. Além disso, houve pagamentos de serviços não constantes da ordem de compra suportada por nota de empenho lastreada pelos recursos da emenda parlamentar, situação avaliada na seção III.6.5. Por fim, pagamentos realizados utilizando-se conta corrente não específica foi outra situação encontrada nesta fiscalização (subseção III.6.4). Tais situações, que se entendem por graves, indicam fragilidade no controle orçamentário do município.

365. Quanto à licitação, as irregularidades perpassam desde problemas quanto ao orçamento (subseção III.1.1), documentação técnica deficiente e/ou insuficiente (subseção III.1.2) e a divisão em lotes sem justificativa válida (subseção III.1.3), passando por irregularidades no instrumento convocatório (subseção III.1.4), ausência de avaliação da exequibilidade dos preços ofertados (seção III.2) e inúmeras irregularidades que culminaram na celebração da ARP 40/2025: (i) convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva (subseção III.3.1); (ii) preços unitários e total superior aos estimados pela Administração (subseção III.3.2); (iii) quantitativos superiores ao estabelecidos no Pregão Eletrônico 8/2024 (subseção III.3.3).

366. Isso indica que a governança quanto ao processo licitatório apresentou, no caso concreto, falhas graves e sucessivas, sem que nenhum controle fosse capaz de impedi-las.

367. A reiterada eleição da ordem de compra como instrumento que o município avalia como válido para a execução dos serviços decorrentes das ARPs oriundas do Pregão Eletrônico 8/2024 (seção III.4) gera impactos futuros significativos, como dificuldade em sancionar as empresas executoras, se for o caso, ou, mesmo, o acionamento da garantia, uma vez que não há instrumento contratual firmado entre as partes.

368. A execução contratual não seguiu caminho diverso. Os pagamentos irregulares por serviços do lote 2 das ARPs (subseção III.5.1) decorrem dos problemas verificados na fase preparatória da licitação. A execução extemporânea dos serviços das ARPs (subseção III.5.2) tem, entre outras causas, o problema da ordem de compra, origem idêntica da situação verificada na subseção III.5.4 deste relatório, quanto à medição e o pagamento de serviços executados além dos quantitativos orçamentários.

369. Reforça tal situação o ocorrido em relação à Concorrência 23/2023, não objeto deste trabalho, mas bastante exemplificadora, em que um servidor municipal, que participou da fase preparatória da licitação, justificou o aumento de quantitativos, assinou os projetos e o orçamento, foi designado fiscal de execução dos serviços e era, ao mesmo tempo, um dos responsáveis técnicos da empresa vencedora da licitação e executora dos serviços por ele fiscalizados.

*370. Outras dificuldades foram relatadas à equipe de auditoria durante a visita **in loco** ocorrida entre os dias 23/3/2026 e 26/3/2026: (i) a equipe de gerenciamento das emendas parlamentares relatou dificuldade*

na obtenção das informações, uma vez que, por vezes, não são a ela acessíveis e restam dispersas pelos vários setores técnicos do município; (ii) a área de finanças relatou ter dificuldades de visualizar o processo como um todo, de modo que tenta, a seu modo, com as informações que lhe chegam, constituir uma espécie de ***processo de acompanhamento****, onde reúne as informações que obtém a respeito de determinado objeto. Cópia de um desses compilados de documentos é o acostado à peça 43 destes autos.*

371. Além disso, verificou-se a falta de centralização das informações, seja em um setor, ou em um sistema, observando-se uma miríade de documentos avulsos, em meio físico, em meio digital, comunicações por e-mail, peças de sistema impressas e assinadas fisicamente, processos físicos, processos digitais, parte desses sem tramitação, como no caso da emissão das ordens de compra.

372. Entendendo-se, assim, a dificuldade gerencial desses processos, esta equipe de auditoria pugna, neste trabalho, conforme a situação verificada, pelo chamamento extraordinário da Prefeitura Municipal de São José/SC ao polo passivo da tomada de conta especial que se propõe sejam convertidos estes autos, afastando responsabilidades individuais, estribando-se no disposto na Decisão Normativa 57/2004, desta Corte, uma vez que houve benefício da aplicação irregular dos recursos por parte do próprio ente.

373. Por ora, quanto a este achado, entende-se que se deva (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, ***caput*** *e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

III.8. ***Irregularidades na avaliação do plano de trabalho***

374. Por meio do art. 17-A, ***caput****, da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 1, de 1º/4/2024, alterada pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 115, de 10/12/2024, determinou-se aos beneficiários das transferências especiais a apresentação, '(...) até 31 de dezembro de 2024, [de] Plano de Trabalho a ser inserido no Transferegov.br, sendo obrigatória a vinculação de seu objeto à finalidade definida, classificada pela função e subfunção orçamentárias'. Tais planos, por força do art. 17-C,* ***caput****, deveriam '(...) ser avaliados pelos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas públicas vinculadas à função e subfunção indicadas'.*

375. O art. 1º da Portaria Conjunta MGI/MF 2, de 24/1/2025, estabeleceu que o prazo para a avaliação dos planos de trabalho dos beneficiários das transferências especiais dos exercícios de 2024 e anteriores terminasse em 1º/2/2025.

376. Os objetos de avaliação seriam os seguintes (Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 2º, § 1º):

I - a correta vinculação do objeto à finalidade indicada, classificada pela função e subfunção orçamentárias;

II - o planejamento com metas correspondentes ao valor total da transferência especial recebida pelo ente;

III - a indicação no Transferegov.br da ação orçamentária por meio da qual o recurso recebido será alocado no orçamento do ente beneficiário;

IV - a declaração do ente beneficiário sobre a não utilização dos recursos para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, relativas a ativos e inativos, pensionistas, e encargos referentes ao serviço da dívida;

V - a adequação do prazo de execução do plano de trabalho aos limites estabelecidos na Instrução Normativa TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024;

VI - a vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas;

VII - a compatibilidade do objeto do plano de trabalho com as áreas de competências do executor da transferência especial;

VIII - a mensurabilidade das metas informadas; e

IX - a indicação dos e-mails dos conselhos locais ou instâncias de controle social para notificação automática do Transferegov.br.

377. A avaliação pelas pastas ministeriais, conforme disposto no art. 3º do mesmo normativo, seria pela (i) aprovação, (ii) solicitação de complementação de informação, (iii) reprovação parcial ou (iv) reprovação total. A solicitação de complementação de informação seria feita nos casos de inobservância de objetos de avaliação, conforme disposto no § 2º do mesmo art. 3º. Nesses casos, o beneficiário teria o prazo de trinta dias corridos para realização dos ajustes necessários, sob pena de reprovação do plano de trabalho (§5º do art. 3º, combinado com §6º, ***caput*** *e inc. II, do mesmo normativo).*

378. Por fim, consoante o disposto no § 5º do art. 3º, 'O órgão ou entidade setorial do Sigpar [Sistema de Gestão de Parcerias da União] deverá inserir parecer conclusivo, no Transferegov.br, em até sessenta dias corridos após o recebimento da complementação realizada pelo beneficiário'.

Figura 14 – Aba Análises do plano de ação 09032023-036561/2023

Beneficiário: **82.892.274/0001-05 - MUNICIPIO DE SAO JOSE (SC)** Emenda Parlamentar: **202337860004-DÁRIO BERGER** Situação do Plano de Trabalho: **Legado ADPF 854 STF / NT - TCU**

Dados Básicos | Dados Orçamentários | Plano de Trabalho | Análises | Relatório Gestão | Extrato Bancário

Lista de Análises

Orgão Responsável pela Análise	Resultado da Análise	Data da Análise	Situação	Responsável	Ações
308799 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Solicitar Complementação	01/07/2025 13:43	Em elaboração	***.651.121-** - FELIPE BEZERRA	
253 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Não se aplica	13/02/2025 08:42	Concluída	***.579.261-** - DAYANE COSTA	
244 - Ministério da Educação	Não se aplica	12/02/2025 00:00	Concluída	***.253.761-** - SILVIO PORTILHO	
308799 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Não se aplica	01/02/2025 00:00	Concluída	***.791.841-** - CLEITON PEREIRA	
308798 - Ministério das Cidades	Solicitar Complementação	01/02/2025 00:00	Concluída	***.141.691-** - AGUIAR COSTA	

Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/analise

379. Observa-se que os ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional foram aqueles que solicitaram complementação de informações. Os demais órgãos a quem foi submetido o plano de trabalho a análise informaram não se aplicar à sua área. Isso se deveu por ser uma das finalidades constantes do plano de ação '12-Educação / 361-Ensino Fundamental' (peça 56, p. 1), embora nenhuma meta se relacionasse a essa finalidade.

380. O parecer do MCid foi do seguinte teor:

Verificamos a incompatibilidade da métrica apresentada para mensuração das metas deste plano de trabalho, desta forma em conformidade com o disposto na Portaria Conjunta MGI/MF nº 2 de 24 de janeiro de 2025 solicito: 1) O ajuste relativo à mensurabilidade das metas apresentadas: As intervenções de infraestrutura viária como requalificação viária, pavimentação e pontes devem ser representadas preferencialmente nas unidades – m², m e km. Metas contendo ações diversas englobadas devem ser separadas. Recomenda-se também identificar a via ou logradouro onde a intervenção foi/será realizada, deixando claro se as intervenções foram/serão realizadas em perímetro urbano ou em zona rural. Além disso, solicita-se a verificação, no que couber, dos seguintes pontos: 2) O objeto deve estar correlacionado à função e subfunção orçamentária apresentada e refletir de forma clara as intervenções realizadas, devem ser evitados objetos genéricos. Caso o objeto contemple mais de uma finalidade é importante dividi-lo em metas claras e objetivas. 3) O campo classificação orçamentária da despesa deve conter a ação orçamentária (número da funcional programática) onde o recurso foi recebido no âmbito local. 4) O prazo de execução do plano de trabalho deve respeitar ao prazo máximo estabelecido na Instrução Normativa TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024. 5) A lista de executores deve ter competência compatível com o objeto do plano de trabalho. (Disponível em https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/analise/detalhe/24140)

381. Quanto ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ainda que, em tempo, tenha-se manifestado pela não pertinência temática das metas às suas competências, posteriormente se manifestou por meio de parecer datado de 1º/7/2025, descumprindo, portanto, o disposto na Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, da seguinte maneira:

O plano de trabalho apresentado foi verificado, com a necessidade de realizar as seguintes complementações:

- Descrever na Meta 3, o tipo de OBRA contemplada, a exata localização da intervenção, e se o local de intervenção é na Zona Urbana ou Zona Rural.

– Ajustar a unidade de medida em Quilômetros ou metro quadrado.

(...) (Disponível em https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/analise/detalhe/97449)

382. Apesar das solicitações de complementações, avalia-se não ter havido resposta no sistema por parte da Administração Municipal de São José/SC, uma vez que permanecem os objetos genéricos e todas as metas têm por unidade de medida o critério 'unidade', com a quantidade '1'. Dessa forma, descumpriu-se o prazo de trinta dias para que o beneficiário realizasse os ajustes às solicitações feitas pelas pastas ministeriais envolvidas.

383. Assim, em respeito aos § 5º e § 6º, inc. II, do art. 3º da Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, deveria

ter o Sigpar emitido parecer conclusivo reprovando o plano de trabalho e, posteriormente, comunicado o beneficiário, por meio do sistema Transferegov.br, para que submetesse à avaliação novo plano de trabalho ajustado. A partir disso, novo prazo de sessenta dias deveria ser respeitado para a realização da análise conclusiva (Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, art. 3º, §§ 8º e 9º, respectivamente).

384. Observa-se que, conforme o art. 6º do mesmo normativo,

Ficam suspensas novas transferências especiais aos entes beneficiários cujo plano de trabalho tenha sido reprovado, total ou parcialmente, caracterizando impedimento de ordem técnica, até que haja:

I - nova análise pelo órgão setorial, nos termos do § 9º do art. 3º, que conclua pela aprovação; ou

II - devolução, pelo beneficiário, do montante referente ao objeto ou às metas reprovadas, devidamente atualizado, nos mesmos moldes realizados nas transferências de finalidade definida.

*385. Ante o exposto, entende-se ter havido irregularidade na condução do procedimento de avaliação do plano de trabalho apresentado pela Prefeitura Municipal de São José/SC, motivo pelo qual se propõe (i) que se dê ciência do teor deste achado, com fulcro na Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, **caput** e inc. I, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional, e (ii) que se encaminhe cópia à CGU para conhecimento.*

*III.9. **Fragilidades no sistema Transferegov.br – módulo Transferências Especiais***

*386. O módulo **Transferências Especiais** do sistema **Transferegov.br** pretende reunir as informações referentes às emendas parlamentares individuais, dando, assim, publicidade à aplicação dos recursos públicos descentralizados por meio desse instrumento. Dessa forma, permite-se a realização dos controles interno, externo, parlamentar e social.*

387. Todavia, o sistema apresenta algumas fragilidades, das quais se elencam as seguintes: (i) aceitação de informações genéricas e ausência de outras; (ii) alteração irrestrita dos objetos, dos valores e das metas; e (iii) saldos bancários defasados e indutores ao equívoco.

III.9.1. <u>Aceitação de informações genéricas e ausência de outras</u>

*388. O presente achado relaciona-se fortemente com o achado III.8. **Irregularidades na avaliação do plano de trabalho**.*

389. As metas propostas inicialmente pela Administração Municipal de São José são as seguintes: (i) meta 1 – Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros , Pontos de Taxi e Terminais – Ação 1004; (ii) meta 2 – Revitalização e Humanização de Áreas Públicas – Ação 1138; e (iii) meta 3 – Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas – Ação 1540.

390. Observa-se, portanto, que nenhuma das metas propostas permite a identificação clara do(s) objeto(s) a que se refere.

391. Essa situação foi, inclusive, motivo de crítica por parte do MCid: 'Metas contendo ações diversas englobadas devem ser separadas. Recomenda-se também identificar a via ou logradouro onde a intervenção foi/será realizada, deixando claro se as intervenções foram/serão realizadas em perímetro urbano ou em zona rural' (Disponível em https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/analise/detalhe/24140).

392. A crítica deve-se estender, também, à unidade de medida e à quantidade. Em todas as metas, a unidade de medida é 'un' e a quantidade informada é '1'. Ou seja, trata-se de uma unidade do objeto da meta, que, por sua vez, é genérico.

393. Entende-se não haver, nesse caso, como identificar o que será feito por parte do beneficiário com os recursos das emendas, onde serão realizadas as intervenções e em que período serão feitas, já que também não há informações quanto ao período inicial e final de cada objeto das metas. Também há carência de informações quanto ao executor dos serviços, percentual de execução, documentos diversos, como contratos, ordens de serviço, medições, documentos licitatórios, documentos da fiscalização.

394. A aceitação e a publicação de informações genéricas, ainda que eventualmente sirvam a considerar cumprido determinado procedimento, consistem em burla e cabal afronta aos princípios da transparência e da publicidade, fundamentais ao Estado Democrático de Direito, e vulnera-se o direito à informação, insculpido no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, impondo-se dificuldades à fiscalização por parte dos controles interno, externo, parlamentar e social.

*395. Dessa forma, propõe-se (i) dar ciência, com fulcro na Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, **caput** e inc. I, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, da fragilidade apresentada, sugerindo-se, como exemplo de boa prática, o módulo Obras do mesmo sistema **Transferegov.br**, e (ii) encaminhar cópia deste*

relatório aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional e a CGU, para conhecimento.

III.9.2. Alteração irrestrita dos objetos, dos valores e das metas

396. Quando do início da presente auditoria, o plano de trabalho referente ao Plano de Ação 09032023-036561/2023, vinculado à emenda parlamentar 202337860004, de autoria do Senador Dário Berger, previa a utilização dos recursos em três metas: (i) meta 1 – Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros, Pontos de Taxi e Terminais – Ação 1004; (ii) meta 2 – Revitalização e Humanização de Áreas Públicas – Ação 1138; e (iii) meta 3 – Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas – Ação 1540. A figura a seguir apresenta a situação encontrada:

Figura 15 – Metas e respectivos valores constantes do plano de trabalho vinculado ao plano de ação 09032023-036561/2023 até a primeira quinzena de março de 2026

Meta	Descrição
Meta 1	Meta 1 Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros , Pontos de Taxi e Terminais - Ação 1004

Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendiment
Custeio	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
Investimento	R$ 4.000.000,00	R$ 0,00	R$ 0,00

Meta 2	Meta 2 Revitalização e Humanização de Áreas Públicas - Ação 1138

Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendiment
Custeio	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
Investimento	R$ 4.327.494,06	R$ 0,00	R$ 0,00

Meta 3	Meta 3 Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas - Ação 1540

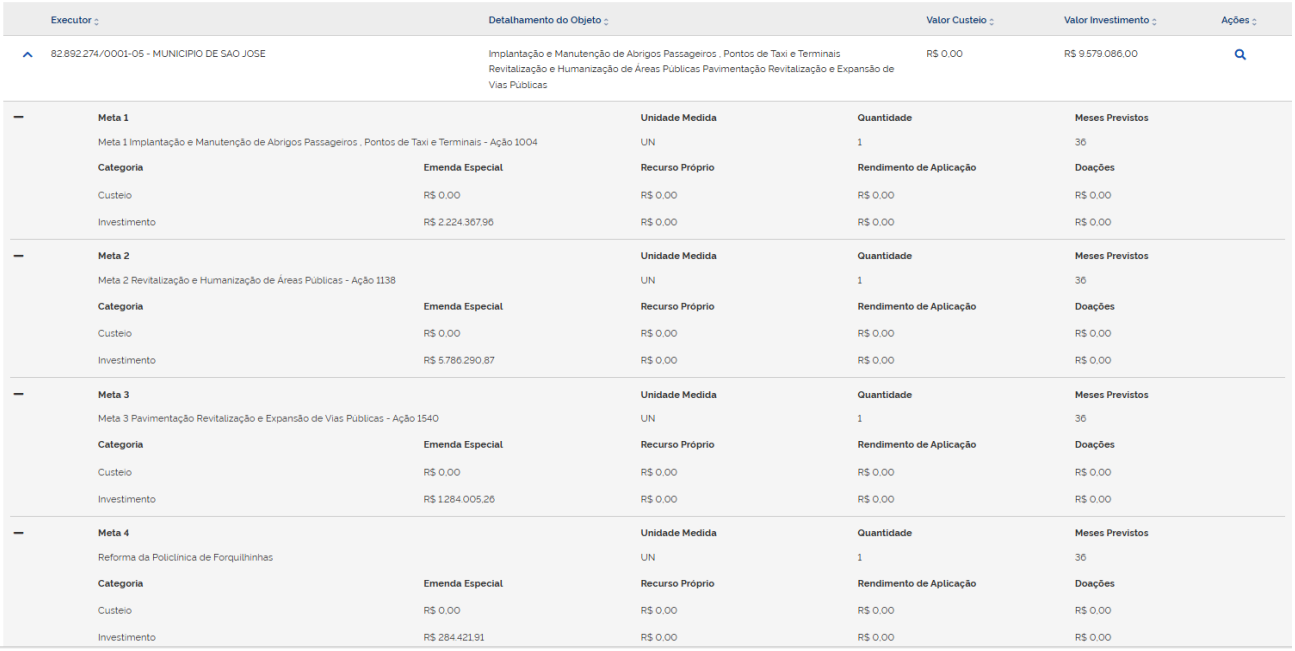
Categoria	Emenda Especial	Recurso Próprio	Rendiment
Custeio	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 0,00
Investimento	R$ 1.251.591,94	R$ 0,00	R$ 0,00

Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/plano-trabalho. Acesso em 27/2/2026.

397. O plano de trabalho, como já mencionado na seção III.8 deste relatório de auditoria, foi objeto de análise por parte dos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional. Quanto ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, também consultados, manifestaram-se informando não se aplicar os objetos das metas propostas às suas competências.

398. Na segunda quinzena do mês de março de 2026, todavia, houve alteração no plano de trabalho, resultando na inclusão de uma quarta meta, denominada Reforma da Policlínica de Forquilhinhas, tendo por unidade de medida 'un' e quantidade '1', no valor de R$ 284.421,91. Além disso, houve readequações nos valores das demais metas, apresentando-se, a partir de então, da seguinte conformação:

Figura 16 – Metas e respectivos valores constantes do plano de trabalho vinculado ao plano de ação 09032023-036561/2023 após a primeira quinzena de março de 2026



Executor	Detalhamento do Objeto	Valor Custeio	Valor Investimento	Ações
82.892.274/0001-05 - MUNICIPIO DE SAO JOSE	Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros , Pontos de Taxi e Terminais Revitalização e Humanização de Áreas Públicas Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas	R$ 0.00	R$ 9.579.086,00	

Meta 1		**Unidade Medida**	**Quantidade**	**Meses Previstos**
Meta 1 Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros , Pontos de Taxi e Terminais - Ação 1004		UN	1	36
Categoria	**Emenda Especial**	**Recurso Próprio**	**Rendimento de Aplicação**	**Doações**
Custeio	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Investimento	R$ 2.224.367,96	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Meta 2		**Unidade Medida**	**Quantidade**	**Meses Previstos**
Meta 2 Revitalização e Humanização de Áreas Públicas - Ação 1138		UN	1	36
Categoria	**Emenda Especial**	**Recurso Próprio**	**Rendimento de Aplicação**	**Doações**
Custeio	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Investimento	R$ 5.786.290,87	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Meta 3		**Unidade Medida**	**Quantidade**	**Meses Previstos**
Meta 3 Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas - Ação 1540		UN	1	36
Categoria	**Emenda Especial**	**Recurso Próprio**	**Rendimento de Aplicação**	**Doações**
Custeio	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Investimento	R$ 1.284.005,26	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Meta 4		**Unidade Medida**	**Quantidade**	**Meses Previstos**
Reforma da Policlínica de Forquilhinhas		UN	1	36
Categoria	**Emenda Especial**	**Recurso Próprio**	**Rendimento de Aplicação**	**Doações**
Custeio	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00
Investimento	R$ 284.421,91	R$ 0.00	R$ 0.00	R$ 0.00

Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/plano-trabalho. Acesso em 10/4/2026.

399. Podem-se observar as alterações de forma comparativa na tabela a seguir:

Tabela 30 – Alterações das metas e valores do plano de trabalho vinculado ao plano de ação 09032023-036561/2023

Meta	*Descrição*	*Valor fev/26 (R$)*	*Valor mar/26 (R$)*	*Diferença (R$)*
1	*Implantação e Manutenção de Abrigos Passageiros , Pontos de Taxi e Terminais – Ação 1004*	*4.000.000,00*	*2.224.367,96*	*(1.775.632,04)*
2	*Revitalização e Humanização de Áreas Públicas – Ação 1138*	*4.327.494,06*	*5.786.290,87*	*1.458.796,81*
3	*Pavimentação Revitalização e Expansão de Vias Públicas – Ação 1540*	*1.251.591,94*	*1.284.005,26*	*32.413,32*
4	*Reforma da Policlínica de Forquilhinhas*	*-*	*284.421,91*	*284.421,91*

Fonte: elaboração própria a partir das informações disponíveis no https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/plano-trabalho

400. No caso concreto, a inclusão da meta 4, por se tratar da reforma de uma policlínica, atrai a supervisão do Ministério da Saúde, pasta que não havia sido chamada à avaliação do plano de trabalho.

401. Na parte visível do sistema Transferegov.br, não há registros da versão anterior do plano de trabalho, tampouco justificativas para alteração ou que tal proposição está em análise ou já recebeu parecer favorável pelo Sigpar. Não se sabe nem ao menos se será realizada uma análise da alteração proposta. Para complementar, o relatório de gestão apresentado pela Prefeitura Municipal de São José/SC já contempla a nova conformação das metas do plano de trabalho.

402. Esta ausência de informações, a exemplo do já manifestado na análise do achado III.9.2, fere os princípios da transparência, da publicidade e da eficiência, fundamentais ao Estado Democrático de Direito, e vulnera-se o direito à informação, insculpido no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, impondo-se dificuldades à fiscalização por parte dos controles interno, externo, parlamentar e social.

*403. Ante o exposto, propõe-se (i) dar ciência, com respeito à Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, **caput** e inc. I, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, das fragilidades apresentadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional e à CGU para conhecimento.*

III.9.3. Saldos bancários defasados e indutores ao equívoco

*404. O módulo Transferências Especiais do sistema **Transferegov.br** contém informações relativas ao saldo da conta bancária, que podem ser obtidas ao se acessar a aba **extrato bancário**. Tal instrumento permite, assim, que se dê transparência das transações bancárias realizadas por meio da conta específica a ser utilizada pelos entes subnacionais na movimentação dos recursos financeiros das emendas parlamentares.*

*405. Determina-se, por meio do art. 81, **caput**, da Lei 14.436/2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elabora e a execução da Lei Orçamentária da União de 2023, que*

*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. (destaque mantido, grifo acrescido).*

406. A menção à conta corrente específica é permeada pela possibilidade de essa conta ser específica para recebimentos de recursos de transferências especiais ou, em outra interpretação, de que houvesse uma conta específica para cada transferência especial realizada. Ou seja, no primeiro caso, haveria, no limite, uma única conta bancária a receber o total de recursos de transferências especiais realizadas naquele exercício de 2023. Já no segundo caso, abrir-se-iam tantas contas bancárias quantas fossem as transferências especiais desembolsadas no exercício.

407. É a Instrução Normativa 93/2024, de 17/2/2024, desta Corte, por meio de seu § 5º do art. 2º, que determinou que as contas bancárias deveriam ser específicas para cada transferência especial:

*§ 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. (grifo e destaque acrescidos)*

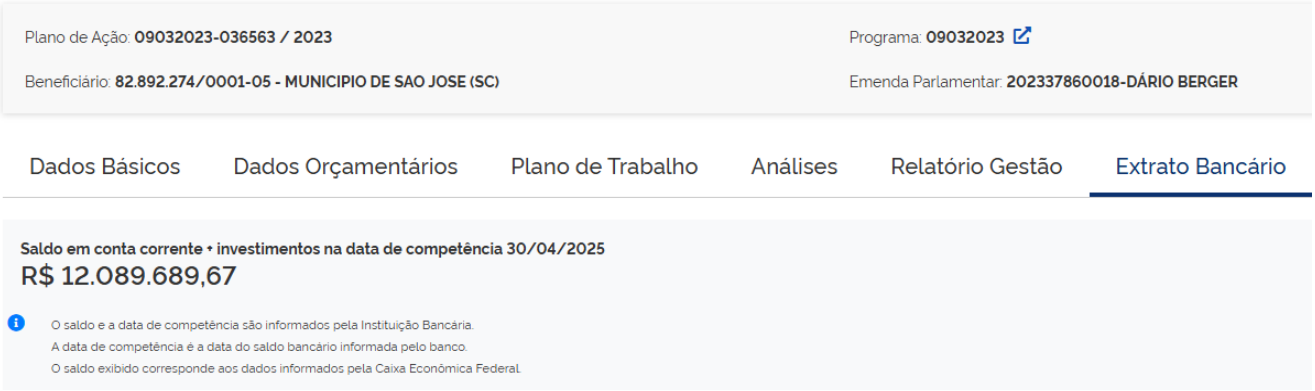
408. A emenda parlamentar 202337860004 teve seus recursos depositados e movimentados por meio da conta bancária 672006-7, aberta junto à agência 3078 (Kobrasol) da Caixa Econômica Federal, no município de São José/SC. Tal conta bancária, todavia, foi também utilizada para a movimentação dos recursos das demais emendas parlamentares empenhadas, liquidadas e desembolsadas pelo Governo Federal no ano de 2023: (i) 202337860018, no valor de R$ 14.379.086,00, de autoria do Senador Dário Berger, plano de ação 09032023-036563/2023; (ii) 202339490001, no valor de R$ 3.000.000,00, de autoria do Deputado Federal Daniel Freitas, plano de ação 09032023-037201/2023; e (iii) 202342510010, no valor de R$ 200.000,00, da Senadora Ivete da Silveira, plano de ação 09032023-041697/2023.

*409. Essa situação, de os recursos de quatro emendas parlamentares utilizar uma mesma conta bancária, gerou problemas no módulo **Transferências especiais** do sistema **Transferegov.br** por ter a mesma informação de saldo da conta bancária, bem como das movimentações nela realizadas publicadas nas quatro emendas parlamentares, como se pode verificar nas figuras a seguir apresentadas:*

Figura 17 – Aba Extrato bancário do plano de ação 09032023-036561/2023

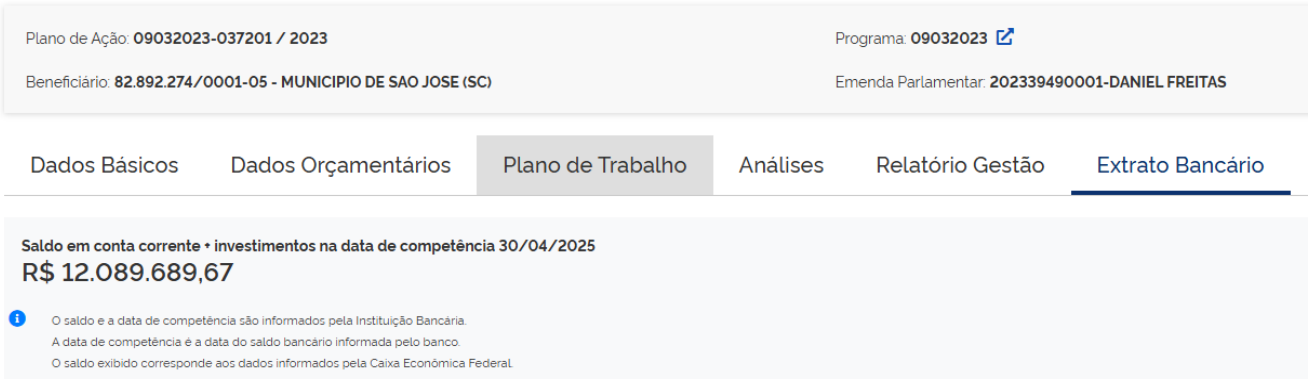
Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36561/extrato-bancario

Figura 18 – Aba Extrato bancário do plano de ação 09032023-036563/2023



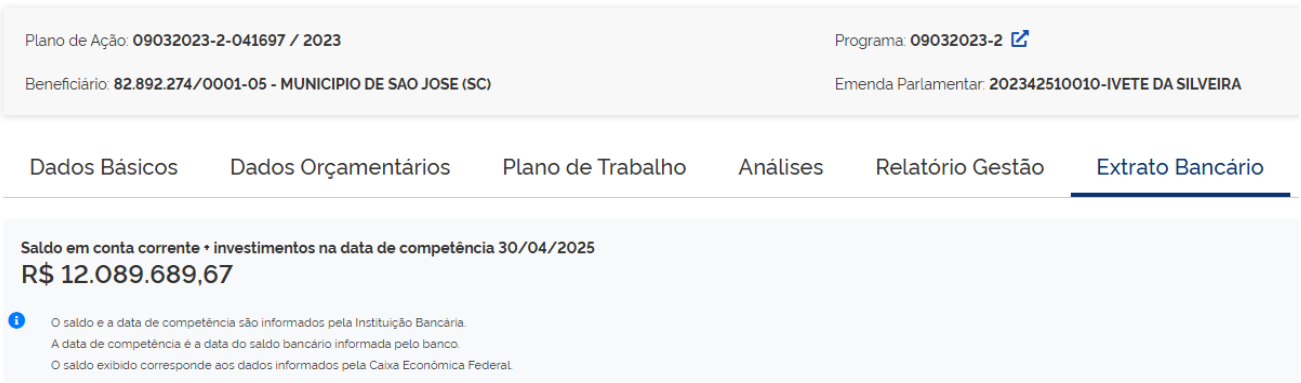
Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/36563/extrato-bancario

Figura 19 – Aba Extrato bancário do plano de ação 09032023-037201/2023



Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/37201/extrato-bancario

Figura 20 – Aba Extrato bancário do plano de ação 09032023-041697/2023



Fonte: https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/41697/extrato-bancario

*410. Não há qualquer informação no módulo **Transferências Especiais** do sistema do Governo Federal que permita ao usuário identificar que o saldo em conta corrente disponibilizado se refere a mais de uma emenda parlamentar.*

*411. Além disso, considerando a relevância das informações disponibilizadas nesse módulo do **Transferegov.br**, a respeito de recursos de emendas parlamentares federais utilizados pelos entes subnacionais, entende-se consistir em ofensa aos princípios da transparência e da razoabilidade realizar a atualização do saldo das contas bancárias de forma anual. Evidencia essa periodicidade as figuras acima apresentadas, fruto de acesso ao sistema ocorrido em 10/04/2026, quase um ano após a data de competência informada de 30/4/2025.*

412. Entende-se, portanto, que tal periodicidade esvazia a transparência e a efetividade de publicidade almejada e afronta, a exemplo dos achados relatados nas subseções III.9.1 e III.9.2, os princípios da

transparência, da publicidade e da eficiência, fundamentais ao Estado Democrático de Direito, e vulnera-se o direito à informação, insculpido no art. 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, impondo-se dificuldades à fiscalização por parte dos controles interno, externo, parlamentar e social.

413. Ante o exposto, propõe-se (i) dar ciência à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, da fragilidade apresentada, e (ii) encaminhar cópia deste relatório à CGU para conhecimento.

IV. Conclusão

414. Foi realizada auditoria de conformidade no Ministério das Cidades e na Prefeitura Municipal de São José, no estado de Santa Catarina, com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos relativos às metas 1 (Implantação e manutenção de abrigos passageiros, pontos de táxi e terminais – Ação 1004) e 3 (Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas – Ação 1540), do Plano de Ação 09032023-036561/2023, vinculado à emenda parlamentar 202337860004, de autoria do então Senador Dário Elias Berger.

415. Os objetos escrutinados neste trabalho, que se valeram dos recursos da mencionada emenda parlamentar, são, (i) em relação à meta 1, o Pregão Eletrônico 8/2024 e suas consequentes atas de registro de preços 70/2024 e 40/2025, e, (ii) concernente à meta 3, a Concorrência 23/2023 e o sucessivo Contrato 7/2024.

416. Foram identificados 24 achados de auditoria, abarcando-se todas as questões de auditoria constantes da Matriz de Planejamento.

*417. Na seção III.1. **Deficiências na fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024**, identificaram-se quatro achados, todos eles vinculadas à questão 4 da matriz de planejamento, concluindo-se que, quanto aos elementos a seguir apresentados, a licitação do Pregão Eletrônico 8/2024 não foi promovida em conformidade com as normas legais:*

i. Orçamento deficiente: ausência de BDI nas composições, organização em unidades de abrigo, em desacordo com o disposto no termo de referência, ausência dos serviços de remoção e instalação dos abrigos de ônibus e inadequada elaboração dos orçamentos relativos à reforma e à manutenção dos abrigos;

ii. Documentação técnica deficiente e/ou insuficiente: ausência de anotações e/ou registros de responsabilidade técnica, e autoria do projeto dos abrigos de ônibus;

iii. Divisão em lotes sem justificativa válida: a divisão de doze itens de serviço em dois lotes, sendo um para a implantação de abrigos de ônibus e o outro, para a manutenção desse mobiliário urbano. Tal divisão não foi lastreada por robusta justificativa que permita demonstrar a inviabilidade de se promover a adjudicação por item.

iv. Irregularidades no instrumento convocatório: ausência no edital de diversos elementos determinados pela legislação, tais como o índice de reajustamento, informações sobre a fiscalização, a gestão do contrato, a entrega do objeto, as condições de pagamento, bem como a garantia adicional no caso de propostas inferiores a 85% do valor orçado pela Administração e a minuta do contrato decorrente da ARP.

*418. Conclui-se suficiente em relação a esses achados, considerando a proposta de conversão destes autos em tomada de contas especial em decorrência de outros achados relatados neste relatório, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

*419. Quanto à seção III.2, que trata da ausência da avaliação da exequibilidade dos preços ofertados no Pregão Eletrônico 8/2024, relaciona-se, também, à questão 4 da matriz de planejamento. O preço ofertado pela empresa Tecno ao Cubo Ltda. para o lote 1 apresentava desconto de aproximadamente 27,6 % em relação ao valor estimado pela Administração, ferindo-se, a princípio, o disposto por meio do art. 59, **caput** e inc. III, combinado com o § 4º do mesmo artigo, da Lei 14.133/2021. Por entender este Tribunal não se tratar de uma presunção absoluta de inexequibilidade, mas, sim, relativa, caberia à Administração exigir do licitante vencedor a demonstração da exequibilidade de sua proposta, ação esta não verificada na documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de São José/SC. O pleito de reequilíbrio econômico-financeiro da empresa executora dos serviços, procurando elevar os preços àqueles bastante próximos ao da Administração, ainda que a variação verificada por meio das fontes de preços oficiais não tenha seguido a mesma proporção, reforça a inexequibilidade do preço.*

420. Assim, tendo em vista o que foi relatado nesta seção, avaliado como irregularidades graves, entende-se que, considerando que a ARP 70/2024 não está mais vigente, bem como a proposição, em decorrência do achado apresentado na seção III.4 deste relatório, de conversão destes autos em tomada de contas especial, se torna desnecessário o cálculo de débito específico em relação a este achado, avaliando-se

*suficiente (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

421. Quanto ao relatado na seção III.3, refere-se a irregularidades na celebração da ARP 40/2025, com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. Foram, a respeito disso, verificados quatro achados, todos relacionados à questão 4 da matriz de planejamento:

i. convocação de fornecedor não constante do cadastro de reserva: apesar de não ter sido formado cadastro de reserva à ARP 70/2024, houve, com o cancelamento da mencionada ata, a convocação dos demais licitantes do Pregão Eletrônico 8/2024 para que se celebrasse nova ARP. Foi, assim, firmada a ARP 40/2025 com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda. Tal proceder fere o disposto no item 5.4.2 da ARP e ao determinado pelo mencionado art. 82, inc. VII e § 5º, inc. VI, da Lei 14.133/2021. Por esse motivo, entende-se deva ser considerada nula a mencionada ARP, bem como os atos dela decorrentes. Além disso, considerando o exposto, entende esta equipe de auditoria que se devam converter estes autos em tomada de contas especial para que retornem aos cofres públicos federais o valor de R$ 1.610.742,85, devidamente corrigidos, referente aos recursos aplicados no pagamento de despesas dos serviços decorrentes dessa ARP. Além disso, sugere-se o encaminhamento cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

*ii. celebração de ARP com preços unitários e totais superiores àqueles estimados pela Administração: essa situação, consubstanciada na assinatura da ARP 40/2025, vulnera o disposto no art. 59, **caput** e inc. III, da Lei 14.133/2021 além dos princípios da proposta mais vantajosa e da legalidade. Por esses motivos entende-se, igualmente, deva ser considerada nula essa ARP bem como seus atos decorrentes e devam ser convertidos estes autos em tomada de contas especial para que retornem aos cofres públicos o valor de R$ 1.610.742,85, devidamente corrigidos, referente aos recursos aplicados no pagamento de despesas dos serviços decorrentes dessa ARP. Além disso, sugere-se o encaminhamento cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

iii. celebração de ARP com quantitativos superiores aos previstos no orçamento: apesar de já terem sido consumidos quantitativos previstos no Pregão Eletrônico 8/2024 na execução de serviços por meio da ARP 70/2024, houve celebração da ARP 40/2025 renovando-se integralmente os quantitativos. Apesar disso, não houve consumo, somando-se os quantitativos utilizados na execução dos serviços no âmbito das duas ARPs, de quantitativos superiores aos propostos pela Administração no procedimento licitatório. Por essa razão, entende-se razoável dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC quanto ao teor do achado e encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

*iv. celebração de ARP com prazo superior ao legal: ao se aplicar o disposto no art. 84, **caput**, da Lei 14.133/2021, a ARPs sucessivas de um mesmo processo licitatório, verifica-se a irregularidade da vigência da ARP 40/2025 de um ano prorrogável por igual período, considerando que os preços pelos mesmos serviços decorrentes do mesmo certame haviam sido registrados já por um período de cerca de um ano. Não se vislumbram medidas adicionais, por ora, quanto a este achado.*

*422. Referentemente ao relatado na seção III.4, ausência de celebração de contratos decorrentes das ARPs 70/2024 e 40/2025, relacionada também à questão 4 da matriz de planejamento, verificou-se que a Administração Municipal de São José/SC adota o instrumento ordem de compra em substituição ao instrumento contratual. Tal prática é contrária ao disposto por meio do art. 95, **caput**, da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência desta Corte. Além disso, considerando que a execução dos serviços, seja em relação à ARP 70/2024, como quanto à ARP 40/2025, procedeu-se extemporaneamente à validade das ordens de compra expedidas, por motivos atribuídos tanto à Administração Municipal quanto às empresas executantes, avalia-se que tal estado de coisas lastreou a execução dos serviços com o que se poderia considerar um contrato verbal, o que é vedado, no caso concreto, por força do art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021. Ante o exposto, entende-se se devam converter estes autos em tomada de contas especial para o fim de devolução aos cofres públicos federais da integralidade do valor utilizado da meta 1 do plano de ação 09032023-036561/2023, equivalente, em valor histórico, a R$ 2.224.367,94, dos quais 613.625,09 foram os utilizados nas despesas referentes aos serviços executados no âmbito da ARP 70/2024 e R$ 1.610.742,85, naquelas da ARP 40/2025. Além disso, sugere-se o encaminhamento cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

423. Quanto à seção III.5, que trata de irregularidades na execução contratual, vinculam-se os achados, que são apresentados a seguir, à questão 5 da matriz de planejamento:

i. *pagamentos irregulares por serviços do lote 2 (reforma) da ARP 40/2025: trata-se de inconsistências relacionando execução e pagamentos realizados para os serviços do lote 2, envolvendo a) reformas parciais de abrigo pagas como reforma total, b) remoção ou realocação de abrigos existentes pagos como reforma total de abrigo e c) execução prioritária de itens com maiores valores unitários;*

ii. *execução extemporânea dos serviços das ARPs 70/2024 e 40/2025: observando-se que os serviços foram executados em sua maioria posteriormente às datas de vencimento das ordens de compra correspondentes;*

iii. *execução deficiente dos serviços: indicando-se diversos problemas na execução dos serviços pelas empresas Tecno ao Cubo Ltda. e Floripaineis Comércio e Serviços Ltda;*

iv. *quantitativos medidos além dos previstos em orçamento: tendo sido executados serviços em quantitativos superiores ao previsto pelo orçamento contratual sem que houvesse sido firmado aditivo correspondente.*

*424. Em que pese os fatos narrados, considerados graves, entende-se, por suficiente, quanto aos achado acima mencionados, devido aos achados relatados nas seções III.3 e III.4 deste relatório, em que se propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, para que se evite a ocorrência da irregularidade em situações futuras, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

425. A seção III.6 do relatório abordou irregularidades nas gestões orçamentária e financeira dos recursos da emenda parlamentar 202337860004. Faz referência às questões 1, 2 e 3 da matriz de planejamento. Foram os seguintes os achados:

i. *previsão e utilização de recursos em ações não relacionadas no plano de trabalho do plano de ação 09032023-036561/2023: verificou-se a abertura de créditos adicionais suplementares às leis orçamentárias anuais do município de São José/SC de 2024 e 2025 em ações orçamentárias estranhas àquelas previstas no plano de ação 090302023-036561/2023, além de utilização de parte dos recursos da emenda parlamentar para pagamento de serviços de reforma da Policlínica de Forquilhinhas, não constante das finalidades do mencionado plano de ação. Por esse motivo, propõe-se a conversão destes autos em tomada de contas especial para devolução ao erário federal do valor histórico de R$ 284.421,91, integralmente utilizados no pagamento de despesas do Contrato 54/2023, decorrente da Tomada de Preços 22/2022, inicialmente não prevista como meta do plano de trabalho do plano de ação 09032023-036561/2023, vinculado à emenda parlamentar 202337860004, tampouco se afiliar às ações orçamentárias elencadas no mencionado plano de ação. Além disso, sugere-se encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

ii. *abertura de créditos adicionais em valor superior ao da emenda parlamentar 202337860004: observou-se que houve, nos exercícios financeiros de 2024 e 2025, a abertura, por meio de decretos municipais, de créditos adicionais suplementares em valores que, somados aos incluídos em restos a pagar e àqueles já pagos, superavam o valor da emenda parlamentar 202337860004, o que fere a Constituição Federal, art. 167, inc. V. Assim, não ter havido pagamento que tenha extrapolado esse limite, considera-se medida razoável dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC quanto ao teor do achado e encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

iii. *pagamentos e empenhos em valores superiores ao da meta 1 do plano de trabalho do plano de ação 09032023-036561/2023: verificou-se que, somando-se os valores pagos, aqueles incluídos em restos a pagar e os empenhados no exercício financeiro de 2026, se supera o valor previsto atualmente no plano de trabalho para a meta 1, que é de R$ 2.224.367,94, Tal valor corresponde exatamente ao valor pago no âmbito das ARPs 70/2024 e 40/2025. Dessa forma, entende-se que se deva dar ciência do teor do achado à Prefeitura Municipal de São José/SC e encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

iv. *utilização de conta bancária diversa da conta específica: situação verificada quanto a pagamentos de IRPF, INSS Empreiteiros e ISSQN relativos à reforma da Policlínica de Forquilhinhas. Tal se constitui em obstáculo à transparência e à rastreabilidade da utilização dos recursos da transferência especial e fere o art. 81, **caput**, da Lei 14.436/2022, combinado com o art. 2º, § 5º, da IN-TCU 93/2024. Considerando a proposta de conversão destes autos em tomada de contas especial para devolução dos recursos integralmente utilizados no pagamento de despesas da reforma da Policlínica de Forquilhinhas, sugere-se (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades formais e de responsabilidade técnica observadas, e (ii) encaminhar cópia deste*

relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.

v. *pagamento de serviços do Contrato 7/2024 não previstos em nota de empenho: apesar de haver contrato firmado, a coexistência das ordens de compra condicionou as emissões das notas de empenho, com quantitativos e serviços específicos. Em relação aos recursos da emenda parlamentar 202337860004, expediram-se uma ordem de compra, com apenas um item de serviço relacionado, e uma nota de empenho correspondente. Todavia, nas medições pagas com recursos das emendas, há outros serviços medidos não listados na ordem de compra. Por esse motivo, propõe-se a conversão destes autos em tomada de contas especial para devolução aos cofres públicos da União o valor de R$ 449.802,32, correspondentes ao valor parcial dos recursos aplicados no Contrato 7/2024 que extrapolam aos serviços listados na Nota de Empenho 10099/2024. Além disso, sugere-se encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

*426. Na seção III.7, abordou-se a deficiência nos controles internos da Prefeitura Municipal de São José/SC. Extrapolando o órgão de controle interno do município, verificou-se pelos documentos encaminhados, pelas práticas verificadas, seja na visita **in loco** como por meio da análise documental, e pelas irregularidades identificadas e, neste relatório, relatadas nas seções III.1 a III.6, que há um grave conjunto de deficiências, sendo elas gerais e estruturais, nos controles internos do município. Tal situação perpassa diversas áreas e diferentes graus da hierarquia da Administração. Esse estado de coisas observado contribuiu relevantemente, entende-se, para a ocorrência das irregularidades relatadas, sendo dessas aquele causa principal. Por esse motivo, propõe-se que, na conversão destes autos em tomada de contas especial, como se avaliou como medida necessária a alguns dos achados desta auditoria, deva constar no polo passivo, extraordinariamente, a Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro na Decisão Normativa 57/2004, desta Corte, já que houve benefício do ente nas irregularidades para as quais se prevê a adoção desse procedimento, afastando-se responsabilidades individuais, uma vez que se pode vislumbrar que tais irregularidades aconteceriam de forma similar independentemente do agente que o viesse a dar causa.*

*427. Desse achado III.7, todavia, entende-se que se deva (i) dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, com fulcro no disposto no art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020, das irregularidades observadas, e (ii) encaminhar cópia deste relatório ao TCE-SC e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional para conhecimento.*

*428. Na seção III.8, tratou-se das irregularidades na avaliação do plano de trabalho vinculado ao plano de ação 09032023-036561/2023. Verificou-se que, apesar das solicitações de correções apresentadas por duas pastas ministeriais, não houve ação por parte do município de São José/SC, tampouco reação por parte do Sigpar e a adoção das consequências previstas em normativo. Entende-se, portanto, ter havido irregularidade na condução do procedimento, motivo pelo qual se propõe que se dê ciência, com fulcro na Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, **caput** e inc. I, do teor do achado à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, e aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional. Além disso, sugere-se que se encaminhe cópia à CGU para conhecimento.*

*429. No que tange à seção III.9, que se centrou nas fragilidades verificadas no módulo **Transferências especiais** do sistema **Transferegov.br**, verificou-se a aceitação, pelos órgãos federais, de informações genéricas, não tendo sido motivo de censura além da solicitação de complementação de informações, bem como ausência de informações que permitiriam maior efetividade nos controles interno federal, externo, parlamentar e social. Além disso, as recentes inclusão da meta 4 no plano de trabalho e alteração dos valores das demais metas, sem que remanesça qualquer registro acessível da situação anterior, bem como não haja qualquer informação se essa nova configuração do plano de trabalho é válida, coloca em xeque a confiabilidade das informações ali disponibilizadas. Registra-se, por fim, que os extratos bancários possuem atualização, no mínimo, quase anual, o que dificulta o acompanhamento regular dos registros das contas bancárias específicas, e que, no caso da emenda ora analisada, como sendo uma das quatro emendas que compartilha uma mesma conta bancária, as informações se misturam e se repetem, nos quatro planos de ação envolvidos, também contribuindo para a falta de transparência e de confiabilidade das informações.*

*430. Propõe-se (i) dar ciência, com fulcro na Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, **caput** e inc. I, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, das fragilidades apresentadas, sugerindo-se, como exemplo de boa prática, o módulo **Obras** do mesmo sistema **Transferegov.br**, e (ii) encaminhar cópia deste relatório aos ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional e à CGU para*

conhecimento.

431. Por fim, diante do exposto neste relatório, notadamente na sua seção III.7, reitera-se que se entendeu que a deficiência nos controles internos do município de São José/SC é causa central, entre outras, para a ocorrência das diversas irregularidades verificadas nas seções III.1 a III.6. Por esse motivo, propõe-se, extraordinariamente, quanto às tomadas de contas especiais, a citação da Prefeitura Municipal de São José/SC, diante do estado grave de deficiências estruturais e generalizadas verificadas nos controles internos do município.

V. Proposta de encaminhamento

432. Ante o exposto, submetem-se estes autos à consideração superior, propondo:

i. Converter este processo em tomada de contas especial, estribado nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, combinado com aqueles do art. 252 do Regimento Interno desta Corte e do art. 41 da Resolução-TCU 259/2014, para, com espeque nos arts. 10, §1.º, e 12, incs. I e II, da Lei 8.443/1992 combinado com o mesmo art. 202, inc. I e II, do mencionado Regimento Interno, além do disposto na Decisão Normativa 57/2004, também desta Corte, diante do estado grave de deficiências estruturais e generalizadas verificadas nos controles internos do município, notadamente avaliadas na seção III.7 deste relatório, com efeitos sobre todos os achados relatados nas seções III.1 a III.6, 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$ 2.958.592,17 atualizado monetariamente a contar de 11/12/2023, data do último crédito na conta corrente 672006-7, na forma da legislação vigente, relativamente a parcela dos recursos oriundos da emenda parlamentar 202337860004, de autoria do então Senador Dário Elias Berger, utilizada para pagamento de serviços cuja execução não se procedeu de forma regular, conforme segue discriminado:

a) R$ 449.802,32, correspondentes ao valor parcial dos recursos aplicados no Contrato 7/2024 que extrapolam aos serviços listados na nota de empenho 10099/2024, cuja análise foi objeto da subseção III.6.5 deste relatório.

b) R$ 613.625,09, equivalentes ao valor total dos recursos utilizados nas despesas decorrentes da ata de registro de preços 70/2024, decorrente do pregão eletrônico 8/2024, diante da ausência de contrato firmado, como exposto na seção III.4 deste relatório;

c) R$ 1.610.742,85, referentes ao valor total dos recursos aplicados no pagamento de despesas dos serviços da ata de registro de preços 40/2025, também oriunda do pregão eletrônico 8/2024, diante de sua celebração irregular, como analisado no conjunto de achados constantes das subseções III.3.1 e III.3.2, e da ausência de contrato firmado, como exposto na seção III.4, ambas deste relatório; e

d) R$ 284.421,91, integralmente utilizados no pagamento de despesas do contrato 54/2023, decorrente da tomada de preços 22/2022, inicialmente não prevista como meta do plano de trabalho do plano de ação 09032023-036561/2023, vinculado à emenda parlamentar 202337860004, tampouco por não se afiliar às ações orçamentárias elencadas no mencionado plano de ação, como analisado na subseção III.6.1 deste relatório;

ii. Apensar estes autos, com fulcro nos arts. 36 e 41 da Resolução-TCU 259/2014, ao processo que vier a ser autuado em decorrência da instauração de tomada de contas especial;

*iii. Dar ciência nos termos do art. 9º, **caput** e inc. I, da Resolução-TCU 315/2020,*

a) à Prefeitura Municipal de São José/SC, quanto aos achados relatados nas seções e subseções III.1.1, III.1.2, III.1.3, III.1.4, III.3.3, III.5.1, III.5.2, III.5.3, III.5.4, III.6.2, III.6.3, III.6.4 e III.7;

b) à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, quanto aos achados III.8, III.9.1, III.9.2 e III.9.3;

c) ao Ministério das Cidades, quanto ao achado III.8; e

d) ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, quanto ao achado III.8;

iv. Encaminhar este relatório de auditoria, bem como os consequentes pronunciamentos das unidades técnicas e deliberações do Ministro-Relator e do Plenário desta Corte:

a) à Prefeitura Municipal de São José/SC;

b) ao Ministério das Cidades;

c) ao Congresso Nacional, por se tratar este trabalho da fiscalização da aplicação de parcela de recursos da emenda parlamentar individual 202337860004;

d) ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por ser pasta relacionada na análise do plano de trabalho vinculado ao plano de ação 09032023-036561/2023;

e) à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos,

por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, para conhecimento notadamente do teor do disposto nas seções III.8 e III.9 deste relatório;

f) à Controladoria-Geral da União, considerando os trabalhos correlatos desenvolvidos;

g) ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, dada a competência natural de controle externo do Município de São José/SC; e

h) à Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação, deste Tribunal, para fins de consolidação com os demais trabalhos correlacionados e posterior envio ao Supremo Tribunal Federal."

3. O diretor da AudUrbana, por sua vez, destacou que:

"*A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais do TCU, em cumprimento ao Acórdão 158/2026-TCU-Plenário e à determinação do STF no âmbito da ADPF 854/DF.*

*Quanto ao Relatório de Fiscalização, cumpre destacar a seção III.9, que trata de fragilidades verificadas no módulo **Transferências Especiais** do sistema **Transferegov.br** e evidencia deficiências estruturais na gestão das transferências especiais, notadamente em prejuízo da transparência, da efetividade da supervisão do órgão setorial, da rastreabilidade, do controle e da prestação de contas desses recursos públicos. A ciência proposta ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) objetiva a adoção de aprimoramentos sistêmicos, em benefício de todo o processo de gestão das transferências especiais.*"

4. A Secretária do TCU no Estado de Santa Catarina pronunciou-se nos seguintes termos (peça 69):

"*Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo município de **São José**, no Estado de **Santa Catarina**, mediante transferências especiais destinadas à implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais, bem como à pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas.*

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretário do TCU no Estado de Santa Catarina, 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 SC 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, bem como prover informações contextualizadas de ações de controle efetuadas pela Controladoria Geral da União no Estado (CGU/SC) e pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

O Município de São José/SC integra a Região Metropolitana da Grande Florianópolis e se caracteriza como um dos principais centros urbanos do estado, com população de 270.299 habitantes (4ª maior população do Estado), conforme o Censo IBGE 2022. Trata-se de município marcado por elevada densidade populacional, intensa dinâmica econômica e forte pressão sobre a infraestrutura urbana, especialmente nos sistemas de mobilidade, transporte coletivo e manutenção viária.

Registre-se, a propósito, que o Município de São José/SC foi o ente municipal que mais recebeu recursos de transferências especiais no Estado de Santa Catarina no período de 2020 a 2024, totalizando quase R$ 31 milhões, circunstância que reforça a centralidade do município no conjunto dessa política no âmbito estadual.

Os objetos financiados, consistentes na implantação e manutenção de abrigos de passageiros e na pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas, têm impacto direto sobre a circulação de pessoas, a segurança viária e a acessibilidade ao transporte coletivo. Trata-se, portanto, de iniciativas com potencial significativo de retorno social, sobretudo em uma realidade urbana marcada por crescimento acelerado e elevada demanda por infraestrutura adequada.

Nesse cenário, as numerosas irregularidades identificadas pela equipe de auditoria revelam fragilidades relevantes nos mecanismos de planejamento, execução e controle administrativo adotados pelo ente municipal, com repercussões que extrapolam a esfera meramente procedimental. A constatação de deficiências estruturais nos controles internos e na governança das contratações públicas assume maior relevância quando considerada a escala dos recursos envolvidos.

Registre-se, ainda, que o TCE/SC, no âmbito do Processo de Prestação de Contas referente ao exercício de 2024 (período abrangido pela fiscalização do TCU), emitiu parecer prévio pela rejeição das contas, em razão de, entre outros fundamentos, descumprimento do art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a assunção de obrigações sem a correspondente disponibilidade de caixa, o déficit de execução orçamentária relacionado a recursos não vinculados, bem como a realização de despesas relevantes sem o devido empenho na época própria.

Embora se trate de processos distintos, conduzidos por esferas de controle diversas e com fundamentos de competência próprios, observa-se convergência objetiva entre as fragilidades de natureza fiscal, orçamentária e de controle interno identificadas pelo TCE/SC e aquelas apontadas no Relatório de Fiscalização elaborado pela equipe técnica do TCU, especialmente no que se refere à insuficiência de controles administrativos aptos a assegurar a regularidade da execução orçamentária e financeira e à aderência às normas de responsabilidade fiscal na aplicação de recursos públicos.

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

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito das transferências especiais destinadas à infraestrutura urbana na Prefeitura Municipal de São José, em Santa Catarina, com recursos oriundos da Emenda Parlamentar 202337860004, de autoria do então senador Dário Berger, voltados à implantação e à manutenção de abrigos de passageiros de ônibus, bem como à pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas.

2. A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, 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. As transferências especiais, conhecidas como emendas PIX, decorrem de emendas parlamentares individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 105/2019. Por esse regime, os recursos são alocados diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento similar.

4. Consoante a metodologia apresentada no Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, os "objetos de auditoria" selecionados foram os municípios, e não as emendas parlamentares, tendo em vista que uma mesma transferência especial pode atender a mais de um ente federado e abranger diversas categorias de despesa.

5. No âmbito desta fiscalização, foi analisada a aplicação dos recursos repassados ao Município de São José/SC, relativos às metas: 1 – Implantação e manutenção de abrigos de passageiros, pontos de táxi e terminais – Ação 1004, com valor previsto de R$ 4.000.000,00; e 3 – Pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas – Ação 1540, com valor previsto de R$ 1.251.591,94, do Plano de Ação 09032023-036561/2023 (peça 56), vinculado à emenda parlamentar 202337860004.

6. Os objetos analisados neste trabalho foram: (i) quanto à meta 1, o Pregão Eletrônico 8/2024 e suas consequentes Atas de Registro de Preços (ARPs) 70/2024 e 40/2025; e (ii) quanto à meta 3, a Concorrência 23/2023 e o respectivo Contrato 7/2024.

7. Como resultado dos trabalhos, a equipe de fiscalização apontou os seguintes achados de auditoria: (i) deficiências na fase preparatória do Pregão Eletrônico 8/2024; (ii) ausência de avaliação da exequibilidade dos preços ofertados no Pregão Eletrônico 8/2024; (iii) irregularidades na celebração da ARP com a segunda colocada do Pregão Eletrônico 8/2024; (iv) ausência de celebração de contratos após as atas de registro de preços; (v) irregularidades na execução contratual; (vi) irregularidades na gestão orçamentária e financeira dos recursos oriundos da emenda parlamentar; (vii) deficiência nos controles internos da Prefeitura Municipal de São José/SC; (viii) irregularidades na avaliação do plano de trabalho; e (ix) fragilidades no módulo Transferências Especiais do sistema Transferegov.br.

8. O Secretário do TCU no Estado de Santa Catarina consignou em seu pronunciamento que o Município de São José/SC, integrante da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, destaca-se como um dos principais centros urbanos de Santa Catarina, com 270.299 habitantes segundo o Censo IBGE 2022, elevada densidade populacional e intensa dinâmica econômica, o que impõe forte pressão sobre a infraestrutura urbana, especialmente nas áreas de mobilidade, transporte coletivo e manutenção viária. Nesse contexto, aponta que os recursos de transferências especiais assumem particular relevância, até porque o município foi o ente municipal catarinense que mais recebeu esse tipo de repasse entre 2020 e 2024, em montante próximo de R$ 31 milhões, destinados, no caso examinado, à implantação e manutenção de abrigos de passageiros (popularmente conhecidos como paradas de ônibus) e à pavimentação, revitalização e expansão de vias públicas, iniciativas com impacto sobre a circulação de pessoas, a segurança viária e a acessibilidade ao transporte coletivo.

9. Ressaltou, ainda, que as irregularidades identificadas pela auditoria evidenciam fragilidades relevantes nos mecanismos de planejamento, execução e controle administrativo adotados pelo município, cuja gravidade se acentua diante da escala dos recursos envolvidos e do potencial retorno social das ações financiadas. Soma-se a isso o fato de que o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), ao apreciar as contas municipais de 2024, emitiu parecer prévio pela rejeição das contas, apontando, entre outros fundamentos, descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assunção de obrigações sem disponibilidade de caixa, déficit de execução orçamentária e realização de despesas sem o devido empenho. Embora sejam processos distintos, verifica-se convergência entre as fragilidades fiscais, orçamentárias e de controle interno apontadas pelo TCE/SC e aquelas constatadas pela auditoria do TCU, o que reforça a necessidade de compreender os achados à luz do contexto regional e institucional em que se deu a execução dos recursos.

10. Feita essa breve contextualização, passo a examinar cada um dos achados de auditoria.

II

11. Entendo pertinentes as conclusões da unidade técnica no sentido de que a fase preparatória do **Pregão Eletrônico 8/2024** padeceu de falhas relevantes, aptas a comprometer a regularidade, a economicidade e a transparência da contratação. As impropriedades identificadas abrangeram o orçamento estimativo, a documentação técnica, a divisão do objeto em lotes e o próprio instrumento convocatório, evidenciando fragilidades de planejamento e de instrução, incompatíveis com o regime jurídico estabelecido pela Lei 14.133/2021.

12. A auditoria apontou que o **orçamento da contratação foi elaborado de forma deficiente**, com ausência de benefícios e despesas indiretas (BDI), incompatibilidade entre o termo de referência e as planilhas orçamentárias, além de critérios insuficientes para a mensuração dos serviços de manutenção dos abrigos, circunstâncias que fragilizaram a adequada formação dos preços e elevaram o risco de distorções na execução contratual, a exemplo de reformas parciais de abrigo pagas como reforma total. Tais apontamentos se alinham à compreensão já assentada por esta Corte acerca da importância do termo de referência e do respectivo orçamento, bem como da correta composição dos custos para a higidez das contratações públicas.

13. Também merece acolhimento o entendimento da unidade instrutiva quanto à **divisão do objeto em lotes, e não em itens, sem justificativa válida**. A adoção do critério de julgamento pelo

menor preço global por lote, sem demonstração da inviabilidade da adjudicação por item e sem comprovação da efetiva vantagem técnica e econômica da solução escolhida, destoa do art. 82, § 1º, da Lei 14.133/2021, da Súmula TCU 247 e da jurisprudência consolidada do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.347/2018 (relator: Ministro Bruno Dantas), 1.872/2018 (relator: Ministro Vital do Rêgo) e 1.650/2020 (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), todos do Plenário. Essa jurisprudência assinala que a modelagem por preço global de grupo de itens constitui medida excepcional, a exigir motivação robusta, justamente para evitar contratações antieconômicas e reduzir o risco de "jogo de planilha".

14. Evidenciou-se, ainda, que o **edital foi omisso em aspectos essenciais** à boa execução do ajuste, deixando de disciplinar adequadamente matérias como fiscalização, gestão contratual, entrega do objeto, condições de pagamento, índice de reajustamento, critério de aceitabilidade dos preços, minuta contratual, alteração de preços registrados e hipóteses de cancelamento da ata.

15. Tais lacunas afrontam a disciplina legal aplicável, os arts. 18, 25, 82, 92, entre outros, da Lei 14.133/2021, destoam da jurisprudência desta Corte, em especial da Súmula TCU 259. Além disso, contribuíram para as inconsistências observadas nas fases subsequentes da contratação, na medida em que enfraquecem os parâmetros de controle, a previsibilidade do ajuste e a segurança jurídica do procedimento.

16. Tendo em vista que tais fatos repercutiram sobre a execução contratual e podem, em tese, ensejar responsabilização subjetiva e considerando que o Município de São José/SC ainda não se pronunciou especificamente sobre eles, proponho, preliminarmente, **a realização de oitiva do ente municipal**, sem prejuízo de posterior avaliação quanto à necessidade de audiência dos responsáveis, à vista dos esclarecimentos que vierem a ser prestados.

17. Constatou-se, ainda, que a documentação técnica se mostrou deficiente e/ou insuficiente, ante a ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica ou Registro de Responsabilidade Técnica (ART/RRT) referentes ao orçamento e ao projeto, o registro tardio de anotações de responsabilidade técnica e a precariedade na identificação formal dos responsáveis técnicos e da fiscalização. A impropriedade contraria a jurisprudência desta Casa, consubstanciada na Súmula TCU 260, segundo a qual é dever do gestor exigir apresentação de ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia. Por se tratar de impropriedade de menor gravidade, parcialmente remediada, reputo suficiente a expedição de ciência ao município para que adote as providências necessárias a evitar a repetição de falhas semelhantes em futuras contratações.

III

18. Adentrando na fase externa da licitação do **Pregão Eletrônico 8/2024**, observou-se a **ausência de avaliação da exequibilidade dos preços** ofertados pela empresa Tecno ao Cubo Ltda. para o Lote 1, no valor de R$ 3.260.000,00, correspondente a 72,37% do orçamento estimado pela Administração, fixado em R$ 4.504.664,00. A instrução consignou, ainda, que os descontos unitários ofertados nos itens principais variaram entre 24,5% e 44,8%, sem que a municipalidade promovesse análise formal destinada a aferir a viabilidade econômica da proposta vencedora.

19. A impropriedade assume maior relevo porque, embora o termo de referência tenha classificado o objeto como serviço comum, a própria instrução demonstrou tratar-se, em verdade, de serviço comum de engenharia, circunstância que atrai a incidência do art. 59, *caput*, inciso III, e § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual, nas contratações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis, **em caráter presuntivo**, as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% do orçamento estimado. Nessas hipóteses, impunha-se à Administração, ao menos, instaurar diligência apta a oportunizar à licitante a demonstração da exequibilidade de sua oferta, providência que, segundo a auditoria, não foi observada no caso concreto.

20. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o parâmetro legal de inexequibilidade não autoriza desclassificação automática, mas estabelece presunção relativa, que deve ser enfrentada pela Administração mediante exame efetivo da viabilidade da proposta. Cumpre

destacar, nesse sentido, que a irregularidade consiste na ausência de diligência e de avaliação da exequibilidade, e não simplesmente no fato de o preço estar abaixo da referência.

21. Os fatos demonstraram que a empresa veio a solicitar reequilíbrio econômico-financeiro da contratação, cuja negativa contribuiu para o posterior desfazimento do ajuste. Como o reequilíbrio não se materializou, restou afastada a caracterização de sobrepreço. A rescisão contratual poderia ter sido evitada caso tivesse sido realizada a devida análise da exequibilidade da proposta. Para além do custo administrativo decorrente da rescisão, a ausência dessa avaliação prévia acabou por desencadear outras impropriedades ao longo do processo administrativo de contratação, como se verá adiante. Nesses termos, reputo conveniente **a expedição de ciência ao município**, a fim de que adote providências para assegurar a realização dessa análise em contratações futuras.

22. No que concerne ao Achado III.3, verifico que a unidade técnica apontou graves irregularidades na celebração da Ata de Registro de Preços (ARP) 40/2025, firmada com a empresa Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., após o cancelamento da ARP 70/2024, anteriormente firmada com a empresa Tecno ao Cubo Ltda. Segundo a instrução, a primeira impropriedade consistiu na convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva, uma vez que, inexistindo tal cadastro nos moldes legalmente exigidos, não haveria amparo para o chamamento da segunda colocada com vistas à formalização de nova ata de registro de preços. Para a auditoria, tal providência afrontou o art. 82, *caput*, inciso VII, e § 5º, inciso VI, da Lei 14.133/2021, bem como o art. 18, *caput*, inciso II, e § 1º, do Decreto 11.462/2023.

23. Esse fato, isoladamente, configura ato de gestão ilegal e, se os preços estivessem adequados, não conduziria, por si só, à imputação de débito, uma vez que o serviço teria sido prestado e concluído, podendo, em tese, ensejar aplicação de multa aos gestores. Contudo, a isso se somou a constatação de que **a ARP 40/2025 foi celebrada com preços unitários e totais superiores aos estimados pela Administração**, em descompasso com o art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, bem assim com o art. 82, § 1º, do mesmo diploma, que impõe a observância de parâmetros de aceitabilidade dos preços registrados. A unidade instrutiva concluiu que a Administração acabou por afastar-se da seleção da proposta mais vantajosa, admitindo valores superiores aos referenciais previamente fixados, o que repercutiu diretamente na economicidade da contratação.

24. Diante desse quadro, acompanho a conclusão da unidade técnica no sentido de que as irregularidades verificadas na celebração da ARP 40/2025, notadamente a contratação com preços superiores ao de projeto (Achado III.3.2), revestem-se, em princípio, de gravidade que poderia justificar a conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas à quantificação de eventual débito e à apuração de responsabilidades. Todavia, a análise dessa irregularidade não pode ser dissociada das fragilidades identificadas na fase preparatória da licitação, em especial a ausência de BDI no orçamento de referência, circunstância que pode influenciar de forma relevante a aferição da vantajosidade dos preços registrados e conduzir, em tese, à conclusão de que não houve sobrepreço efetivo. Essa hipótese, contudo, demanda exame mais aprofundado, à luz de elementos técnicos e fáticos adicionais.

25. Nesse contexto, antes da adoção de medida mais gravosa, e tendo em vista que já se propõe **a oitiva do município** por outros fundamentos, entendo conveniente ouvi-lo também a respeito dessas irregularidades específicas, a fim de que apresente esclarecimentos e subsídios técnicos que permitam avaliar, de forma mais precisa, as condutas e a existência ou não de sobrepreço, considerada a interação entre o orçamento de referência e os preços registrados, ocasião em que poderão ser trazidos novos elementos para a adequada instrução dos autos.

26. Quanto à celebração da ARP 40/2025 com quantitativos superiores aos previstos no edital e com prazo de vigência superior ao permitido, embora em contrariedade aos dispositivos legais, conforme assinalado pela auditoria, tais aumentos não chegaram a produzir efeitos concretos de extrapolação de quantidade e prazo, razão pela qual acompanho a proposta de expedição de ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC.

27. No que se refere ao Achado III.4, acompanho as conclusões da unidade técnica no sentido de que a ausência de celebração de contratos administrativos após a formalização das Atas de Registro de Preços 70/2024 e 40/2025 constitui irregularidade, apta a comprometer a segurança jurídica da contratação, a adequada fiscalização da execução e a tutela do interesse público. Conforme consignado no relatório, a Prefeitura Municipal de São José/SC, embora tenha celebrado as referidas atas com as empresas Tecno ao Cubo Ltda. e Floripaineis Comércio e Serviços Ltda., respectivamente, deixou de formalizar os correspondentes instrumentos contratuais, promovendo a **execução dos serviços mediante simples ordens de compra, em substituição indevida ao contrato administrativo**.
28. A instrução demonstrou que a substituição do contrato por ordens de compra não encontra amparo no regime jurídico aplicável, pois o objeto licitado envolvia obrigações futuras, notadamente a exigência de garantia mínima de 60 meses, circunstância que afastava as hipóteses excepcionais em que a Lei 14.133/2021 admite a substituição do instrumento contratual. Com efeito, a dispensa de contrato somente se mostra admissível em situações restritas, o que não se verificou no caso concreto. A unidade técnica assinalou, ainda, que as próprias ARPs previam a futura confecção do instrumento contratual, o que reforça a impropriedade da conduta administrativa.
29. Também reputo pertinente o destaque dado pela auditoria ao fato de que a execução dos serviços, sem cobertura contratual formal, fragilizou sobremaneira a posição da Administração, dificultando a exigência de garantias, a imposição de sanções e a delimitação precisa das obrigações das partes, especialmente tendo em vista as deficiências observadas na execução contratual. Nessa linha, a jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 999/2017-Plenário, reforça a necessidade de formalização contratual sempre que a avença envolver obrigações futuras, assistência técnica, garantia ou outros deveres que não se exaurem com a entrega imediata do objeto.
30. Ainda segundo a unidade técnica, tal circunstância comprometeu a regularidade da despesa e deu ensejo à utilização de recursos federais sem o necessário respaldo jurídico-formal, o que, no caso da meta 1 do plano de ação examinado, alcançou o montante histórico de R$ 2.224.367,94, sendo R$ 613.625,09 relativos à ARP 70/2024 e R$ 1.610.742,85 concernentes à ARP 40/2025.
31. Contudo, divirjo do entendimento quanto à necessidade de devolução aos cofres públicos federais do valor histórico de R$ 2.224.367,94, correspondente às despesas executadas sem instrumento contratual formal no âmbito das ARPs 70/2024 e 40/2025. A ausência de contrato administrativo constitui irregularidade relevante e fragiliza a posição jurídica da Administração, especialmente quanto à exigência de garantias, à aplicação de sanções e à delimitação precisa das obrigações das partes. Todavia, os itens foram licitados e, segundo os elementos constantes dos autos, executados.
32. Nessas circunstâncias, a restituição integral dos valores, sem demonstração de inexecução, superfaturamento ou dano específico ao erário, poderia implicar enriquecimento sem causa da Administração. A falha, nesse ponto, recomenda a apuração da responsabilidade dos gestores por ato de gestão ilegal, e não a imputação de débito correspondente à integralidade dos pagamentos.
33. Assim, antes de qualquer medida voltada à responsabilização, proponho, preliminarmente, **a oitiva do Município**, a fim de que esclareça os motivos da não celebração dos contratos e indique as providências adotadas para resguardar o interesse público, inclusive quanto à garantia dos bens fornecidos e à eventual exigência de correções de deficiências observadas nos serviços prestados pelas contratadas.

IV

34. Adentrando na fase de **execução contratual**, entendo acertada a conclusão da unidade técnica de que as irregularidades não constituem eventos isolados ou supervenientes, mas representam, em larga medida, o desdobramento natural das impropriedades já identificadas nas fases antecedentes da contratação, notadamente aquelas registradas no Achado III.1.
35. Com efeito, a auditoria demonstrou que a deficiência do orçamento, a incompatibilidade entre o termo de referência e a forma de remuneração dos serviços, a insuficiência da documentação

técnica e as omissões do instrumento convocatório criaram ambiente propício para a ocorrência de pagamentos indevidos e atrasos na execução. Não se trata, portanto, de simples falha operacional na etapa executiva, mas de consequência direta de um processo contratual estruturado sobre bases frágeis desde a origem.

36. Essa conexão mostra-se especialmente nítida no Achado III.5.1, em que a auditoria apontou **pagamentos irregulares** por serviços do lote 2 da ARP 40/2025, com a remuneração de reformas integrais de abrigos mesmo quando apenas componentes isolados foram substituídos ou quando houve mera remoção, remanejamento ou realocação.

37. A incompatibilidade entre o termo de referência e a estrutura de preços, que deixou de prever, de modo objetivo, a remuneração por componentes efetivamente substituídos, contribuiu decisivamente para que a Administração passasse a medir e pagar o serviço de forma global, e não segundo a efetiva extensão da intervenção realizada.

38. Também restou caracterizada a **execução deficiente dos serviços** realizados no âmbito das ARPs 70/2024 e 40/2025, tendo a fiscalização identificado falhas relacionadas, entre outros aspectos, à acessibilidade, à fixação de elementos, à oxidação, à instalação sobre piso tátil e à necessidade de correções e retrabalho. A instrução menciona os expedientes administrativos de notificação para correção das inconformidades, contudo não está claro se a Administração obteve êxito em exigir das contratadas os reparos nos serviços tidos como deficientes.

39. Assim, proponho **a oitiva do município** para que se pronuncie sobre as reformas parciais e remoções ou realocações de abrigos existentes pagas como reforma total, bem como acerca das medidas administrativas adotadas e de seus resultados quanto à execução deficiente dos serviços, conforme apontado nos achados III.5.1.1, III.5.1.2 e III.5.3 do relatório de auditoria. Registre-se, desde logo, que, caso não sejam afastadas as irregularidades apontadas, em sede de oitiva, a matéria poderá ensejar a conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas à apuração de responsabilidades e à quantificação de eventual débito.

40. O relatório de fiscalização registrou, ainda, a execução prioritária de modelos de abrigo com maior valor unitário, em detrimento de outros menos onerosos. Quanto a este ponto, deixo de propor medida adicional, uma vez que remanescem dúvidas sobre o eventual critério prévio de priorização das intervenções, não havendo indícios de dano ao erário associado.

41. Quanto à execução extemporânea de serviços das ARPs 70/2024 e 40/2025, com ordens de serviço emitidas após o vencimento das ordens de compra e com execução dos serviços extrapolando os prazos fixados pela Administração, sem a correspondente adoção de sanções, entendo que tais impropriedades são consequências da ausência de celebração de contratos, examinada no Achado III.4.

42. Verificou-se ainda que, no Contrato 7/2024, foram realizadas medições de quantitativos superiores aos previstos no orçamento, especificamente em itens custeados com recursos da emenda parlamentar, sem que houvesse a correspondente celebração de aditamento contratual. Ressalta-se que a extrapolação de quantitativo foi de pequena monta, sem materialidade relevante, equivalente ao valor de R$ 9.998,59. Assim, em conformidade com o proposto pela unidade técnica, proponho **dar ciência ao município** para que se evite a repetição dessas irregularidades em situações futuras.

43. Por fim, no subitem III.6.5, a auditoria constatou o pagamento de serviços do Contrato 7/2024 não discriminados na nota de empenho referente aos boletins de medição 8A e 8C. A unidade técnica entendeu como irregular o pagamento do valor de R$ 449.802,32, com recursos da Emenda Parlamentar 202337860004, referente a serviços não listados na Nota de Empenho 10099/2024, motivo pelo qual defende a devolução aos cofres públicos federais desse valor histórico, propondo-se a conversão destes autos em tomada de contas especial.

44. Discordo da unidade técnica quanto à necessidade de conversão dos autos em tomada de contas especial nesse ponto. Os serviços executados constam expressamente dos boletins de medição 8A e 8C e integram o escopo do Contrato 7/2024, relacionado à manutenção de vias públicas, objeto aderente à meta 3 do plano de trabalho.

45. O que se verifica é impropriedade na descrição da nota de empenho, que deveria referir-se ao Contrato 7/2024 de modo mais abrangente, e não a item específico da planilha, devendo a discriminação dos serviços constar da medição da obra, essa devidamente assinada pelos fiscais.

46. Não se trata, portanto, de pagamento por objeto estranho ao contrato ou à finalidade da transferência, mas de falha formal na descrição da despesa empenhada. Embora a impropriedade mereça registro, revela-se desproporcional exigir a devolução dos recursos sem demonstração de dano ao erário ou de desvio de finalidade. Assim, reputo suficiente **dar ciência ao município**, para que adote providências voltadas à adequada descrição dos empenhos em futuras despesas.

V

47. Além da regularidade na contratação e na execução do objeto, a auditoria avaliou a aplicação da transferência especial quanto à aderência ao plano de trabalho, à rastreabilidade dos recursos e à observância aos normativos e condicionantes constitucionais.

48. Quanto ao **plano de trabalho**, a auditoria apontou falhas em sua avaliação, especialmente porque o Município de São José/SC não promoveu as correções e complementações solicitadas pelos órgãos federais responsáveis pela análise. O plano permaneceu com objetos e metas excessivamente genéricos, sem grau adequado de detalhamento, mensurabilidade e clareza, o que comprometeu a transparência e a utilidade das informações registradas no sistema.

49. A fiscalização também apontou a possível utilização irregular de recursos da Emenda Parlamentar 202337860004 em ações não contempladas no plano de trabalho, com o pagamento de despesas do Contrato 54/2023, relativo à reforma da Policlínica de Forquilhinhas, objeto que, em princípio, seria incompatível com as metas financiadas pela transferência especial, no montante de R$ 284.421,91. Por isso, a unidade técnica entendeu configurado desvio de finalidade na aplicação dos recursos federais e propôs a conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas à devolução desse valor aos cofres da União, além do encaminhamento de cópia do relatório aos órgãos competentes.

50. Em consulta ao plano de trabalho da Emenda Parlamentar 202337860004 no sistema Transferegov.br, durante o curso dos trabalhos, a equipe de fiscalização verificou alteração de metas e valores, conforme abaixo:

Meta	Descrição	Valor fev/26 (R$)	Valor mar/26 (R$)	Diferença (R$)
1	Implantação e Manutenção de Abrigos de Passageiros, Pontos de Táxi e Terminais – Ação 1004	4.000.000,00	2.224.367,96	1.775.632,04
2	Revitalização e Humanização de Áreas Públicas – Ação 1138	4.327.494,06	5.786.290,87	1.458.796,81
3	Pavimentação, Revitalização e Expansão de Vias Públicas – Ação 1540	1.251.591,94	1.284.005,26	32.413,32
4	Reforma da Policlínica de Forquilhinhas	-	284.421,91	284.421,91

51. Observa-se, assim, que, no curso da fiscalização, a meta 4 foi incluída, sem, contudo, haver aprovação formal dos ministérios envolvidos. Dessa forma, foi apontado o achado de alteração irrestrita dos objetos, dos valores e das metas.

52. Entendo que esses apontamentos estão interligados e devem ser analisados em conjunto, pois a aprovação e a alteração do plano de trabalho têm impacto decisivo nas conclusões quanto a possíveis desvios de finalidade na aplicação dos recursos das emendas.

53. Conforme apontado no relatório, a aceitação, no Transferegov.br, de informações genéricas ou incompletas impediu a aprovação do plano de trabalho, permanecendo pendências a serem saneadas pelo município. Contudo, tais pendências não foram regularizadas nos prazos previstos na Portaria Conjunta MGI/MF 2/2025, levando ao apontamento do Achado III.8, qual seja, "*Irregularidades na avaliação do plano de trabalho*".

54. No caso concreto, tanto a aprovação inicial quanto a alteração posterior das metas do plano de trabalho não tiveram análise concluída pelos ministérios responsáveis. Assim, antes de qualquer decisão definitiva acerca da adequação dos gastos ao plano de trabalho, mostra-se necessário que sejam concluídas as análises ministeriais.

55. Dessa forma, cabe **determinar** ao Município de São José/SC que, no prazo de 15 dias, conclua as complementações solicitadas pelos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional no Transferegov.br, de forma a possibilitar a análise e a aprovação do plano de trabalho. Igualmente, cabe determinar aos referidos ministérios que, no prazo de 15 dias, contado do recebimento das complementações de informações, concluam a análise do plano de trabalho e de suas alterações, encaminhando os resultados a esta Corte.

56. Apontou-se ainda que o sistema exibe saldos bancários defasados e suscetíveis de induzir a erro, inclusive porque uma mesma conta pode ser utilizada para múltiplas emendas parlamentares, sem que o módulo esclareça adequadamente essa circunstância, o que enfraquece a rastreabilidade e a compreensão da real situação financeira da transferência.

57. Cabe destacar que, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 (Lei 14.116/2020, art. 75), há previsão de conta específica para transferências especiais:

"*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.*"

58. Todavia, somente a partir de janeiro de 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) colocou em produção, no Transferegov.br (sucessor da Plataforma +Brasil), a funcionalidade que passou a permitir a abertura da conta específica. Também em janeiro de 2024, esta Corte publicou a Instrução Normativa 93/2024, que explicitou a necessidade de conta específica por emenda e por município. Assim, somente para emendas a partir desses marcos seria cabível caracterizar essa constatação como irregularidade em sentido mais estrito.

59. De maneira geral, quanto às fragilidades apontadas no sistema Transferegov.br, a conclusão da auditoria, em síntese, foi a de que tais fragilidades sistêmicas comprometem a transparência, a rastreabilidade, a confiabilidade das informações e, por consequência, o exercício do controle interno, externo, parlamentar e social sobre as transferências especiais. A proposta original da unidade técnica consistiu em dar ciência à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por ser o órgão central do Sistema de Gestão de Parcerias da União, da fragilidade apresentada e encaminhar cópia do relatório de fiscalização à Controladoria-Geral da União (CGU) para conhecimento, além de encaminhar o relatório aos Ministérios das Cidades, da Integração e do Desenvolvimento Regional e à CGU, inclusive com a sugestão de exemplo de boa prática, o módulo *Obras* do mesmo sistema Transferegov.br.

60. Entendo, todavia, que não convém, neste momento, promover de forma apartada tais ciências. Isso porque as fragilidades identificadas no módulo Transferências Especiais revelam-se de natureza estrutural, com aptidão para impactar universo mais amplo de transferências além daquela examinada nestes autos. Nesse contexto, mostra-se mais apropriado que a matéria seja objeto de tratamento conjunto e sistematizado no relatório consolidador das fiscalizações realizadas pelo TCU, instrumento no qual a Corte poderá formular encaminhamentos mais abrangentes, homogêneos e orientados à melhoria sistêmica do arranjo institucional.

61. Ainda em relação à aderência aos normativos, a instrução apontou a utilização de conta bancária diversa da conta específica destinada à movimentação dos recursos da emenda parlamentar, pois pagamentos relacionados à reforma da Policlínica de Forquilhinhas, notadamente de Imposto sobre a Renda Retido na Fonte, Guia da Previdência Social do Instituto Nacional do Seguro Social e Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, foram efetuados por meio de conta distinta da vinculada à transferência especial, o que comprometeu a transparência e a rastreabilidade da execução financeira.

Por essa razão, a auditoria entendeu caracterizada irregularidade formal na gestão dos recursos e propôs dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC.

62. Tendo em vista tratar-se de utilização pontual de conta bancária diversa, com finalidade identificada e documentada, entendo suficiente a expedição de ciência ao município, sem prejuízo da conclusão da análise ministerial acerca da aderência da reforma da policlínica ao plano de trabalho.

63. Foram apontadas, ainda, impropriedades na gestão orçamentária da emenda parlamentar no âmbito municipal. Embora a unidade técnica tenha indicado a abertura de créditos adicionais suplementares e de empenhos em montante superior ao valor da emenda parlamentar, sem, contudo, ter havido execução financeira acima dos recursos efetivamente transferidos, entendo que tais impropriedades, tal como delineadas, situam-se primordialmente no âmbito da gestão orçamentária do ente municipal, matéria que, em regra, insere-se na esfera de controle dos tribunais de contas locais. Assim, sem prejuízo de se registrar a impropriedade como elemento indicativo de fragilidade no controle orçamentário municipal, entendo ser suficiente o encaminhamento de cópia do relatório ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para que examine a matéria sob a ótica de suas competências e adote as providências que julgar cabíveis.

64. Por fim, a auditoria concluiu que a Prefeitura Municipal de São José/SC apresentou deficiências estruturais em seus controles internos, caracterizadas pela ausência de procedimentos sistematizados de acompanhamento, registro e fiscalização das transferências especiais, insuficiente segregação de funções, fragilidades na rastreabilidade das despesas, precariedade na documentação de fiscalização e deficiência na formalização das responsabilidades técnicas. Diante dessas deficiências e das irregularidades apontadas na fiscalização, acompanho a proposta da unidade técnica de encaminhar cópia do relatório de auditoria, bem como deste voto e do acórdão dele decorrente à Prefeitura Municipal de São José/SC, ao TCE/SC, à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e à Controladoria-Geral da União para conhecimento.

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 1 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1730/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.307/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério das Cidades; Prefeitura Municipal de São José/SC
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 São José/SC, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202337860004, definida como emenda individual do tipo transferência especial (“emenda Pix”), destinada à infraestrutura urbana daquele município,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 11, 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 239, inciso I, e 250, incisos II e V, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 5º e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Município de São José/SC que, no prazo de 15 dias, conclua as complementações de informações relacionadas à Emenda Parlamentar 202337860004, Plano de Ação 09032023-036561/2023, solicitadas pelos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional no sistema Transferegov.br, de forma a possibilitar a conclusão da análise do plano de trabalho;

9.2. determinar aos Ministérios das Cidades e da Integração e do Desenvolvimento Regional que, no prazo de 15 dias, contado do recebimento das complementações de informações apresentadas pelo Município de São José/SC no sistema Transferegov.br, relacionadas à Emenda Parlamentar 202337860004, Plano de Ação 09032023-036561/2023, concluam a análise do plano de trabalho e de suas alterações, encaminhando os resultados a esta Corte;

9.3. realizar oitiva da Prefeitura Municipal de São José/SC, para que, no prazo de 15 dias, contados da notificação, manifestem-se acerca dos seguintes indícios de irregularidades:

9.3.1. deficiências no orçamento e nas composições de custo do Pregão Eletrônico 8/2024, descritas no Achado III.1.1 do relatório de auditoria: (i) ausência de benefícios e despesas indiretas (BDI); (ii) incompatibilidade entre o termo de referência e o orçamento; e (iii) ausência de critérios na elaboração dos orçamentos relativos à manutenção dos abrigos com impacto na execução contratual;

9.3.2. agrupamento do objeto do Pregão Eletrônico 8/2024 em lotes, com adoção do critério de julgamento de menor preço por grupo de itens, sem demonstração da inviabilidade da adjudicação por item, conforme descrito no Achado III.1.3 do relatório de auditoria;

9.3.3. omissões relevantes no edital quanto à disciplina da execução e da gestão da ata de registro de preços e da formalização contratual, conforme descrito no Achado III.1.4 do relatório de auditoria;

9.3.4. convocação de fornecedor não constante de cadastro de reserva do Pregão Eletrônico 8/2024, em afronta ao disposto no art. 20 do Decreto 11.462/2023 e no art. 82, § 5º, inciso VI, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.3.1 do relatório de auditoria;

9.3.5. celebração da Ata de Registro de Preços 40/2025 com preços unitários registrados superiores aos estabelecidos no orçamento de referência da Administração, em afronta ao art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.3.2 do relatório de auditoria;

9.3.6. ausência de celebração de contratos após celebração das Atas de Registro de Preços 70/2024 e 40/2025, em afronta ao art. 95, *caput*, da Lei 14.133/2021, conforme descrito no Achado III.4 do relatório de auditoria;

9.3.7. pagamentos irregulares por serviços do lote 2 da ARP 40/2025, com reformas parciais de abrigo pagas como reforma total e remoção/realocação de abrigos existentes pagos como reforma total, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4320/1964, conforme descrito nos Achados III.5.1.1 e III.5.1.2 do relatório de auditoria; e

9.3.8. execução deficiente dos serviços das ARP 70/2024 e 40/2025 e sobre as medidas administrativas adotadas para correção e os resultados obtidos, conforme descrito no Achado III.5.3 do relatório de auditoria;

9.4. dar ciência à Prefeitura Municipal de São José/SC, para que adote as medidas pertinentes com o objetivo de reorientar sua atuação administrativa e evitar a repetição das falhas, sobre os seguintes achados da presente fiscalização:

9.4.1. ausência de adequada identificação dos responsáveis técnicos pelo orçamento, projeto e fiscalização de obras e serviços de engenharia afronta o art. 14 da Lei 5.194/1966, art. 10 do Decreto 7.983/2013 e a jurisprudência desta Corte, consubstanciada na Súmula TCU 260;

9.4.2. ausência de avaliação da exequibilidade da proposta vencedora e de realização de diligências necessárias para aferi-la em contrato de serviços de engenharia, quando os valores forem

inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, afronta os arts. 11, inciso II, e 59, § 3º e § 4º, da Lei 14.133/2021;

9.4.3. fixação de quantitativos na ata de registro de preços em desacordo com os limites previstos no edital, afronta os arts. 5º e 82, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.4.4. estipulação de vigência de sucessivas atas de registro de preços em prazo superior a dois anos afronta o art. 84 da Lei 14.133/2021;

9.4.5. execução dos serviços fora do prazo estipulado pelo edital após a emissão da ordem de serviço afronta o art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.4.6. execução e medição de quantitativos superiores aos previstos em contrato, sem a prévia formalização de termo aditivo, afrontam o disposto nos arts. 124 e 125 da Lei 14.133/2021;

9.4.7. utilização de conta bancária diversa da conta específica aberta para recebimento de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais afronta o § 5º do art. 2º da Instrução Normativa-TCU 93/2024; e

9.4.8. impropriedade na descrição do empenho, com inadequada identificação dos serviços executados, afronta o art. 61 da Lei 4320/1964;

9.5. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado de seu relatório e voto, à Prefeitura Municipal de São José/SC para subsidiar as manifestações requeridas; e

9.6. comunicar esta decisão ao Ministério das Cidades; ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; à Controladoria-Geral da União; e ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, com a informação de que a íntegra do relatório e do voto que a fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1730-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 005.822/2026-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidade: Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DE 2020 A 2024. MUNICÍPIO DE RIO BRANCO/AC. IRREGULARIDADE RELACIONADA AOS RENDIMENTOS FINANCEIROS AUFERIDOS SOBRE OS RECURSOS DA EMENDA. MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS EM CONTA BANCÁRIA NÃO ESPECÍFICA. BOA PRÁTICA DE TRANSPARÊNCIA SOBRE AS OBRAS DO MUNICÍPIO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CORREÇÃO DA IRREGULARIDADE. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade, integrante do Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais (2020-2024), destinada a fiscalizar a aplicação dos recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012, no valor de R$ 5 milhões, para a construção do Mercado Municipal Elias Mansour, em Rio Branco/AC.

2.No seu relatório de fiscalização, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica) propõe assinar prazo para que a municipalidade efetue o saneamento das impropriedades detectadas, nos seguintes termos (peças 18-20):

"***I. Apresentação***

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

II.1. Deliberação que originou o trabalho

433. 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.

II.2. Visão geral do objeto

II.2.1. Contextualização

434. As transferências especiais decorrem de emendas parlamentares individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal/1988, introduzido pela Emenda Constitucional 105/2019. Tais emendas, incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), destinam recursos diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente de celebração de convênio ou instrumento congênere, para aplicação em programações finalísticas afetas às competências do Poder Executivo do ente beneficiário.

435. O Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, fixou a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º da Constituição Federal. Determinou, ainda, que as informações e documentos comprobatórios sejam registrados no sistema Transferegov.br, na forma e nos prazos definidos em instrução normativa do TCU, dispensada a prestação de contas específica para esse fim, sem prejuízo das competências dos tribunais de contas locais quanto à fiscalização da aplicação dos recursos.

436. Em cumprimento ao referido acórdão e à determinação do 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, estruturado em 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.

437. Entre as obras selecionadas para fiscalização encontra-se a construção do Mercado Municipal Elias Mansour, no município de Rio Branco (AC), cujo custo total atualizado está estimado em R$ 34,89 milhões. As fontes de recursos atualmente previstas para a conclusão do empreendimento estão resumidas na ***Tabela 8****.*

Tabela 8 *– Fontes de Recursos previstas atualmente (posição em 16/4/2026) para conclusão do Mercado Municipal Elias Mansour*

Fonte de Recursos	Valor (R$)	Descrição
Convênio TGOV 917533/2021	19.990.000,00	Principal
Municipal	9.904.501,87	Contrapartida
Emenda Especial 2021.4038.0012 (1)	5.000.000,00	Contrapartida
Total (2)	34.894.501,87	

Fonte: Relatório de Detalhamento do Contrato, de 16/4/2026 (peça 11).
Obs. (1) Transferência Especial objeto da presente auditoria; (2) Valor resultante após o 1º termo aditivo ao Contrato 01160051/2024.

II.2.2. Mercado Municipal Elias Mansour, em Rio Branco (AC)

438. O Mercado Municipal Elias Mansour consiste na implantação de edificação destinada a fomentar o desenvolvimento econômico da região central de Rio Branco (AC), bem como a oferecer espaço adequado para comercialização de produtos alimentícios, artesanato e serviços de gastronomia. O empreendimento contempla áreas destinadas a mercearias, açougues, peixarias, hortifrutigranjeiros, restaurantes e lanchonetes, além de setores administrativos, sanitários acessíveis, praça com áreas verdes, calçadas com mobiliário urbano e estacionamento.

439. O projeto arquitetônico, exibido na **Figura 7**, prevê subsolo destinado à garagem, pavimento térreo com estabelecimentos de carnes, pescados e áreas de circulação, e pavimento superior voltado ao comércio de hortifruti, lanchonetes e restaurantes.

Figura 7 – Projeção do Mercado Municipal Elias Mansour, localizado na Rua Sergipe, nº 40, esquina com a Rua Benjamin Constant, Bairro Cadeia Velha, área central do município (Fonte: Prefeitura de Rio Branco/AC).

440. O empreendimento possui área construída prevista de 10.706,02 m^2 e compreende serviços de terraplenagem, infraestrutura e superestrutura em concreto armado, estrutura metálicas com lajes em Steel Deck, alvenarias de vedação em blocos cerâmicos, divisórias sanitárias em granito, forros em **drywall**, cobertura metálica termoacústica, além de revestimentos em granilite, **fulget** (granito lavado) e pavimentação em blocos intertravados. Inclui, ainda, a execução das instalações hidráulicas, sanitárias, elétricas, sistema de proteção contra descargas atmosféricas (SPDA), drenagem pluvial e sistema de prevenção e combate a incêndio, em conformidade com os projetos específicos e a legislação vigente.

441. O investimento global inicialmente estimado para a implantação do Mercado Municipal foi de R$ 29,03 milhões, calculado com base em referências públicas de custos para edificações, especialmente nas tabelas referenciais do Sinapi/Caixa, com data-base de julho/2023, para o estado do Acre.

442. O Contrato 01160051/2024 foi firmado com a empresa Vento Sul Engenharia Ltda para a construção do mercado, inicialmente com prazo de 18 meses, com encerramento originalmente previsto para 9/12/2025, e valor de R$ 28,73 milhões. Após os aditivos contratuais 1 e 2, o valor foi atualizado para R$ 34,9 milhões e o prazo prorrogado para 17/6/2026. Os recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012, de autoria do Dep. Mara Rocha, no montante de R$ 5.000.000,00, objeto da presente auditoria, foram utilizados como contrapartida financeira do empreendimento e já se encontram integralmente aplicados em pagamentos referentes a cinco medições de serviços, detalhadas na **Tabela 9**, as quais foram verificadas por ocasião da visita in loco realizada em 15/4/2026 (fotos no Apêndice B).

Tabela 9 *– Aplicação dos recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012*

Nº da Medição	***Valor pago com recursos da Emenda Especial (R$)***	***Nº da Nota de Pagamento***	***Nº da Nota Fiscal de Pagamento***
9ª Medição	*790.370,38*	*170010971/2025*	*2314*
10ª Medição	*2.020.105,71*	*170010971/2025*	*2329*
11ª Medição	*1.131.506,89*	*170010971/2025*	*2378*
12ª Medição	*459.755,74*	*170010971/2025*	*2403*
13ª Medição	*598.261,28*	*170010971/2025*	*2436*
Valor total pago	***5.000.000,00***		

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária/Financeira, abril/2026 (peça 12, p. 2).
Obs. As 12ª e 13ª medições foram pagas com mais de uma fonte de recursos, incluindo parcela da Emenda Especial 2021.4038.0012 especificada acima.

443. As referidas medições englobaram, predominantemente, serviços executados e fornecimento de materiais relacionados às estruturas de concreto, estruturas metálicas, ***steel deck****, revestimentos e chaparias metálicas.*

II.3. Objetivo e questões de auditoria

444. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, notadamente a meta única da Emenda 2021.4038.0012, destinada à construção do Mercado Municipal Elias Mansour, em Rio Branco (AC).

445. 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?

II.4. Metodologia utilizada

446. 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), e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26/2009).

447. 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.*

448. 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 participação das Unidades de Auditoria Especializadas em Contratações; Saúde; Tomada de Contas Especial; Energia Elétrica e Nuclear; e Infraestrutura Urbana e Hídrica.

449. Entre os critérios de auditoria utilizados, destaca-se a Instrução Normativa-TCU 93/2024, as leis que disciplinam licitações e contratos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2021 a 2024, as decisões do STF na ADPF 854/DF e a Constituição Federal.

450. 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.

451. 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.

452. Para o caso específico desta fiscalização, foi selecionada a Emenda 2021.4038.0012, destinada a fornecer recursos no montante de R$ 5.000.000,00 como contrapartida, juntamente com recursos municipais de R$ 4.039.499,00, para o Convênio TGOV 917533/2021, firmado entre o Ministério da Defesa (Programa Calha Norte) com o município de Rio Branco (AC), no valor total de R$ 29.028.499,00, para a Construção do Mercado Municipal Elias Mansour. Registra-se que foi firmado o 1º Termo Aditivo ao Contrato 01160051/2024, elevando o valor original de R$ 28.729.505,28 para R$ 34.894.501,87, complementado com recursos municipais (R$ 6.164.996,59).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

453. Não foram observadas limitações relevantes inerentes à auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

454. O volume de recursos fiscalizados é de R$ 34.894.501,87, correspondente ao valor total do Contrato 01160051/2024, coberto com recursos do Convênio TGOV 917533/2021 (Ministério da Defesa, Programa Calha Norte), no valor de R$ 20 milhões, e recursos oriundos da Contrapartida Municipal, no valor de R$ 9,9 milhões e da Emenda Especial 2021.4038.0012, no valor de R$ 5 milhões, disponibilizados para construção do Mercado Municipal Elias Mansour, em Rio Branco (AC).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

455. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a possibilidade de correção de impropriedades relacionadas à movimentação e aplicação financeira de recursos de emendas especiais em contas correntes específicas, além dos benefícios gerados pela expectativa de controle. Registra-se, ainda, a possibilidade de disseminação de boa-prática de controle-social identificada e registrada como achado positivo, nos termos dos Padrões de Auditorias de Conformidade do TCU.

III. Achados de auditoria

III.1. Ausência de plano de aplicação do saldo remanescente dos recursos de transferência especial

III.1.1 Tipificação do achado

456. 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 da LDO

457. A inconformidade apontada não atende à conceituação contida no art. 150, §1º, incisos IV ou V, da Lei 15.321/2025 (LDO 2026), as quais definem os conceitos de irregularidade grave para fins de LDO.

III.1.3. Situação encontrada

458. Constatou-se que os rendimentos financeiros auferidos no período de 3/8/2021 a 29/10/2025 sobre os recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012, cujo valor principal corresponde a R$ 5.000.000,00, não constam do Plano de Aplicação e não foram aplicados na finalidade específica da emenda, tampouco recolhidos ao erário federal. Tal situação caracteriza irregularidade na execução orçamentário-financeira, em desconformidade com o art. 166-A, §5º (vinculação à finalidade) e art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; com o art. 20, parágrafo único, e o art. 25, inciso I, §§ 1º e 2º, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025; bem como com a jurisprudência do STF (ADPF 854) acerca da natureza pública e vinculada dos rendimentos financeiros de emendas especiais.

459. Verificou-se que os recursos da Emenda em apreço permaneceram em aplicações financeiras nos seguintes períodos e contas (peças 13-14):

- ***3/8/2021 a 19/6/2024:** Conta Corrente **6672018-0**, Agência **0534-7,** CEF – Conta da Emenda 2021.4038.0012 (aplicações em Fundo de Investimento); e*

- ***20/6/2024 a 29/10/2025:*** *Conta Corrente* ***9280-0****, Agência* ***3550-5****, Banco do Brasil – Conta do Convênio TGOV 917533/2021 - Ministério da Defesa (Poupança).*

460. Entretanto, ***não foi possível quantificar os rendimentos efetivamente auferidos****, em razão da* ***ausência de extratos completos das contas de aplicação financeira****, tendo sido encaminhado apenas extrato da conta da Caixa Econômica Federal (CEF) referente à movimentação de* ***20/6/2024****, no qual* ***consta taxa de rendimento anual acumulada de 9,0072% em junho de 2024*** *(peça 13).*

461. De maneira a estimar possível rendimento dos montantes aplicados, os valores disponíveis, se aplicados à taxa de 9,0072%a.a., pelo período de 3/8/2021 a 19/6/2024, em que os recursos permaneceram no Fundo de Investimento na CEF, renderiam na ordem de R$ 1,4 milhão. Além disso, considerando que esse rendimento de R$ 1,4 milhão devido à emenda não foi transferido para a conta do convênio no Banco do Brasil, soma-se a estimativa relativa ao período de 20/6/2024 a 7/5/2026 (data de fechamento deste relatório), que, com a mesma taxa, totalizaria R$ 1,7 milhão.

462. Já para o segundo período, de 20/6/2024 a 29/10/2025 (em que o montante inicial ficou aplicado na poupança do BB), têm-se rendimentos da ordem de R$ 447,6 mil, já abatendo as retiradas de valores nas datas efetivas dos pagamentos das 9ª a 13ª medições (considerados os valores totais das respectivas Notas Fiscais, que já incluem os pagamentos da contratada e tributos correspondentes). Como esses rendimentos remanescentes não foram utilizados e permanecem na referida poupança do BB, os juros sobre essa quantia, de 30/10/2025 até 7/5/2026 (término deste relatório), resultaria em rendimentos acumulados da ordem de R$ 465,7 mil.

463. Assim, somando todos os rendimentos estimados, chega-se a um total da ordem de R$ 2,17 milhões, quantia expressiva comparada ao valor original da emenda. Ressalta-se que tais valores foram estimados apenas para verificação da ordem de grandeza dos rendimentos auferidos em aplicações dos recursos da Emenda 2021.4038.0012.

464. Diante disso, o apontamento foi submetido a comentários dos gestores (peça 16), tendo a Prefeitura confirmado a existência de saldo na conta corrente da CEF 66722018-0, Agência 0534-7. Como a conta contempla mais de uma emenda, a Prefeitura fez os cálculos correspondentes à Emenda 2021.4038.0012, estimando um saldo de R$ 1.631.267,70 (posição em 30/4/2026, peça 17).

465. Da mesma forma, a Prefeitura calculou o valor total dos rendimentos auferidos na conta corrente do BB 9280-0, Agência 3550-5. Nesse caso, como a conta contempla recursos da referida emenda e do Convênio, a Prefeitura fez os cálculos correspondentes à Emenda 2021.4038.0012, estimando um saldo remanescente de R$ 433.912,77 (posição em 30/4/2026, peça 17).

466. Assim, somando todos os rendimentos calculados pela Prefeitura, chega-se a um total de R$ 2.065.180,58, confirmando a alta materialidade dos valores alcançados pelas aplicações do valor original da emenda, de R$ 5.000.000,00.

467. Pelo exposto, conclui-se que ocorreu irregularidade na execução orçamentário-financeira referente aos rendimentos financeiros auferidos, no período de 3/8/2021 a 29/10/2025, sobre os recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012, cujo valor principal corresponde a R$ 5.000.000,00, os quais não constam do Plano de Aplicação (peça 15) e não foram aplicados na finalidade específica da emenda, tampouco foram recolhidos ao erário federal.

468. No âmbito da ADPF 854, o Supremo Tribunal Federal 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.

469. 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.

470. Ressalta-se que ***a irregularidade apontada é passível de saneamento****, condicionada à* ***quantificação dos rendimentos financeiros*** *e à* ***comprovação de sua aplicação na finalidade da emenda*** *ou de seu* ***recolhimento ao erário federal****, nos termos da legislação aplicável.*

471. As causas do apontamento estão relacionadas a fragilidades nos controles internos da Prefeitura de Rio Branco (AC) quanto à gestão e ao acompanhamento dos rendimentos financeiros decorrentes da

transferência especial, em descumprimento ao dever de vinculação integral dos recursos públicos à finalidade da emenda.

472. Como efeito aponta-se o risco de destinação imprópria de recursos públicos vinculados, com a possibilidade de determinação de devolução dos rendimentos ao erário federal, com atualização monetária, e a possibilidade de responsabilização do gestor, na hipótese de não saneamento da irregularidade.

III.1.4. Proposta para o achado

473. A proposta de encaminhamento para a inconformidade identificada contemplaria, em regra, determinação à Prefeitura de Rio Branco (AC) para que adotasse as medidas cabíveis para correção da impropriedade apontada, nos termos do Ofício de Observações de Auditoria 02/2026 (peça 9, p. 4-5), enviado para comentários dos gestores.

474. A Prefeitura Municipal de Rio Branco (AC) por sua vez, manifestou, por meio do Ofício 85/2026-GABPRE (peça 16), que atualizará o referido plano de trabalho nos termos propostos. Além disso, forneceu memória de cálculo dos rendimentos auferidos no período de 3/8/2021 a 30/4/2026 e respectivos extratos de aplicações financeiras (peça 17).

475. Diante dessa manifestação formal do gestor máximo do ente federado no sentido de adotar as medidas corretivas cabíveis e com fundamento no art. 16, § único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que prevê a racionalização das deliberações do TCU, em vez de determinar a ação da Prefeitura para correção da irregularidade, ***propõe-se assinar prazo para apresentação das evidências probatórias do saneamento,*** *nos seguintes termos:*

475.1. ***assinar prazo*** *de 30 dias, com fundamento no art. 71, inciso IX, da CF/1988, para que a Prefeitura Municipal de Rio Branco (AC) encaminhe ao TCU* ***evidências comprobatórias*** *do saneamento da impropriedade identificada, mediante* ***apresentação do Plano de Trabalho da Emenda Especial 2021.4038.0012 atualizado****, de modo a contemplar a aplicação dos rendimentos financeiros auferidos no período de 3/8/2021 até 30/4/2026, na mesma finalidade da referida emenda parlamentar, por meio de acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no referido plano de trabalho, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025, ou alternativamente, evidências do recolhimento ao erário federal do valor integral dos rendimentos, devidamente atualizado, conforme o art. 25, inciso I, §1º e 2º da referida portaria.*

III.2. Boa prática de transparência: Portal de Vídeo Monitoramento 'De Olho na Obra'

III.2.1. Tipificação do achado

476. Boas práticas (achado positivo). Nos termos previstos nos Padrões de Auditoria de Conformidade do TCU (Portaria-Segecex 26/2009, item 46), eventuais boas práticas do órgão auditado (achados positivos) devem ser relatadas desde que possam ser registradas como propostas de encaminhamento para que sejam adotadas como exemplo por outros gestores.

III.2.2. Situação encontrada

477. Registra-se como ***boa prática*** *de transparência e controle social, a iniciativa da Prefeitura de Rio Branco (AC) denominada 'De Olho na Obra', que disponibiliza, em tempo real, imagens em vídeo das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo município, além de fornecer registro fotográfico (galeria de fotos) e de vídeos históricos (galeria de vídeos) das obras já executadas ou em execução, como pode ser visualizado na Figura 2.*

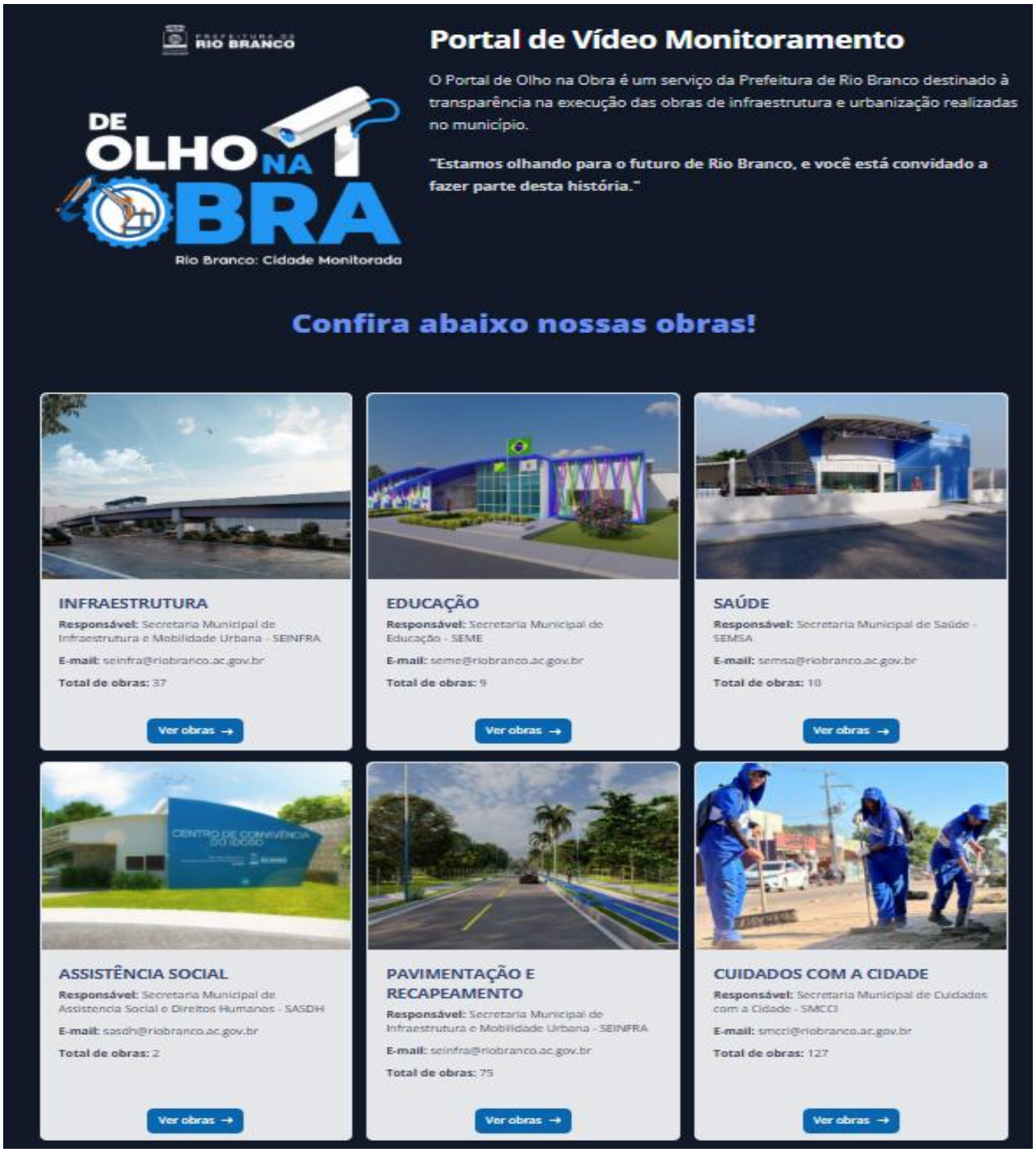


Figura 8 *– Portal de Vídeo Monitoramento 'De Olho na Obra', do município de Rio Branco/AC (Fonte: Prefeitura de Rio Branco/AC, por meio do endereço eletrônico: https://deolhonaobra.riobranco.ac.gov.br/).*

478. Assim, o portal (https://deolhonaobra.riobranco.ac.gov.br/obra/construcao-do-novo-mercado-municipal-elias-mansour) permite o monitoramento contínuo (24h) das obras em execução, incluindo o Mercado Municipal Elias Mansour, por meio do endereço eletrônico, o que traz transparência para o cidadão e fortalece o controle social.

III.2.3. Proposta para o achado

*479. Diante do exposto, **propõe-se** dar conhecimento ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), acerca da referida boa prática de transparência e controle social, para fins de avaliação da possibilidade de disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas que envolvam a execução de obras públicas.*

III.3. Outras observações de auditoria

480. 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, qual seja, a Conta 6672018-0, Agência 0534-7, da Caixa Econômica Federal, com as seguintes emendas parlamentares: (i) EP 2021.4038.0012 (objeto da presente auditoria); (ii) 2021.3892.0006; e (iii) 2021.3703.0001. Tal situação pode comprometer a transparência e dificultar a rastreabilidade dos recursos, ou seja, 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 IN-TCU 93/2024 e das determinações constantes da ADPF 854.

*481. As informações contidas no Observatório do Controle (https://epp.apps.tcu.gov.br/objetos/contas-correntes) não permitem de forma confiável identificar as outras contas que podem estar sendo utilizadas para múltiplas emendas, mas, vislumbra-se que o problema seja generalizado. Contudo, como as fiscalizações do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais se referem a exercícios de 2020 a 2024, ou seja, a emendas anteriores à publicação da IN-TCU-93/2024 e tendo em vista que foi possível identificar a rastreabilidade dos recursos, não cabe o registro em achado de auditoria, cabendo somente a **proposta de dar ciência** aos gestores sobre essa constatação, para evitar que ocorra a mesma situação com emendas posteriores à referida instrução normativa.*

482. 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 nosso)*

483. 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 IN-TCU 93/2024, que deixou explicito que é necessária uma conta específica por emenda e por município.

484. 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.

IV. Análise dos Comentários dos gestores

485. 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 Rio Branco (AC) o Ofício de Observações de Auditoria 02/2026 (peça 9) 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.

486. Em resposta, por meio do Ofício 85/2026-GABPRE (peça 16), a Prefeitura de Rio Branco (AC) assinalou concordância com os apontamentos e propostas formuladas pela equipe, informando que atualizará o Plano de Trabalho da Emenda Especial 2021.4038.0012 de forma a restabelecer o vínculo dos recursos à finalidade específica da emenda. Assim, foram efetuados ajustes no achado de auditoria, para constar as ações de saneamento propostas pela Prefeitura, e na proposta de encaminhamento, alterando-a de determinação para assinatura de prazo para apresentação de evidências comprobatórias da medida sanadora.

V. Conclusão

487. A presente auditoria teve por objetivo examinar a execução da Transferência Especial 2021.4038.0012, cuja meta única do Plano de Trabalho está vinculada ao empreendimento Mercado Municipal Elias Mansour, atualmente em construção em Rio Branco (AC). Esta auditoria integra o conjunto de fiscalizações sobre Emendas Especiais, coordenadas pela Secretaria de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc).

488. 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?

489. A aplicação de procedimentos de auditoria para responder às Questões 1, 2, 4 e 5 não revelou indícios de irregularidades.

490. A aplicação de procedimentos de auditoria para responder à Questão 3 revelou impropriedade: constatação que os rendimentos financeiros auferidos sobre os recursos da Emenda Especial 2021.4038.0012, no período de 3/8/2021 a 29/10/2025, não constam do Plano de Aplicação e não foram aplicados na finalidade específica da emenda, tampouco recolhidos ao erário federal, em desconformidade com o art. 166-A, §5º (vinculação à finalidade) e art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; com o art. 20, parágrafo único, e o art. 25, inciso I, §§ 1º e 2º, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025; bem como com a jurisprudência do STF (ADPF 854).

491. De maneira a estimar possível rendimento dos montantes aplicados, os valores disponíveis, se aplicados à taxa de 9,0072% a.a., pelo período de 3/8/2021 a 19/6/2024, em que os recursos permaneceram no Fundo de Investimento na CEF, renderiam na ordem de R$ 1,4 milhão. Além disso, considerando que esse rendimento de R$1,4 milhão devido à emenda não foi transferido para a conta do convênio no Banco do Brasil, soma-se a estimativa relativa ao período de 20/6/2024 a 7/5/2026 (data de fechamento deste relatório), que, com a mesma taxa, totalizaria R$ 1,7 milhão.

492. Já para o segundo período, de 20/6/2024 a 29/10/2025 (em que o montante inicial ficou aplicado na poupança do BB), têm-se rendimentos da ordem de R$ 447,6 mil, já abatendo as retiradas de valores nas datas efetivas dos pagamentos das 9ª a 13ª medições (considerados os valores totais das respectivas Notas Fiscais, que já incluem os pagamentos da contratada e tributos correspondentes). Como esses rendimentos não foram utilizados e permanecem na referida poupança do BB, os juros sobre essa quantia, de 30/10/2025 até 7/5/2026 (término deste relatório), acumulam montantes da ordem de R$ 465,7 mil.

493. Assim, somando todos esses rendimentos, para verificação da materialidade alcançada, chegou-se a um total estimado da ordem de R$ 2,17 milhões, quantia expressiva comparada ao valor original da Emenda, de R$ 5 milhões.

494. Tal situação foi comunicada à Prefeitura de Rio Branco (AC) para manifestação dos gestores, por meio de Ofício de Observações de Auditoria, ressaltando-se que a irregularidade apontada seria passível de saneamento, condicionada à quantificação dos rendimentos financeiros e à comprovação de sua aplicação na finalidade da emenda ou de seu recolhimento ao erário federal, nos termos da legislação aplicável.

495. A proposta de encaminhamento para a inconformidade identificada na aplicação de procedimentos da Questão 3 contemplaria, em regra, determinação à Prefeitura de Rio Branco (AC) para que adotasse as medidas cabíveis para correção da impropriedade apontada.

496. Considerando, no entanto, que a Prefeitura Municipal de Rio Branco (AC) já se manifestou nesse sentido, por meio de fornecimento de memória de cálculo dos rendimentos auferidos no período de 3/8/2012 a 30/4/2026, no valor total de R$ 2,07 milhões, e respectivos extratos de aplicações financeiras, além de se comprometer a incluir nova meta no Plano de Trabalho da Emenda Especial 2021.4038.0012, propõe-se ***assinar prazo de 30 dias,*** *com fundamento no art. 71, inciso IX, da CF/1988, para que a Prefeitura* ***apresente evidências comprobatórias*** *do saneamento da irregularidade.*

497. 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, qual seja, a Conta 6672018-0, Agência 0534-7, da Caixa Econômica Federal, com as seguintes emendas parlamentares: (i) EP 2021.4038.0012 (objeto da presente auditoria); (ii) 2021.3892.0006; e (iii) 2021.3703.0001. 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 cabe o registro em achado específico, cabendo somente a ***proposta de dar ciência*** *aos gestores sobre essa constatação, para evitar que ocorra a mesma situação com emendas posteriores à referida instrução normativa.*

498. Por fim, propõe-se ***o arquivamento*** *dos autos após a comprovação do saneamento da constatação pela Prefeitura de Rio Branco (AC).*

VI. Proposta de encaminhamento

499. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*499.1. **assinar prazo** de 30 dias, com fundamento no disposto no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, para que a Prefeitura de Rio Branco (AC) encaminhe ao TCU **evidências comprobatórias** do saneamento da impropriedade identificada, mediante **apresentação do Plano de Trabalho da Emenda Especial 2021.4038.0012 atualizado**, de modo a contemplar a aplicação dos rendimentos financeiros auferidos no período de 3/8/2021 até 30/4/2026, na mesma finalidade da referida emenda parlamentar, por meio de acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no referido plano de trabalho, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025, ou alternativamente, evidências do recolhimento ao erário federal do valor integral dos rendimentos, devidamente atualizado, conforme o art. 25, inciso I, §1º e 2º da referida portaria;*

*499.2. **dar ciência**, com fundamento no art. 9º, inciso I, da RES-TCU 315/2020, à Prefeitura Municipal de Rio Branco (AC), 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;*

*499.3. **dar conhecimento** ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), acerca da **boa prática** de transparência e controle social da Prefeitura de Rio Branco (AC) denominada 'De Olho na Obra', para avaliação de possível disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas públicas que envolvam a execução de obras, tendo em vista se tratar de Portal de Vídeo Monitoramento contínuo (24 h), o qual disponibiliza, em tempo real, imagens das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo ente, incentivando o controle por parte do cidadão (https://deolhonaobra.riobranco.ac.gov.br/, acesso em 7/5/2026);*

*499.4. **encaminhar cópia** da deliberação que vier a ser proferida nestes autos à Prefeitura Municipal de Rio Branco (AC), 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;*

*499.5. **autorizar o arquivamento** dos presentes autos, após juntada da comprovação da correção da impropriedade pela Prefeitura de Rio Branco (AC).*"

2.O Secretário do TCU no Estado do Acre, por sua vez, trouxe elementos do contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado, nos seguintes termos (peça 21):

"*Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos pelo município de Rio Branco, do estado do Acre, mediante transferência especial, destinados à construção do Mercado Municipal Elias Mansour.*

Atuo nos presentes autos na qualidade de Secretário do TCU no Estado do Acre, 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 1/2026, para manifestação quanto aos aspectos de contexto regional e local relacionados ao objeto fiscalizado.

A Secretaria do TCU no Estado do Acre 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 com os órgãos da prefeitura de Rio Branco. 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.

A fiscalização auditou os recursos transferidos ao município de Rio Branco por meio da Emenda 2021.4038.0012, no montante de R$ 5 milhões. A emenda tem como objeto a 'Contrapartida do convênio Transferegov nº 917533/2021 - Construção do Mercado (Elias Mansour) para apoio à comercialização da produção da agricultura familiar e comércio em geral no Município de Rio Branco.'

Rio Branco, que é um município de médio porte (população aproximada de 365 mil habitantes), concentra parcela significativa da dinâmica econômica, administrativa e social do Estado do Acre.

Apesar de ser o principal centro econômico do Estado, há, em Rio Branco, problemas estruturais que levam à baixa diversificação da estrutura produtiva e limitam a geração autônoma de emprego e renda. Os investimentos públicos dependem muito de transferências intergovernamentais, em especial das transferências

da União, o empreendedorismo local ainda é incipiente e há dificuldade para atração de investimentos privados externos.

No que se refere aos indicadores sociais, embora Rio Branco seja o único município do estado a alcançar Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classificado como alto (0,727), tal patamar o situa entre os mais baixos quando comparado às demais capitais brasileiras, o que é reflexo de limitações relevantes nos níveis de renda da população. Inclusive, parcela significativa da população é dependente de programas sociais.

Em meio à baixa diversificação da estrutura produtiva, a agricultura familiar assume especial relevância, tanto por predominar na base produtiva local, quanto por responder pela variedade dos principais alimentos consumidos internamente.

Nesse contexto, o Mercado Elias Mansour é o principal ponto de comercialização de produtos hortifrutigranjeiros na cidade. Cabe registrar que o mercado original foi construído em 1980. Após diversas reformas e adaptações, sua estrutura, considerada precária, foi demolida em 2024. Atualmente, os comerciantes do antigo mercado se encontram em uma instalação provisória. A obra do Novo Mercado Municipal Elias Mansour consiste na implantação de edificação destinada tanto a fomentar o desenvolvimento econômico da região central de Rio Branco, quanto a oferecer espaço adequado para comercialização de produtos alimentícios, artesanato e serviços de gastronomia. O empreendimento contempla áreas destinadas a hortifrutigranjeiros, mercearias, açougues, peixarias, restaurantes e lanchonetes, além de setores administrativos, sanitários acessíveis, praça com áreas verdes, estacionamento e calçadas com mobiliário urbano.

Assim, o município pretende que o novo mercado forneça melhores condições de trabalho para os comerciantes e um ambiente mais adequado para os consumidores. Muitos dos comerciantes também atuam na agricultura familiar, comercializando diretamente seus produtos no espaço. Além do estímulo à atividade econômica local, a obra em questão representa uma iniciativa de qualificação do espaço urbano, integrando um conjunto mais amplo de intervenções na região central de Rio Branco.

Quanto ao principal achado da auditoria (não inclusão, no plano de aplicação de emenda, dos rendimentos auferidos pela aplicação financeira dos recursos da emenda auditada), o relatório de auditoria propôs a assinatura de prazo para as devidas correções. Não obstante a irregularidade, o próprio relatório registra que a construção do mercado se encontra em ritmo satisfatório e que há disponibilidade de recursos para a conclusão da obra.

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

Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada no âmbito das transferências especiais, cujo objeto foram os recursos oriundos da Emenda Parlamentar 202140380012, de autoria da Deputada Mara Rocha, no montante de R$ 5 milhões, destinados à construção do Mercado Municipal Elias Mansour, no município de Rio Branco/AC.

2. A referida obra é objeto do Convênio TGOV 917533/2021, firmado entre o Ministério da Defesa (Programa Calha Norte) com aquele município, no valor de R$ 29.028.499,00. O convênio envolve contrapartida municipal no montante de R$ 6.164.996,59. Assim, no total, a obra custará R$ 34.894.501,87, conforme Contrato 01160051/2024 firmado com a empresa Vento Sul Engenharia Ltda., com prazo de conclusão em 17/6/2025.

3. A fiscalização integra o Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, 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.

4. As transferências especiais, popularmente conhecidas como “emendas PIX”, decorrem de emendas parlamentares individuais impositivas, previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 105/2019. Por esse regime, os recursos são alocados diretamente a estados, ao Distrito Federal e a municípios, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento similar.
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. Os recursos da emenda especial objeto da auditoria foram integralmente aplicados na obra em questão, com pagamentos efetuados após cinco medições de serviços, as quais foram verificadas em visita *in loco* realizada pela equipe de fiscalização em 15/4/2026.
7. Como resultado dos trabalhos, a equipe de fiscalização identificou uma irregularidade, que diz respeito à **não aplicação dos rendimentos financeiros auferidos sobre os recursos da emenda**. Estimou-se que tais rendimentos alcançaram cerca de R$ 2,17 milhões, conforme cálculo da equipe de fiscalização, e R$ 2,06 milhões considerando a estimativa da prefeitura municipal. Verificou-se que esses recursos não foram destinados à finalidade específica da emenda, tampouco recolhidos ao erário federal, o que contraria o art. 166-A, § 5º, da Constituição Federal (vinculação à finalidade) e os arts. 20, parágrafo único, e 25, inciso I, §§ 1º e 2º, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025. Ademais, a situação afronta a jurisprudência do STF (ADPF 854) acerca da **natureza pública e vinculada dos rendimentos financeiros de emendas especiais**.
8. A equipe destaca que essa irregularidade é passível de saneamento, seja pela comprovação de aplicação dos recursos na finalidade da emenda, seja pelo recolhimento dos valores ao erário federal. Diante disso, propõe ao TCU **assinar prazo** para que o município apresente evidências comprobatórias da solução do problema, com **atualização do Plano de Trabalho da emenda para contemplar a aplicação dos rendimentos financeiros auferidos entre 3/8/2021 e 30/4/2026 na finalidade da emenda ou com o recolhimento do valor integral desses rendimentos ao Tesouro Nacional**.
9. Registrou-se, também, uma impropriedade na movimentação dos recursos da transferência especial, pois **não foi operacionalizada em conta corrente específica**, já que a referida conta continha recursos de mais de uma transferência federal, o que compromete a transparência e prejudica a rastreabilidade dos recursos, em desconformidade com o regramento constante das Leis de Diretrizes Orçamentárias, da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 93/2024 e da ADPF 854. Com isso, a equipe de fiscalização propõe expedir **ciência** aos gestores sobre essa constatação para evitar sua repetição.
10. Por fim, identificou-se uma **boa prática** de transparência de iniciativa da prefeitura municipal. Trata-se do portal “De Olho na Obra”, no qual são divulgadas, em tempo real, imagens em vídeo das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo município, bem como registros fotográficos e vídeos históricos das obras já executadas ou em execução, o que permite o monitoramento contínuo dos empreendimentos pela sociedade.
11. Para esse achado positivo, a equipe propõe **comunicar** essa boa prática de transparência e controle social ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para fins de avaliação sobre a possibilidade de sua disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas que envolvam a execução de obras públicas.
12. Acolho as propostas oferecidas pela unidade especializada, que tratam adequadamente os problemas verificados.
13. No caso do achado positivo da auditoria, a proposta tem o condão de não apenas reconhecer o esforço de transparência sobre as obras públicas do município de Rio Branco/AC como também de impulsionar o compartilhamento dessa boa prática e a sua adoção por outros jurisdicionados.

14. Recordo que essa iniciativa da Prefeitura de Rio Branco/AC está alinhada ao teor do art. 19, inciso III, da Lei 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que orienta os órgãos da Administração com competências relativas às atividades de administração de obras a "instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo".

15. Diante do potencial impacto positivo decorrente do cumprimento desse dispositivo pelos demais entes que recebem transferências da União, assim como observado em Rio Branco/AC, entendo que seria pertinente recomendar ao MGI que não apenas dissemine a boa prática verificada nestes autos, como também adote medidas para regulamentar o mencionado dispositivo legal. No entanto, esse ponto poderá ser analisado em maior profundidade no bojo do processo em que a Secretaria-Geral de Controle Externo consolidará os achados e encaminhamentos do Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais.

16. Com relação à impropriedade relacionada à ausência de conta específica para gestão dos recursos da emenda, é importante salientar que a emenda em análise é anterior à publicação da IN-TCU-93/2024, que exige a abertura de conta específica por emenda e por município. Além disso, somente a partir de 2024 foi habilitada a funcionalidade no TransfereGov para a abertura desse tipo de conta. Por essas razões, é suficiente dar ciência ao município sobre a ocorrência.

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 1 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1731/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.822/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC
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 Rio Branco/AC, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados por meio da Emenda Parlamentar 202140380012, definida como emenda individual do tipo transferência especial, destinada à construção do Mercado Municipal Elias Mansour naquele município,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. fixar o prazo de trinta dias para que a Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC encaminhe ao TCU evidências comprobatórias do saneamento da impropriedade identificada, mediante apresentação do Plano de Trabalho da Emenda Especial 202140380012 atualizado, de modo a contemplar a aplicação dos rendimentos financeiros auferidos no período de 3/8/2021 até 30/4/2026,

na mesma finalidade da referida emenda parlamentar, por meio de acréscimo de metas e etapas correlatas ao objeto aprovado no referido plano de trabalho, nos termos do art. 20, parágrafo único, da Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025, ou, alternativamente, evidências do recolhimento ao erário federal do valor integral dos rendimentos, devidamente atualizado, conforme o art. 25, inciso I, §§ 1º e 2º, da referida portaria;

9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC de 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;

9.3. informar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), acerca da boa prática de transparência e controle social da Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC denominada "De Olho na Obra", para avaliação de possível disseminação no âmbito de transferências especiais e outras políticas públicas que envolvam a execução de obras, tendo em vista se tratar de portal de vídeo monitoramento contínuo (24h), o qual disponibiliza, em tempo real, imagens das principais obras de infraestrutura e urbanização executadas pelo ente, incentivando o controle por parte do cidadão, em linha com o disposto no art. 19, inciso III, da Lei 14.133/2021;

9.4. orientar a Secretaria de Controle Externo que avalie, no âmbito do processo que consolidará as fiscalizações relacionadas ao Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais efetuadas nos exercícios de 2020 a 2024, 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, a possibilidade da construção de proposta que dê concretude ao teor do art. 19, inciso III, da Lei 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que orienta os órgãos da Administração com competências relativas às atividades de administração de obras a *"instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo"*.

9.5. comunicar esta decisão à Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC e ao MGI;

9.6. autorizar o arquivamento dos presentes autos, após juntada da comprovação da correção da impropriedade pela Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1731-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 004.352/2026-2
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério dos Transportes

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PLANO ESPECIAL DE AUDITORIA DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DE 2020 A 2024. CATEGORIA "CONTRATAÇÕES E LOCAÇÕES". 26 OBJETOS AUDITADOS EM DEZOITO MUNICÍPIOS. FRAGILIDADES RELACIONADAS À RASTREABILIDADE DOS RECURSOS, AOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS, À EXECUÇÃO CONTRATUAL E À DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES. CONSTITUIÇÃO DE APARTADOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL E DE REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como parte deste relatório, com ajustes formais, o relatório de auditoria elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento foi acolhida pelo Auditor-Chefe Adjunto (peças 1.122 e 1.123):

"***1. APRESENTAÇÃO***

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.INTRODUÇÃO

2.1 DELIBERAÇÃO

1. *As transferências especiais foram criadas pela Emenda Constitucional (EC) 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).*

2. *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.*

3. *Da forma como foram criadas, as transferências especiais possuíam baixo 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.*

4. *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.*

5. *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.

6. *Em síntese, o Plano Especial aprovado prevê a realização de 23 auditorias de conformidade em 84 objetos, assim compreendidos os pares categoria/município, cuja coordenação técnica por categoria e distribuição ocorreu conforme tabela seguir:*

Figura 1: Objetos do Plano Especial de Auditoria

Fonte: elaboração própria.

7. *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.*

2.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

8. *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.*

9. *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.*

10. *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.

11. *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 falta 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.*

12. *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 oriundo de transferências especiais. Nenhuma das normas editadas depois da criação das emendas especiais exigia explicitamente a prestação de contas sobre a execução dos recursos, nem determinava quem seria responsável para fiscalizar a aplicação. Tais normas estabeleceram, entre outras diretrizes, que a Plataforma +Brasil, posteriormente substituída pela Transferegov.br, seria o sistema utilizado para operacionalizar essas transferências (Portaria Interministerial 252, de 19 de junho 2020, e Portaria Interministerial ME/Segov 6.411, de 15 de junho de 2021).*

13. *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.*

14. *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

e) o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja que o TCU instaure processo de tomada de contas especial para responsabilização do ente federado pelo débito decorrente de desvio para finalidade irregular ou pela não comprovação da regularidade, com o recolhimento aos cofres da União e aplicação de sanções ao gestor responsável pelo ato infringente, seja comissivo ou omissivo.

15. *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.*

16. *Assim, foi publicada a Instrução Normativa-TCU 93, de 17 de janeiro de 2024, a qual pode ser considerada o primeiro regramento que, efetivamente, buscou trazer transparência e estabeleceu prazo para a execução de recursos das transferências especiais, além de regulamentar a forma de prestação de contas dos recursos. Entre as regras previstas na IN-TCU 93/2024, podem ser citadas: 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).*

17. *A regulamentação trazida pela IN-TCU 93, de 2024 representou avanço significativo 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.*

18. *Depois da publicação da IN-TCU 93/2024, outros normativos foram publicados e outras medidas se seguiram buscando trazer maior transparência e possibilitar rastreabilidade às transferências especiais. Recentemente, foi publicada a Portaria Conjunta MF/MGI 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'.*

19. *Em decisão monocrática de 2/12/2024, referendada pelo Plenário do STF, proferida no âmbito da 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 93/2024.*

20. *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/DF.*

Figura 2: Evolução normativa das transferências especiais

Fonte: elaboração própria

2.3 OBJETIVO E QUESTÕES DE AUDITORIA

21. *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 recebedor dos recursos; e/ou

b) verificar a regular utilização dos recursos, segundo a Constituição Federal, as Leis de Licitações e Contratos e outros diplomas legais ou infralegais aplicáveis.

22. *O trabalho foi realizado no período de 13/2 a 15/5/2026 e teve como escopo fiscalizar uma amostra de transferências especiais realizadas no período de 2020 a 2024, contendo 26 objetos e cujos planos de ação tivessem por aplicação a categoria 'Contratações e Locações'.*

23. *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 – Vedações Constitucionais

Questão 2. A execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais?

Parte III – Licitação e Contratação

Questão 3. A licitação ou contratação direta foi promovida em conformidade com as normas legais?

Parte IV – Execução

Questão 4. 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?

2.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES INERENTES À AUDITORIA

24. *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 Hídrica.*

25. *Entre os critérios de auditoria utilizados, destacam-se a IN-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.*

26. *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.*

27. *A seleção geral foi feita pelas unidades de auditoria especializadas responsáveis pela coordenação técnica em conjunto com a Seinc e com 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 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 já auditados pelo TCU ou pela CGU; e

e) foram efetuados ajustes na priorização para que todos os estados fossem incluídos na seleção.

28. *Compõem a amostra desta auditoria um total de 26 objetos, todos da categoria Contratações e Locações, que contemplam as seguintes transferências especiais:*

Figura 3: Objetos auditados

Fonte: elaboração própria.

29. *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 objetos.*

2.5 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

30. *As metas objeto da auditoria totalizam R$ 30.594.276,33. Já o volume de recursos movimentados nas contas bancárias das emendas alcançou a quantia de R$ 106.748.374,25. Por sua vez, as licitações analisadas totalizaram R$ 114.648.730,56.*

31. *Essa diferença decorre da própria forma de estruturação e execução das transferências especiais analisadas. Cada emenda parlamentar pode abranger uma ou mais metas, mas, no presente trabalho, a auditoria examinou, no máximo, duas metas por município, de modo que outras metas vinculadas à mesma emenda, no mesmo ente beneficiário, não integraram o escopo da fiscalização. Além disso, como parte das emendas auditadas é anterior à IN TCU 93/2024, que passou a vedar a utilização de uma mesma conta bancária para a movimentação de recursos de mais de uma emenda, verificou-se, em alguns casos, que as contas específicas movimentaram valores relacionados a mais de uma transferência especial. Por essa razão, o volume financeiro movimentado nas contas bancárias superou o valor das metas efetivamente selecionadas para exame.*

32. *De modo semelhante, o valor total das licitações analisadas também ultrapassou o montante das metas auditadas porque os recursos de uma meta podem custear, total ou parcialmente, o objeto de uma contratação, tendo sido mais frequente a situação em que a transferência especial financiou apenas parte do objeto licitado.*

Figura 4: Dimensão financeira dos objetos analisados

Fonte: elaboração própria.

2.6 BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

33. *Entre os benefícios estimados deste trabalho destaca-se o fortalecimento da transparência, da rastreabilidade e da verificabilidade da aplicação local das transferências especiais; o reforço à necessidade de movimentação dos recursos em conta específica; o aprimoramento da qualidade dos processos de contratação e de liquidação da despesa; a redução do risco de aplicação irregular dos recursos federais; e a responsabilização dos casos com indícios de fraude, execução irregular ou dano ao erário.*

34. *Além disso, espera-se a recuperação de R$ 25.746.392,75, referente aos valores propostos para apuração em tomada de contas especial.*

35. *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).*

3. ACHADOS DE AUDITORIA

36. *Os achados de auditoria foram organizados a partir das quatro questões previstas na matriz de planejamento, de modo a apresentar, em perspectiva transversal, os resultados obtidos nos dezoito municípios fiscalizados. Essa forma de exposição permite evidenciar os principais problemas identificados na aplicação local das transferências especiais, agrupando-os conforme sua natureza: rastreabilidade dos recursos, observância das condicionantes constitucionais, regularidade dos procedimentos de contratação e conformidade da execução dos objetos custeados.*

37. *A apresentação consolidada não afasta a análise das situações individuais observadas em cada município. Ao longo dos achados, são destacadas as ocorrências mais relevantes, a extensão das impropriedades, as diferenças de gravidade entre os casos e os encaminhamentos correspondentes.*

38. *O detalhamento da metodologia de consolidação, incluindo a forma de organização dos papéis de trabalho, a distinção entre as abordagens vertical e transversal e a quantificação das ocorrências por possível achado, consta do Apêndice D – Detalhamento da Metodologia.*

39. *Recomenda-se a leitura deste apêndice antes da leitura do item 3.1 adiante.*

3.1 COMPROMETIMENTO DA RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

40. *A Questão 1 da auditoria buscou verificar se a aplicação local dos recursos oriundos de transferências especiais se processou com rastreabilidade. Para isso, a equipe examinou se a movimentação financeira dos recursos federais permaneceu vinculada à conta corrente específica aberta para execução do plano de trabalho, de modo a permitir a identificação da origem dos valores, dos pagamentos realizados e de sua correspondência com as metas previstas.*

> ***A adoção, pelos municípios, de rotinas de execução financeira incompatíveis com a exigência de movimentação dos recursos em conta específica comprometeu a rastreabilidade das transferências especiais. Essa situação dificultou ou impossibilitou a vinculação direta entre os recursos federais recebidos e as despesas executadas, comprometendo a transparência da aplicação local, o controle externo e social e a segurança quanto à regular destinação dos valores transferidos aos entes municipais.***

41. *A conta específica é o principal instrumento operacional de rastreabilidade das transferências especiais. É por meio dela que se deve permitir a vinculação entre o ingresso dos recursos da emenda, os pagamentos realizados e as metas previstas no plano de trabalho. Por essa razão, os critérios aplicáveis, especialmente as Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios auditados, o princípio da transparência e o dever de prestar contas, exigem a preservação dessa segregação financeira.*

42. *Durante os trabalhos, foram analisados os extratos bancários das contas específicas das transferências especiais dos dezoito municípios selecionados. Nos casos em que o plano de trabalho reunia várias metas em uma mesma conta, a equipe analisou a movimentação integral da conta, pois não era possível, pela simples leitura do extrato, separar previamente os lançamentos relativos apenas à meta selecionada para exame. Essa abordagem permitiu avaliar a consistência da trilha financeira das transferências especiais como um todo, totalizando R$ 106.748.374,25 em créditos examinados.*

43. *A auditoria constatou que, em quatorze dos dezoito municípios fiscalizados (78%), os recursos oriundos de transferências especiais foram movimentados de forma incompatível com a exigência de utilização da conta corrente específica. Em vez de realizar os pagamentos diretamente a partir dessa conta, os entes transferiram valores para outras contas do próprio município, de fundos municipais ou de empresa municipal, rompendo a trilha bancária direta entre a origem federal dos recursos e sua aplicação final.*

Figura 5: Situação da rastreabilidade nos municípios fiscalizados

Fonte: elaboração própria.

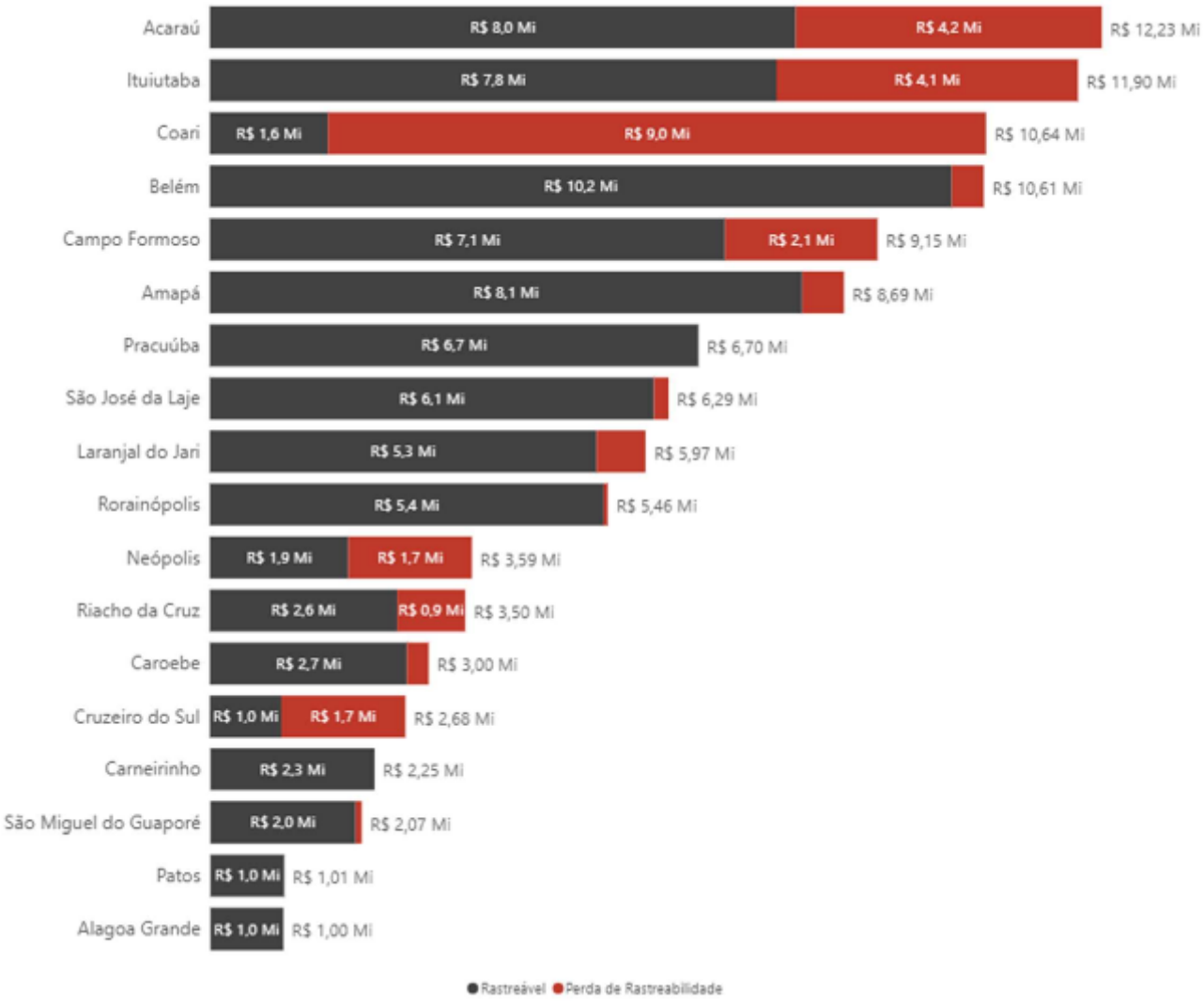
44. *Essa movimentação irregular, na soma dos quatorze municípios em que houve perda de rastreabilidade, alcançou R$ 26.080.604,40, que corresponde a 24% do volume total de recursos fiscalizados. Desse valor, R$ 14.916.040,50 refere-se aos três municípios em que houve perda de rastreabilidade tanto da emenda quanto da meta, para os quais foi proposta tomada de contas especial.*

45. *A situação mais grave foi identificada em Acaraú/CE (peça 1076, p. 3-5), Coari/AM (peça 1113, p. 3-5) e Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 3-5). Nesses municípios, além da transferência de valores para contas diversas da conta específica, não foi possível vincular diretamente os recursos federais recebidos às despesas da meta auditada. Nesses casos, a perda de rastreabilidade alcançou não apenas a emenda, mas também a própria meta examinada, o que justifica a apuração em tomada de contas especial.*

46. *Situação diversa ocorreu em Amapá/AP (peça 1099, p. 3-5), Belém/PA (peça 1107, p. 3-5), Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 4-8), Caroebe/RR (peça 1110, p. 5-6), Ituiutaba/MG (peça 1100, p. 4-6), Laranjal do Jari/AP (peça 1112, p. 3-5), Neópolis/SE (peça 1117, p. 3-5), Riacho da Cruz/RN (peça 1102, p. 3-6), Rorainópolis/RR (peça 1111, p. 4-5), São José da Laje/AL (peça 1116, p. 4-6) e São Miguel do Guaporé/RO (peça 1081, p. 3-5). Nesses onze municípios, houve perda de rastreabilidade da emenda, em razão da transferência de valores para contas diversas da conta específica, mas a equipe conseguiu rastrear da meta auditada por meio dos demais elementos examinados. Por isso, a impropriedade será tratada mediante ciência.*

47. *Por outro lado, em Alagoa Grande/PB (peça 1079, p. 3-4), Carneirinho/MG (peça 1105, p. 4), Patos/PB (peça 1115, p. 3-5) e Pracuúba/AP (peça 1114, p. 4-5), não houve perda de rastreabilidade. Nesses casos, as movimentações permaneceram identificáveis ou foram justificadas, devolvidas ou compatíveis com a preservação da trilha bancária, razão pela qual não se propõe medida sancionatória no âmbito da Questão 1.*

Figura 6: Valores recebidos e valores com rastreabilidade comprometida por Município



Fonte: elaboração própria.

48. *Além das transferências para outras contas do município, a auditoria identificou, em sete municípios, casos em que a mesma conta recebeu créditos do Ministério da Fazenda em valores superiores aos previstos no plano de trabalho analisado, indicando possível utilização da conta para movimentação de mais de uma emenda parlamentar. Essa circunstância, embora não constitua o foco principal do achado, pois se trata de ação do Ministério da Fazenda, não dos municípios, agrava a perda de rastreabilidade da emenda, pois dificulta a segregação financeira dos recursos, isto é, impede identificar, apenas pelo extrato bancário, quais créditos e débitos correspondem a cada transferência especial movimentada na conta.*

49. *A transferência de recursos para contas diversas da conta específica compromete a transparência da execução financeira das transferências especiais. Enquanto os valores permanecem na conta própria da emenda, é possível verificar, a partir do extrato bancário, a relação entre o ingresso dos recursos federais, os pagamentos efetuados e os beneficiários finais. Quando os valores são deslocados para outras contas, a conta específica deixa de revelar a destinação final dos recursos, exigindo reconstrução indireta por documentos complementares ou, nos casos mais graves, impedindo a vinculação direta entre o recurso transferido e a despesa executada.*

Figura 7: Fluxo comparativo da rastreabilidade da Questão 1

Fonte: elaboração própria.

50. *Essa distinção é essencial para a correta compreensão do achado. Nem toda transferência para outra conta resultou, necessariamente, em dano ao erário ou em impossibilidade absoluta de identificar a execução da meta. O que se constatou foi que a adoção dessa rotina financeira rompeu a rastreabilidade da emenda e reduziu a capacidade de comprovar, de forma direta e imediata, a destinação dos recursos federais. Nos casos em que a perda alcançou também a meta auditada, a irregularidade assumiu maior gravidade e ensejou proposta de apuração específica.*

51. *Em razão disso, os encaminhamentos devem preservar as diferenças entre os municípios:*

Figura 8: Situação e Consequência do Achado 1

Fonte: elaboração própria.

52. *A adoção dos encaminhamentos propostos tende a fortalecer a transparência e a rastreabilidade da execução financeira das transferências especiais, ao reforçar que os recursos devem permanecer na conta específica e identificáveis durante toda a execução do plano de trabalho. Também permitirá que os casos de maior gravidade sejam apurados em processo próprio, sem tratar de forma indistinta situações que tiveram consequências diferentes para a rastreabilidade da meta auditada.*

53. *Espera-se, com isso, aumentar a segurança do controle externo quanto à destinação dos recursos federais transferidos diretamente aos entes municipais, reduzir o risco de execução financeira sem trilha bancária verificável e aprimorar a capacidade de fiscalização das transferências especiais, em benefício da transparência, da accountability e da regularidade da aplicação local das emendas parlamentares.*

54. *O detalhamento deste achado consta nos parágrafos 0 e 10 do Apêndice D deste relatório, bem como nos respectivos papéis de trabalho de cada município, cuja lista consta na Tabela 7 também do Apêndice D deste relatório.*

3.2 PREJUÍZO À VERIFICAÇÃO DAS VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS ÀS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

A movimentação de recursos das contas correntes específicas das transferências especiais para outras contas bancárias dos municípios beneficiários prejudicou a verificação conclusiva da observância das vedações previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Essa situação impediu afastar o risco de aplicação dos valores federais em despesas constitucionalmente vedadas, comprometendo a transparência da execução local, o controle externo e social e a segurança quanto à regular destinação dos recursos recebidos pelos entes municipais.

55. *A Questão 2 da auditoria buscou verificar se a execução orçamentária e financeira das transferências especiais observou as condicionantes constitucionais aplicáveis à modalidade, especialmente as vedações previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. De acordo com esses dispositivos, os recursos recebidos pelos entes subnacionais não podem ser utilizados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, nem para encargos referentes ao serviço da dívida.*

56. *A análise concentrou-se, portanto, na identificação de pagamentos que pudessem indicar a ocorrência dessas despesas vedadas, especialmente transferências a pessoas físicas, a instituições financeiras ou a outros beneficiários potencialmente relacionados ao pagamento de pessoal, proventos, pensões ou dívida pública. Para isso, foram examinadas as movimentações constantes dos extratos bancários das contas específicas das emendas, bem como, quando necessário, informações obtidas em sistemas internos do TCU, em portais da transparência dos municípios e em documentos encaminhados pelos entes fiscalizados.*

57. *Como regra, a equipe de auditoria não identificou, nos extratos das contas específicas, pagamentos diretamente caracterizáveis como despesas com pessoal ou encargos da dívida. Nos casos em que foram observados débitos em favor da Caixa Econômica Federal, a análise indicou que se tratava de tarifas bancárias vinculadas à realização de transferências eletrônicas, normalmente registradas como 'DOC/TED INTERNET' e ocorridas imediatamente após movimentações classificadas como 'ENVIO TED'. Assim, tais débitos não foram considerados indícios de pagamento de encargos relacionados ao serviço da dívida.*

58. *Também foram analisadas situações em que houve pagamentos a pessoas físicas. Em Laranjal do Jari/AP (peça 1112, p. 5-6), foi identificado pagamento de R$ 20.000,00 a uma pessoa física, mas as consultas realizadas não evidenciaram vínculo empregatício com o município, afastando, em princípio, o indício de despesa com pessoal. Em Riacho da Cruz/RN (peça 1102, p. 7), foram identificados 24 pagamentos a três pessoas físicas, no total de R$ 34.709,52, sem que fossem constatados vínculos funcionais com o município. Em Patos/PB (peça 1115, p. 5-6), houve três pagamentos a pessoas físicas, inclusive a beneficiário identificado como pensionista municipal; contudo, após diligência, o município esclareceu que o pagamento se referia a serviço de agenciamento de viagens, informação que pôde ser corroborada com dados de passagens aéreas localizados pela equipe. Nesses casos, não se configurou pagamento vedado com base nos elementos disponíveis no trabalho.*

59. *Situação distinta foi identificada em Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 8-9). Nesse município, foram constatados 69 pagamentos a 63 pessoas físicas distintas, totalizando R$ 88.864,52. Após consultas aos sistemas internos do TCU e ao portal da transparência municipal, verificou-se que seis beneficiários possuíam vínculo com o município ou com o Instituto de Previdência de Campo Formoso. Além disso, os valores aproximados ou iguais e a coincidência de datas de pagamento sugeriram a necessidade de esclarecimentos adicionais sobre a natureza das despesas.*

60. *Em razão desses indícios, foi expedido o Ofício 19/2026-TCU/AudContratações, solicitando explicações ao município (peça 994). Como o ente requereu dilação de prazo para resposta (peça 1031) e o prazo de execução da auditoria não permitia aguardar a manifestação sem prejuízo ao cronograma do trabalho, propõe-se a autuação de processo apartado de representação, com cópia das peças pertinentes, para que os esclarecimentos sejam apresentados e avaliados em sede própria.*

Tabela 1: Situações específicas envolvendo pagamentos a pessoas físicas

Município	Situação identificada	Resultado da análise
Laranjal do Jari/AP Amapá	Pagamento de R$ 20.000,00 a pessoa física	Não identificado vínculo funcional com o Município
Riacho da Cruz/RN Rio Grande do Norte	24 pagamentos a três pessoas físicas, totalizando R$ 34.709,52	Não identificados vínculos funcionais com o município
Patos/PB Paraíba	Três pagamentos a pessoas físicas, incluindo beneficiário identificado como pensionista	Esclarecimento apresentado pelo Município afastou o indício de despesa com pessoal
Campo Formoso/BA Bahia	69 pagamentos a 63 pessoas físicas, totalizando R$ 88.864,52, com identificação de seis beneficiários vinculados ao município ou ao RPPS	Situação pendente de esclarecimento, com proposta de apuração em processo apartado

Fonte: elaboração própria.

61. *Apesar dessas situações pontuais, o problema mais relevante identificado na Questão 2 foi o prejuízo à verificação conclusiva da observância das vedações constitucionais em quatorze dos dezoito municípios fiscalizados (78%). Isso ocorreu porque, conforme constatado no Achado 1, esses quatorze entes transferiram recursos das contas correntes específicas das emendas para outras contas bancárias do próprio município, rompendo a trilha bancária necessária para acompanhar a destinação final dos valores.*

62. *Transferir recursos para contas gerais do município compromete diretamente a análise das vedações previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Enquanto os recursos permanecem na conta específica, é possível verificar, a partir do extrato bancário, se os pagamentos foram destinados a fornecedores, pessoas físicas, instituições financeiras ou outros beneficiários potencialmente relacionados a despesas vedadas. Entretanto, quando os valores são deslocados para outras contas municipais, a análise da conta específica deixa de revelar a aplicação final dos recursos, impedindo afirmar, com segurança, que as vedações constitucionais foram integralmente observadas.*

Figura 9: Fluxo comparativo da rastreabilidade na Questão 2

Fonte: elaboração própria.

63. *Desse modo, nos municípios em que a movimentação permaneceu suficientemente identificável e não foram detectados indícios de despesas com pessoal ou dívida, quais sejam, Alagoa Grande/PB (peça 1079, p. 4), Carneirinho/MG (peça 1105, p. 5), Patos/PB (peça 1115, p. 5-6) e Pracuúba/AP (peça 1114, p. 5-6), a equipe pôde concluir pela observância das condicionantes analisadas. Por outro lado, nos demais municípios em que houve movimentação dos valores para outras contas do ente beneficiário, a equipe não identificou, na conta específica, pagamentos vedados, mas também não pôde afastar integralmente o risco de que os recursos tenham sido posteriormente utilizados em despesas proibidas pela Constituição Federal.*

64. *Essa distinção é essencial para a correta compreensão do achado. Não se está afirmando, de forma generalizada, que os municípios fiscalizados utilizaram recursos de transferências especiais para pagamento de pessoal ou de encargos da dívida. O que se constatou foi que a forma de execução financeira adotada em parte dos casos comprometeu a capacidade de comprovar, com base na documentação disponível, que tais vedações foram observadas. A irregularidade, portanto, reside no prejuízo à verificabilidade da conformidade constitucional, com aumento do risco de aplicação indevida dos valores.*

65. *Em razão disso, os encaminhamentos devem preservar as diferenças entre os municípios. Em Acaraú/CE (peça 1076, p. 5-6), Coari/AM (peça 1113, p. 5) e Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 5), municípios nos quais a quebra de rastreabilidade já fundamenta proposta de tomada de contas especial no Achado 1, a conclusão deste Achado 2 reforça a necessidade dessa medida, pois a apuração poderá esclarecer, ao menos em parte, a destinação final dos recursos. Nos demais casos em que houve movimentação para outras contas, porém, a meta auditada foi rastreável, propõe-se dar ciência aos municípios de que essa prática prejudica a verificação do cumprimento das vedações do art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. No caso específico de Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 9), além da ciência quanto à perda de rastreabilidade, propõe-se autuar processo apartado de representação para apurar os pagamentos a pessoas físicas pendentes de esclarecimento.*

Tabela 2: Encaminhamentos conforme a situação identificada no Achado 2

Fonte: elaboração própria.

66. *A adoção dos encaminhamentos propostos tende a fortalecer a transparência e a rastreabilidade da execução financeira das transferências especiais, ao reforçar que os recursos devem permanecer identificáveis de forma suficiente para permitir a verificação das vedações constitucionais. Também permitirá que situações específicas, como a identificada em Campo Formoso/BA, sejam esclarecidas em processo próprio, sem comprometer a conclusão geral da auditoria nem postergar indevidamente o relatório principal.*

67. *Espera-se, com isso, aumentar a segurança do controle externo quanto à destinação dos recursos federais transferidos diretamente aos entes municipais, reduzir o risco de aplicação em despesas constitucionalmente vedadas e aprimorar a capacidade de fiscalização das transferências especiais, em benefício da transparência, da accountability e da regularidade da execução orçamentária e financeira dessa modalidade de repasse.*

68. *O detalhamento deste achado consta nos parágrafos 11 e 12 do Apêndice D deste relatório, bem como nos respectivos papéis de trabalho de cada município, cuja lista consta na Tabela 7 também do Apêndice D deste relatório.*

3.3 IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS CUSTEADOS COM RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Falhas no planejamento, na instrução e na condução de procedimentos licitatórios custeados com recursos de transferências especiais resultaram na realização de licitações e contratações com indícios de fraude ou direcionamento, restrição à competitividade, publicidade inadequada e formação deficiente de preços estimados. Essa situação reduziu a confiabilidade dos processos de seleção dos fornecedores, fragilizou a busca da proposta mais vantajosa e aumentou o risco de contratação antieconômica ou irregular, impactando a conformidade, a economicidade e a segurança da aplicação local dos recursos federais transferidos aos entes municipais.

69. *A Questão 3 da auditoria buscou verificar se as licitações ou contratações diretas realizadas pelos municípios para aplicação local dos recursos oriundos de transferências especiais foram promovidas em*

conformidade com as normas legais. Para isso, a equipe examinou, nos dezoito municípios fiscalizados, a aderência dos procedimentos de contratação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade, competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, bem como às leis de licitações aplicáveis e à jurisprudência do TCU.

70. *A análise concentrou-se na verificação de possíveis irregularidades relacionadas à fraude ou direcionamento de licitações, contratação de empresas de existência fictícia, contratação de empresas declaradas inidôneas, restrição à competitividade, contratação direta irregular, publicidade inadequada e sobrepreço ou formação deficiente dos preços estimados. Foram examinados editais, termos de referência, estudos técnicos preliminares, pesquisas de preços, atas de sessões públicas, propostas, pareceres jurídicos, atos de adjudicação e homologação, contratos, atas de registro de preços, documentos de execução e informações obtidas em sistemas internos do TCU.*

71. *Como resultado, a auditoria não identificou, de forma generalizada, contratação de empresas fictícias ou de empresas declaradas inidôneas. Também não se constatou, como regra, contratação direta irregular, pois as despesas analisadas decorreram, em sua maioria, de procedimentos licitatórios ou de instrumentos de registro de preços. Em alguns municípios, inclusive, os elementos examinados indicaram a existência regular das empresas contratadas, a ausência de sanções impeditivas e a compatibilidade mínima entre o objeto contratado e a estrutura operacional dos fornecedores.*

72. *Todavia, a análise revelou desconformidades relevantes em parte dos procedimentos licitatórios custeados com recursos de transferências especiais. As situações identificadas não tiveram a mesma gravidade em todos os municípios. Em alguns casos, foram observadas impropriedades formais ou falhas procedimentais passíveis de ciência ou recomendação. Em outros, foram constatados elementos mais graves, com indícios de fraude ou direcionamento, restrição indevida à competitividade, atos de execução praticados antes da conclusão válida da licitação e participação de empresa impedida, a ensejar medidas de apuração e responsabilização.*

Figura 10: Visão geral da Questão 3

Fonte: elaboração própria

73. *As situações mais graves foram identificadas em Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC e Rorainópolis/RR. Nesses municípios, a equipe constatou elementos que extrapolam falhas meramente formais e afetam a confiabilidade do próprio processo de seleção dos fornecedores. Embora cada caso possua particularidades, há traços comuns entre eles: baixa ou inexistente competição, fragilidades na pesquisa de preços, vínculos relevantes entre empresas e agentes públicos ou servidores municipais, além de inconsistências na condução ou na formalização dos atos de contratação.*

74. *Em Caroebe/RR (peça 1110, p. 7-11), os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, ambos voltados à aquisição de combustíveis, apresentaram conjunto de evidências indicativo de montagem ou direcionamento em favor da empresa Crivelli Comércio de Combustível, Lubrificação e Lojas de Conveniências Ltda., CNPJ 45.850.235/0001-00. A mesma empresa foi a única participante dos dois certames, ofertou desconto linear de apenas 1%, constou como beneficiária de notas de empenho emitidas antes da homologação das licitações e teve sua vinculação à fonte de recursos formalizada por apostilamento assinado antes da conclusão do procedimento. Além disso, o sócio da empresa era servidor do próprio Município de Caroebe/RR, circunstância incompatível com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa e com a vedação expressa no art. 9º, § 1º, da Lei 14.133/2021.*

75. *Ainda em Caroebe/RR, as falhas não se limitaram à participação de licitante único. Foram identificadas restrições à competitividade decorrentes da realização de pregões presenciais sem adequada motivação, além de pesquisa de preços em que referências públicas, como Comprasgov e ANP, foram desconsideradas em favor de cotações diretas com fornecedores. Em conjunto, esses elementos indicam que a contratação não se desenvolveu em ambiente competitivo e transparente, justificando a proposta de constituição de processo apartado do tipo representação, com audiência dos agentes e da empresa envolvidos.*

76. *Em Coari/AM (peça 1113, p. 5-7), foram analisados o Pregão Presencial 52/2023, relativo à locação de caminhões e máquinas para limpeza pública, e o Pregão Presencial 79/2023, relativo à aquisição de combustíveis e lubrificantes. Nos dois casos, houve participação de apenas uma empresa, com descontos irrisórios em relação ao valor estimado: aproximadamente 0,2% no primeiro certame e 0,003% no segundo. A baixa competitividade mostrou-se especialmente crítica diante do elevado valor das contratações e da natureza comum dos objetos licitados.*

77. *Nesse caso, a situação foi agravada por elementos adicionais. No Pregão Presencial 52/2023, foram identificados vínculos entre o sócio-administrador da empresa contratada e servidores ou ex-servidores municipais. No Pregão Presencial 79/2023, verificou-se que a empresa vencedora foi representada pela mesma pessoa que representou a empresa contratada no outro certame, evidenciando proximidade entre fornecedores que participaram de contratações distintas financiadas com recursos federais. Esses elementos, associados à ausência de disputa efetiva e à fragilidade da pesquisa de preços em parte dos objetos, justificam o aprofundamento da apuração e a responsabilização dos agentes envolvidos no âmbito dos processos próprios.*

78. *Em Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 5-6), a irregularidade central decorreu da participação e contratação da empresa A C Maciel Filho Ltda., cujo sócio-administrador era contratado temporário da Secretaria Municipal de Saúde durante o período de realização do Pregão Eletrônico 22/2023. A situação contrariou o próprio edital, que vedava a participação direta ou indireta de servidor de órgão ou entidade vinculada ao órgão promotor da licitação, bem como o art. 9º, inciso III, da Lei 8.666/1993, aplicável ao certame. Ainda que a empresa tenha existência fática e atue na área contratada, a participação de empresa vinculada a servidor da pasta beneficiária comprometeu a impessoalidade e a lisura do procedimento.*

79. *Também foram identificadas falhas adicionais, como publicidade inadequada em razão da ausência de republicação do edital após alteração da data da sessão pública, além de pesquisa de preços baseada exclusivamente em cotações diretas com fornecedores privados locais, incluindo a própria empresa vencedora. Assim, embora a contratação tenha apresentado desconto aparente em relação ao valor estimado, esse desconto incidiu sobre uma base de preços fragilizada, sem demonstração de aderência a referenciais públicos ou a contratações similares.*

80. *Em Rorainópolis/RR (peça 1111, p. 6-9), as licitações relacionadas à limpeza de igarapés também apresentaram indícios relevantes de montagem, a justificar o aprofundamento das investigações em processo apartado. A Meta 3 foi executada por meio dos Processos 199/2022 e 309/2023, ambos na modalidade convite. No primeiro, referente à Carta Convite 77/2022, foram convidadas as empresas Monte Roraima Comércio e Serviços Ltda., Roraima Construções e Empreendimentos Ltda. e App Engenharia e Serviços Ltda., tendo vencido a Monte Roraima, contratada por R$ 324.500,00. No segundo, referente à Carta Convite 157/2023, foram convidadas Roraima Construções, App Engenharia e Impact Comércio e Serviços Ltda., tendo vencido a Impact, contratada por R$ 322.635,41. A repetição de empresas convidadas nos dois certames, a alternância das vencedoras e o fato de a então contratada não ter sido convidada para o segundo convite, embora o próprio município tenha registrado que ela vinha prestando 'bons trabalhos', reforçam a hipótese de combinação prévia. Além disso, as quatro empresas vinculadas à dinâmica dos convites receberam recursos da mesma emenda, em valores relevantes e contemporâneos, apesar de o município ter apresentado documentação apenas dos contratos firmados com Monte Roraima e Impact.*

Tabela 3: Casos de maior gravidade identificados na Questão 3

Município	Situação principal identificada	Consequência proposta
Caroebe/RR Indício grave	Indícios de montagem/direcionamento nos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, com empenhos e apostilamento antes da homologação, licitante único, participação de empresa cujo sócio era servidor municipal	Constituição de processo apartado do tipo representação e audiência dos responsáveis
Coari/AM Indício grave	Licitações com licitante único, deságios irrisórios, vínculos relevantes e representante comum entre empresas de certames distintos	Apuração e responsabilização nos processos próprios
Cruzeiro do Sul/AC Indício grave	Participação e contratação de empresa cujo sócio-administrador era servidor temporário da Secretaria de Saúde, além de falhas de publicidade e pesquisa de preços	Audiência dos responsáveis e ciência quanto às falhas procedimentais
Rorainópolis /RR Indício grave	Indícios de montagem nas cartas-convite relacionadas à limpeza de igarapés, com repetição de empresas convidadas, alternância de vencedoras e pagamentos relevantes a empresas vinculadas à dinâmica dos certames	Aprofundamento das investigações em processo apartado de representação

Fonte: elaboração própria.

81. *Além dos casos mais graves, a auditoria identificou falhas relevantes de restrição à competitividade em outros municípios. Em Acaraú/CE (peça 1076, p. 8-10), a desclassificação de 67% propostas apresentadas no Pregão Eletrônico 2010.01/2022 decorreu da ausência de documentos que atestariam condição preexistente ou consistiam em declarações formais, sem que fosse oportunizada diligência para saneamento, em desacordo com a jurisprudência do TCU. Também foi identificada exigência de comprovação de vínculo de profissional com a licitante na data da apresentação das propostas, exigência considerada restritiva pela jurisprudência do Tribunal.*

82. *Exigências semelhantes de vínculo prévio de profissional responsável técnico foram identificadas em Amapá/AP (peça 1099, p. 8-9), Belém/PA (peça 1107, p. 7-8) e Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 12-14). Nesses casos, embora não tenha sido caracterizada fraude ou direcionamento do certame, a imposição de que o profissional pertencesse ao quadro permanente da empresa já na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente o universo de competidores. Conforme entendimento consolidado do TCU, a comprovação do vínculo profissional deve ser exigida apenas no momento da contratação, e não como condição prévia para participação na licitação.*

83. *Em Alagoa Grande/PB (peça 1079, p. 7-8), a auditoria constatou que lances inferiores a 75% do valor orçado pela Administração foram desclassificados sem que as licitantes tivessem oportunidade de demonstrar a exequibilidade de suas propostas. Embora tenha havido competição efetiva no certame, a desclassificação automática com base em presunção absoluta de inexequibilidade contrariou a jurisprudência mais recente do TCU, segundo a qual a inexequibilidade deve ser tratada como presunção relativa, com possibilidade de comprovação pela licitante.*

84. *Também foram identificadas impropriedades relacionadas à publicidade e à transparência dos procedimentos. Em Alagoa Grande/PB, o edital não indicou de forma clara a fonte da dotação orçamentária,*

constando apenas campo genérico, o que dificultou a vinculação entre os recursos da transferência especial e a contratação analisada. Em Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 9-10), a sessão pública foi realizada em data diversa daquela inicialmente divulgada, sem que fosse localizada nova publicação do edital ou reabertura do prazo para apresentação de propostas, em afronta aos princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.

85. *A formação deficiente dos preços estimados foi outra falha recorrente. Em oito dos dezoito municípios fiscalizados (44%) – Alagoa Grande/PB (peça 1079, p. 9-10), Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 15-16), Caroebe/RR (peça 1110, p. 17-18), Coari/AM (peça 1113, p. 10-11), Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 10-11), Ituiutaba/MG (peça 1100, p. 10-11), Laranjal do Jari/AP (peça 1112, p. 10-11) e Rorainópolis/RR (peça 1111, p. 12-13) – foram identificadas fragilidades na pesquisa de preços, caracterizadas pela utilização exclusiva ou insuficientemente crítica de cotações diretas com fornecedores, sem uso adequado de cesta de preços composta por fontes públicas, contratações similares ou bases oficiais, ou sem justificativa suficiente para a ausência dessas referências. Em Caroebe/RR, embora tenham sido levantados preços do Comprasgov e da ANP, essas fontes foram desconsideradas na estimativa final; em Rorainópolis/RR, a pesquisa de preços do Pregão Presencial 37/2023 teve por base três cotações de fornecedores, mas dois deles pertenciam aos mesmos sócios, de modo que, na prática, foram consultados apenas dois fornecedores distintos; nos demais casos, a falha decorreu, em essência, da formação do preço estimado predominantemente ou exclusivamente com base em cotações diretas junto a fornecedores privados.*

86. *Essa situação é relevante porque a pesquisa de preços não é mera formalidade. Ela constitui etapa essencial do planejamento da contratação e serve de parâmetro para avaliar a vantajosidade das propostas, a compatibilidade dos preços com o mercado e a eventual ocorrência de sobrepreço. Quando o orçamento estimativo é formado apenas com cotações de fornecedores privados, sem confronto com preços públicos ou contratações similares, a Administração reduz sua capacidade de demonstrar que o valor contratado é compatível com o mercado e que a proposta selecionada é efetivamente vantajosa.*

Figura 11: Fluxo comparativo da contratação regular e da contratação com falhas na Questão 3

Fonte: elaboração própria.

87. *Por outro lado, a auditoria também identificou situações em que os possíveis achados avaliados não se configuraram. Em alguns municípios, houve ampla participação de empresas, disputa efetiva de lances, descontos relevantes em relação aos valores estimados, ausência de vínculos relevantes entre fornecedores e agentes públicos, comprovação de existência fática das empresas contratadas e inexistência de sanções impeditivas. Esses elementos foram considerados para afastar a ocorrência de fraude, empresa fictícia, contratação de inidônea, publicidade inadequada ou sobrepreço, conforme o caso.*

88. *Essa distinção é essencial para a correta compreensão do achado. Nem todos os procedimentos licitatórios analisados foram fraudulentos. O que se constatou foi que, em parte relevante dos casos, os procedimentos utilizados para aplicação dos recursos federais apresentaram falhas capazes de reduzir a confiabilidade da seleção dos fornecedores, restringir a competição, fragilizar a formação do preço estimado ou prejudicar a transparência da contratação.*

89. *As causas do achado estão relacionadas, principalmente, a falhas no planejamento, na instrução e na condução dos procedimentos licitatórios. No planejamento, observaram-se estudos técnicos e termos de referência genéricos, pesquisas de preços restritas a fornecedores e ausência de justificativas adequadas para escolhas relevantes, como a realização de pregões presenciais, a imposição de barreiras geográficas ou a adoção de lote único. Na instrução, foram identificadas lacunas documentais, ausência de vinculação clara à fonte de recursos da transferência especial e pareceres jurídicos ou de controle que não enfrentaram adequadamente inconsistências relevantes. Na condução, houve desclassificações sem diligência, tratamento inadequado da inexequibilidade, atos com datas incompatíveis e prosseguimento de certames com indícios de irregularidade.*

90. *Em razão disso, os encaminhamentos devem preservar as diferenças entre as situações encontradas. Nos casos de maior gravidade, devem ser adotadas medidas de apuração e responsabilização, inclusive mediante constituição de processo apartado de representação, audiência dos responsáveis ou aproveitamento dos elementos em tomadas de contas especiais já propostas em achados correlatos. Nas situações de menor gravidade, em que não foram identificados elementos suficientes para caracterizar fraude, dano ou direcionamento, mas houve impropriedades procedimentais, mostra-se adequada a expedição de ciência ou recomendação aos municípios, com indicação das falhas identificadas e dos critérios contrariados.*

Tabela 4: Encaminhamentos conforme a situação identificada no Achado 3

Situação	Consequência
Procedimentos com indícios graves de fraude, direcionamento, participação indevida ou atos incompatíveis com a ordem regular da contratação	Representação, audiência dos responsáveis ou apuração em processo próprio
Procedimentos com restrição à competitividade, publicidade inadequada ou pesquisa de preços deficiente, sem evidência suficiente de dano ou fraude	Ciência ou recomendação ao município sobre a impropriedade identificada
Procedimentos em que os possíveis achados foram afastados	Registro da regularidade quanto aos aspectos examinados
Situação em que a análise da licitação escapou ao escopo da auditoria	Registro da limitação/prejuízo da análise

Fonte: elaboração própria.

91. *A adoção dos encaminhamentos propostos tende a fortalecer a regularidade das contratações custeadas com transferências especiais, ao reforçar a necessidade de planejamento adequado, pesquisa de preços baseada em fontes plurais e confiáveis, publicidade suficiente, competição efetiva e atuação consistente*

dos controles jurídico, administrativo e orçamentário. Também permitirá que os casos de maior gravidade sejam apurados em processos próprios, sem tratar de forma indistinta impropriedades formais e situações com indícios de fraude ou direcionamento.

92. *Espera-se, com isso, aumentar a segurança do controle externo quanto à aplicação local dos recursos federais transferidos diretamente aos entes municipais, reduzir o risco de contratações antieconômicas ou irregulares e aprimorar a qualidade dos processos de seleção de fornecedores financiados com recursos de transferências especiais, em benefício da conformidade, da economicidade, da transparência e da regularidade da execução dessa modalidade de repasse.*

93. *O detalhamento deste achado consta nos parágrafos 13 a 24 do Apêndice D deste relatório, bem como nos respectivos papéis de trabalho de cada município, cuja lista consta na Tabela 7 também do Apêndice D deste relatório.*

3.4 PAGAMENTOS SEM COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO E FALHAS NA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Deficiências no acompanhamento da execução contratual e nos controles administrativos e financeiros da execução dos recursos resultaram no pagamento de despesas sem demonstração do direito adquirido pelo credor e na ausência de disponibilização de informações exigidas para transparência. Essa situação levou à não comprovação da efetiva execução do objeto, à não confirmação do alcance dos resultados pretendidos, à restrição aos controles social e institucional tempestivos sobre a aplicação dos recursos e ao aumento do risco de dano ao erário, impactando a conformidade, a economicidade, a transparência e a segurança da aplicação local dos recursos federais transferidos aos entes municipais.

94. *A Questão 4 da auditoria buscou verificar se a execução dos objetos custeados com recursos oriundos de transferências especiais ocorreu de acordo com as condições contratadas, com economicidade, pleno alcance dos resultados pretendidos, respeito ao plano de aplicação e observância das exigências normativas aplicáveis. Para isso, a equipe examinou documentos de execução contratual, processos de pagamento, notas de empenho, liquidações, ordens de pagamento, notas fiscais, medições, relatórios de fiscalização, registros fotográficos, extratos bancários das contas específicas e informações disponibilizadas no Transferegov.*

95. *A análise partiu da premissa de que a liquidação da despesa pública deve demonstrar o direito adquirido pelo credor, com base em títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Em contratações administrativas, essa demonstração exige elementos mínimos que permitam vincular o pagamento à efetiva entrega do bem ou à prestação do serviço contratado, como medições, relatórios de fiscalização, termos de recebimento, atestos circunstanciados, registros de produtividade, listas de atendimentos, controles de abastecimento, documentos fiscais idôneos ou outros elementos compatíveis com a natureza do objeto e, por vezes, previstos nos editais e nos próprios contratos.*

96. *No caso das transferências especiais, essa exigência se soma aos deveres de planejamento, transparência e prestação de contas decorrentes das decisões do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854/DF e da IN TCU 93/2024. Esses critérios exigem a disponibilização, em plataforma oficial, de informações estruturadas sobre a aplicação dos recursos, especialmente plano de trabalho e relatório de gestão, de modo a permitir o acompanhamento da execução, o controle social e a atuação tempestiva dos órgãos de controle.*

97. *Como resultado, quanto aos aspectos examinados, entre os possíveis achados previstos na matriz de planejamento desta auditoria, não foi identificado qualquer caso de ausência de cobertura contratual, utilização de comprovantes em duplicidade e saques em espécie. Todavia, em parte das contratações analisadas, foram identificadas falhas relevantes na comprovação da execução do objeto e na disponibilização de informações exigidas para transparência, com consequências distintas conforme a gravidade das situações encontradas.*

Figura 12: Visão geral da Questão 4

Fonte: elaboração própria

98. *As situações mais graves foram identificadas em Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC, Neópolis/SE, Rorainópolis/RR e São Miguel do Guaporé/RO. Nesses municípios, a equipe identificou impropriedades ou falhas graves que extrapolam desconformidades formais e demandam apuração em processo apartado, seja para responsabilização e quantificação de débito, seja para aprofundamento das investigações. Embora os casos tenham naturezas distintas, eles possuem traço comum: a documentação disponível não foi suficiente para afastar, com segurança, risco relevante de execução irregular, pagamento indevido, dano ao erário ou contratação executada em condições incompatíveis com os parâmetros legais, contratuais ou econômicos aplicáveis.*

99. *Em Caroebe/RR (peça 1110, p. 20 e 23-24), a situação grave concentrou-se na Meta 2, relativa à aquisição de combustível diesel comum. Os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024 apresentaram atestos realizados apenas por carimbo nas notas fiscais, sem relatórios de fiscalização, termos de recebimento ou controles individualizados de abastecimento, apesar de os termos de referência exigirem documentação específica para demonstrar, em cada fornecimento, elementos como data, quilometragem, placa do veículo, quantidade de litros, valor unitário e valor total. Além disso, foram identificadas divergências entre os valores constantes das notas fiscais e os valores registrados nas atas de registro de preços, bem como aquisição de produtos não previstos nas atas, com diferença total de R$ 90.788,76.*

100. *Em Coari/AM (peça 1113, p. 12-14), a insuficiência de comprovação foi identificada nas Metas 6 e 7. Na Meta 6, relativa à locação de caminhões e máquinas para limpeza pública, o município informou que os recursos da transferência especial foram utilizados para pagamento da fatura 10/2024, vinculada ao Contrato 33/2023, no valor de R$ 1.639.900,00. Contudo, a documentação apresentada restringiu-se, em essência, a uma fatura sem valor fiscal e a uma medição elaborada pela própria empresa contratada, sem apresentação dos relatórios mensais da fiscalização, termos de recebimento, checklist dos equipamentos ou demais elementos*

exigidos no edital para comprovar a prestação do serviço. Na Meta 7, relativa à aquisição de combustíveis e lubrificantes, os pagamentos totalizaram R$ 3.730.521,95, mas os recebimentos foram formalizados apenas por carimbos ou assinaturas nas notas fiscais, sem termo circunstanciado, sem comissão de recebimento e sem controles individualizados de abastecimento, apesar das exigências constantes do termo de referência.

101. *Em Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 12-14), a irregularidade decorreu da ausência de documentos de liquidação relativos ao Contrato 411/2024, cujo objeto era a prestação de serviços especializados de atendimento a bebês, crianças e adolescentes com deficiências, sequelas neuromotoras ou transtornos globais do desenvolvimento. O município informou que realizou pagamento de R$ 479.990,00, mas não apresentou notas fiscais, notas de liquidação, ordens de pagamento, boletins de medição, listas de atendimentos, relatórios de produtividade ou documentos da comissão de recebimento prevista no contrato. Considerando que o ajuste era remunerado por serviços unitários, como consultas ou sessões terapêuticas, a ausência desses documentos impediu a demonstração das quantidades efetivamente prestadas.*

102. *Em Neópolis/SE (peça 1117, p. 16-17), a auditoria identificou indícios de superfaturamento na execução da Meta 2, relativa ao fornecimento de combustíveis. Foram examinadas 27 notas fiscais eletrônicas emitidas em dezembro de 2024, totalizando R$ 353.381,62, relativas ao fornecimento de gasolina comum, diesel B S-500 e diesel S-10 a diversas secretarias municipais. Embora as notas fiscais registrassem secretaria destinatária, produto, quantidade e valor, a comparação entre os preços praticados e os preços adjudicados no Pregão Eletrônico 38/2023 indicou diferença de R$ 74.123,43. Como o município informou, nos empenhos, a utilização de atas decorrentes de outro pregão para parte dos fornecimentos, e como não foram apresentadas notas fiscais de todo o período de execução, a conclusão definitiva sobre eventual dano exige apurar a vigência simultânea das atas, a justificativa para uso de ata mais onerosa e eventual reequilíbrio econômico-financeiro.*

103. *Em Rorainópolis/RR (peça 1111, p. 13-15), as falhas graves envolveram a execução de objetos custeados com recursos da transferência especial sem elementos suficientes para afastar risco relevante de pagamento indevido. No caso da Meta 1, relativa ao fornecimento de combustíveis e lubrificantes, o Contrato 222/2023, decorrente do Pregão Presencial 37/2023, apresentou execução financeira concentrada, com pagamento de R$ 1.498.286,34 entre 4/7 e 3/9/2024, equivalente a 58% do valor total contratado em apenas dois meses de vigência, embora o contrato previsse nove meses de execução. Essa desproporção temporal, associada à necessidade de aprofundamento da comprovação da execução, levou à proposta de constituição de processo apartado de representação para apurar eventual débito correspondente ao pagamento de despesas sem comprovação da execução do objeto. A Meta 3, relativa à limpeza de igarapés, também foi remetida para análise no mesmo contexto de representação, em razão dos indícios já demonstrados no Achado 3, quanto à contratação e execução desse objeto.*

104. *Por fim, em São Miguel do Guaporé/RO (peça 1081, p. 6-11), a irregularidade decorreu da execução do Contrato 37/2024, celebrado com a empresa Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para gestão de manutenção veicular por meio de rede credenciada. Embora tenham sido apresentadas notas fiscais emitidas pela contratada, a análise identificou pagamentos no valor total de R$ 558.170,30 vinculados a fornecedores credenciados com atividade econômica atrelada à distribuição de bebidas, logo, incompatível com o objeto contratado.*

Tabela 5: Casos de maior gravidade identificados na Questão 4

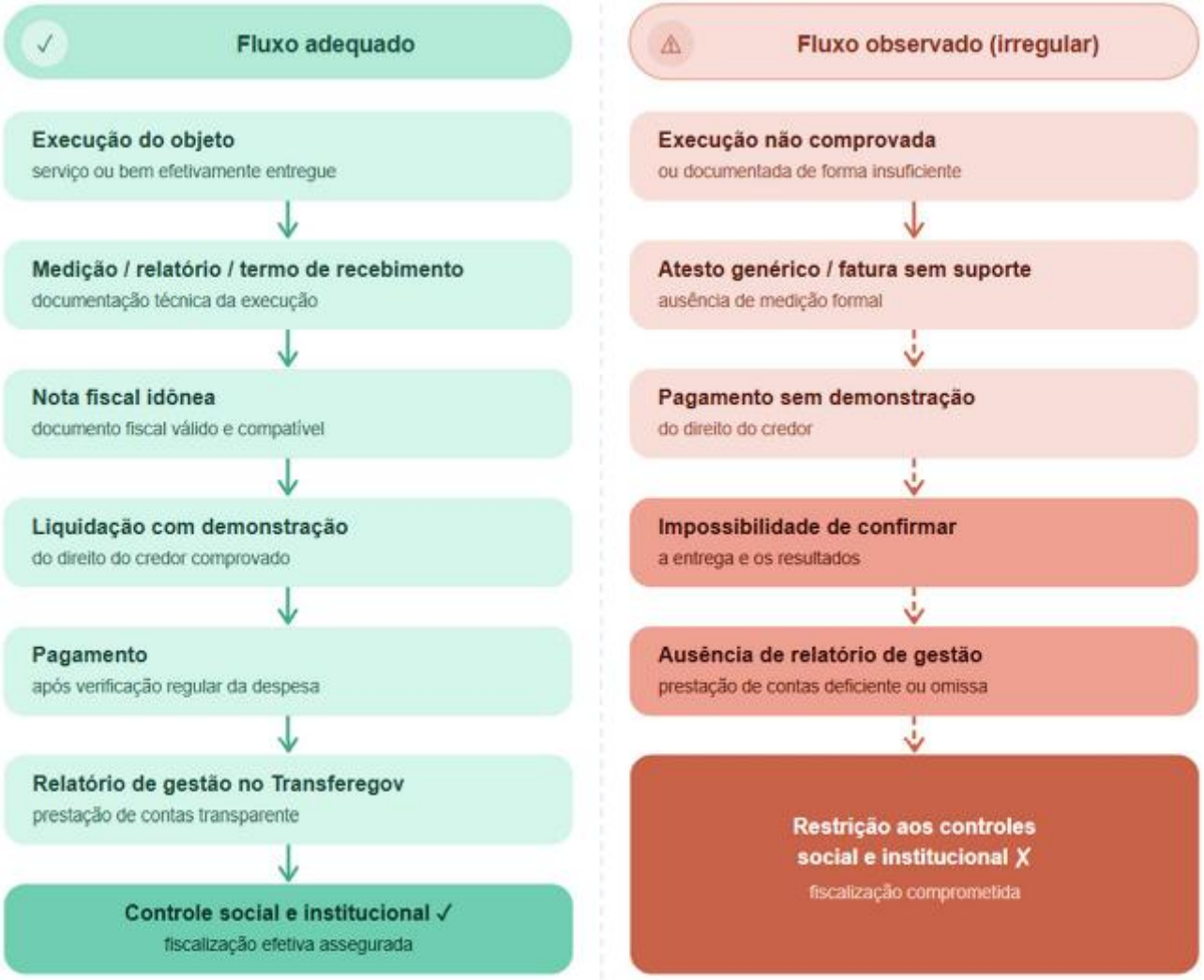
Município	Situação principal identificada	Consequência proposta
Caroebe/RR Indício grave	Ausência de controles suficientes para comprovar o fornecimento de combustíveis e divergências entre valores unitários nas NFs e nas ARPs	Constituição de processo apartado de representação para audiência dos responsáveis e aprofundamento das apurações
Coari/AM Indício grave	Pagamentos relativos à locação de caminhões/ máquinas e à aquisição de combustíveis sem documentação suficiente para comprovar a execução regular dos objetos	Tomada de contas especial para apuração dos débitos de R$ 1.639.900,00 (Contrato 33/2023) e R$ 3.730.521,95 (ARP 9/2024, PP 79/2023), citação e audiência
Cruzeiro do Sul/AC Indício grave	Ausência de documentos de liquidação e de comprovação dos atendimentos especializados vinculados ao Contrato 411/2024	Tomada de contas especial para apuração do débito de R$ 4.901.760,00, além da citação e audiência dos responsáveis
Neópolis/SE Indício grave	Indícios de superfaturamento no fornecimento de combustíveis	Constituição de processo apartado de representação para aprofundamento da análise
Rorainópolis /RR Indício grave	Indícios de pagamento de despesas sem comprovação suficiente da execução do objeto	Constituição de processo apartado de representação para aprofundamento das investigações
São Miguel do Guaporé/RO Indício grave	Pagamentos vinculados a contrato de gestão de manutenção veicular com indícios de destinação a fornecedores distribuidores de bebidas	Tomada de contas especial para apuração de débito de R$ 558.170,30, com citação solidária dos responsáveis

Fonte: elaboração própria.

105. *Além dos casos de maior gravidade, foram identificadas falhas formais ou impropriedades de execução em outros municípios, sem que, pelos elementos disponíveis, tenham sido suficientes para caracterizar dano ou justificar imediata responsabilização em tomada de contas especial. Em Alagoa Grande/PB (peça 1079, p. 12-13), a auditoria constatou que empenhos foram emitidos após a prestação dos serviços e, em alguns casos, após o recebimento das notas fiscais, em desconformidade com a vedação à realização de despesa sem prévio empenho. Situação semelhante foi registrada em Amapá/AP (peça 1099, p. 11), Neópolis/SE (peça 1117, p. 12-14), Riacho da Cruz/RN (peça 1102, p. 19-20). Nesses casos, mostra-se adequada a expedição de ciência aos municípios quanto à necessidade de observância do estágio regular da despesa pública.*

106. *A auditoria também identificou, de forma recorrente (72% dos casos), ausência de relatório de gestão no Transferegov quando já exigível. Essa situação somente não foi constatada em Belém/PA (peça 1107, p. 12-13), Cruzeiro do Sul/AC (peça 1108, p. 15), Neópolis/SE (peça 1117, p. 18), Riacho da Cruz/RN (peça 1102, p. 21) e São Miguel do Guaporé/RO (peça 1081, p. 12-13). Destaque-se que, sem relatório de gestão tempestivo, reduz-se a capacidade de acompanhamento institucional e social da execução das transferências especiais, dificulta-se a identificação dos resultados alcançados e limita-se a atuação preventiva dos controles.*

Figura 13: Fluxo comparativo da liquidação e transparência na Questão 4



Fonte: elaboração própria.

107. *Por outro lado, é necessário distinguir essas situações dos casos em que a execução do objeto foi suficientemente comprovada quanto aos aspectos examinados. Em municípios como Acaraú/CE (peça 1076, p. 11-14), Belém/PA (peça 1107, p. 10-12), Campo Formoso/BA (peça 1091, p. 17-22), Carneirinho/MG (peça 1105, p. 6-8), Ituiutaba/MG (peça 1100, p. 12-14) e Laranjal do Jari/AP (peça 1112, p. 12-16), a equipe identificou contratos, notas fiscais, medições, relatórios, registros fotográficos, atestos ou outros elementos compatíveis com a natureza dos objetos analisados, suficientes para afastar, dentro do escopo do trabalho, os possíveis achados de inexecução, comprovação jurídica e fiscal inidônea e superfaturamento.*

108. *Essa distinção é essencial para a correta compreensão do achado. Não se está afirmando que todos os objetos custeados com transferências especiais foram executados de forma irregular. Também não se está afirmando que toda ausência de relatório de gestão equivale, por si só, à inexecução do objeto. O que se constatou foi que, em parte das contratações examinadas, os municípios pagaram despesas sem demonstrar o direito adquirido pelo credor com base em documentos suficientes de execução, e que, em treze municípios, houve omissão de informações exigidas para transparência, especialmente pela ausência de relatório de gestão no Transferegov.*

109. *A irregularidade central, portanto, está na fragilidade da comprovação. Quando o município paga sem termo de recebimento, sem medição idônea, sem relatório de fiscalização, sem lista de atendimentos, sem controle de abastecimento ou com documentação incompatível com as regras do edital e do contrato, não se confirma que a obrigação contratual foi cumprida. Da mesma forma, quando o relatório de gestão não é disponibilizado no Transferegov, não se oferece à sociedade e aos órgãos de controle a visão mínima e tempestiva sobre a execução, os resultados e a situação da transferência.*

110. *Essas falhas comprometeram diretamente a possibilidade de comprovar a efetiva execução dos*

objetos auditados e de confirmar o alcance dos resultados pretendidos. Em Caroebe/RR, a ausência de controles individualizados de abastecimento impede confirmar, de forma suficiente, a destinação e o consumo dos combustíveis pagos. Em Coari/AM, não foi possível confirmar, com base nos documentos apresentados, a efetiva disponibilização dos caminhões e máquinas nem o fornecimento dos combustíveis e lubrificantes nas quantidades pagas. Em Cruzeiro do Sul/AC, não foi possível confirmar a realização das consultas, terapias ou sessões remuneradas pelo contrato. Em Neópolis/SE, as divergências entre os preços praticados e os valores adjudicados nas atas de registro de preços impediram afastar o risco de pagamento por combustíveis em valores superiores aos contratualmente admitidos. Em Rorainópolis/RR, a insuficiência dos elementos de comprovação impediu confirmar o efetivo fornecimento de combustíveis e a limpeza dos igarapés. Em São Miguel do Guaporé/RO, a incompatibilidade de fornecedores com o objeto contratado comprometeu a segurança dos pagamentos realizados.

111. *As causas do achado, portanto, estão relacionadas a deficiências no acompanhamento da execução contratual e nos controles administrativos e financeiros da execução dos recursos. No acompanhamento contratual, foram identificados atestos genéricos, ausência de relatórios de fiscalização, inexistência de termos circunstanciados de recebimento, ausência de controles individualizados compatíveis com a natureza dos objetos e insuficiência de registros de produtividade. Nos controles administrativos e financeiros, foram observados processos de pagamento incompletos, faturas sem valor fiscal, emissão de empenhos após a prestação dos serviços, ausência de vinculação clara entre alguns documentos e a transferência especial, bem como falhas na alimentação tempestiva das informações exigidas no Transferegov.*

112. *Em razão disso, os encaminhamentos devem preservar as diferenças entre as situações encontradas. Nos casos em que a ausência de comprovação da execução do objeto ou a incompatibilidade dos pagamentos com o objeto contratado indicam risco concreto de dano ao erário, mostra-se adequada a constituição de tomada de contas especial, com citação dos responsáveis identificados nas matrizes de responsabilização. Nos casos em que há indícios relevantes que demandam aprofundamento, mas sem elementos suficientes para quantificação imediata de débito, mostra-se adequada a constituição de processo apartado de representação. Nas situações em que foram identificadas impropriedades formais, como empenho posterior ou ausência de relatório de gestão no Transferegov, sem evidência suficiente de dano, a medida adequada é a expedição de ciência aos municípios.*

Tabela 6: Encaminhamentos conforme a situação identificada no Achado 4

Situação	Consequência
Pagamento sem comprovação suficiente da execução do objeto, com risco concreto de dano	Tomada de contas especial e citação dos responsáveis
Indícios relevantes de irregularidade na comprovação ou no valor pago, dependentes de aprofundamento	Representação em processo apartado
Empenho posterior à prestação do serviço ou à emissão da nota fiscal, sem dano quantificado no relatório	Ciência ao município sobre a impropriedade
Ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível	Ciência ao município sobre a desconformidade
Execução suficientemente demonstrada quanto aos aspectos examinados	Registro da não configuração dos possíveis achados

Fonte: elaboração própria.

113. *A adoção desses encaminhamentos tende a fortalecer a regularidade da execução das transferências especiais, ao reforçar que a aplicação local dos recursos federais exige não apenas contratação formal, mas também comprovação material da entrega do objeto, liquidação regular da despesa e disponibilização tempestiva das informações exigidas em plataforma oficial. Também permitirá que os casos de maior gravidade sejam apurados em processos próprios, tratando de forma distinta situações com dano potencial relevante, impropriedades formais e casos em que a execução foi suficientemente comprovada.*

114. *Espera-se, com isso, reduzir o risco de pagamento por bens ou serviços não executados, aprimorar a qualidade da liquidação da despesa pública e fortalecer a transparência e a accountability das transferências especiais, em benefício da conformidade, da economicidade e da segurança jurídica e da prestação de serviços à sociedade decorrente da aplicação local das emendas parlamentares.*

4. CONCLUSÃO

115. *A auditoria avaliou a aplicação local de recursos de transferências especiais em dezoito municípios, abrangendo 26 objetos da categoria 'Contratações e Locações' e volume fiscalizado de R$ 106,7 milhões. Concluiu-se que, embora em alguns casos tenha sido possível confirmar a regularidade dos aspectos examinados, a execução das transferências especiais apresentou falhas relevantes de rastreabilidade, verificabilidade das vedações constitucionais, conformidade dos procedimentos de contratação e comprovação da execução dos objetos, o que comprometeu, em diferentes graus, a transparência, a segurança da aplicação dos recursos federais e a capacidade de controle institucional e social sobre a destinação final dos valores transferidos.*

116. *Quanto à Questão 1, verificou-se que a aplicação local dos recursos de transferência especial não se processou com rastreabilidade suficiente em quatorze dos dezoito municípios fiscalizados, correspondentes a 78% da amostra. Nesses casos, os recursos foram transferidos das contas correntes específicas das emendas para outras contas bancárias do próprio município, de fundos municipais ou de empresa municipal, rompendo*

a trilha bancária direta entre o ingresso dos valores federais e sua aplicação final. Essa movimentação alcançou R$ 26,08 milhões, equivalente a 24% do volume fiscalizado. Em onze municípios, apesar da perda de rastreabilidade da emenda, foi possível reconstruir a execução da meta auditada por meio dos demais elementos examinados, razão pela qual a irregularidade será tratada mediante ciência. Em três municípios, contudo, a perda de rastreabilidade alcançou também a própria meta fiscalizada, justificando a instauração de tomada de contas especial para apuração do débito no valor total de R$ 14.916.040,50, somados os três municípios, e eventual responsabilização dos agentes envolvidos.

117. *Quanto à Questão 2, a auditoria não identificou, nos extratos das contas específicas, pagamentos diretamente caracterizáveis como despesas com pessoal ou encargos da dívida, vedados pelo art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Entretanto, a transferência de recursos para outras contas bancárias em quatorze dos dezoito municípios prejudicou a verificação conclusiva da observância dessas vedações, pois a conta específica deixou de revelar a destinação final dos valores. Assim, em quatro municípios, nos quais a movimentação permaneceu suficientemente identificável e não foram detectados indícios de despesas vedadas, foi possível concluir pela observância das condicionantes analisadas. Nos demais casos, a equipe não identificou pagamentos vedados na conta específica, mas também não pôde afastar integralmente o risco de aplicação posterior dos recursos em despesas constitucionalmente proibidas. Além disso, em um município, foram identificados pagamentos a pessoas físicas com indícios que demandam esclarecimento específico, a justificar a autuação de processo apartado de representação.*

118. *Quanto à Questão 3, constatou-se que as licitações e contratações diretas custeadas com recursos de transferências especiais não apresentaram conformidade uniforme com as normas legais aplicáveis. Em três municípios, não foram identificadas irregularidades relevantes nos procedimentos examinados; em oito, foram constatadas falhas relevantes, sem indícios graves de fraude, a serem tratadas por ciência ou recomendação; em quatro, foram identificados elementos mais graves, como indícios de fraude ou direcionamento, baixa ou inexistente competição, fragilidades na pesquisa de preços, restrições à competitividade, atos praticados antes da conclusão válida da licitação ou participação indevida de empresa vinculada a agente público; e, em três, a análise foi prejudicada, não aprofundada ou limitada pelo escopo do trabalho. Embora não se tenha identificado, de forma generalizada, contratação de empresas fictícias, empresas declaradas inidôneas ou contratação direta irregular, as falhas constatadas reduziram a confiabilidade dos processos de seleção dos fornecedores, fragilizaram a busca da proposta mais vantajosa e aumentaram o risco de contratações antieconômicas ou irregulares.*

119. *Quanto à Questão 4, verificou-se que a execução dos objetos não ocorreu, em todos os casos, com comprovação suficiente das condições contratadas, da economicidade, do alcance dos resultados pretendidos, do respeito ao plano de aplicação e das exigências normativas aplicáveis. Não foram identificados, quanto aos aspectos examinados, casos de ausência de cobertura contratual, despesas estranhas à finalidade da meta, utilização de comprovantes em duplicidade ou saques em espécie. Todavia, em onze municípios, foram constatadas impropriedades ou falhas tratáveis por ciência, e, em seis, foram identificadas falhas graves que demandam processo apartado para responsabilização ou aprofundamento das investigações, em razão de pagamento sem comprovação suficiente da execução do objeto, indícios de superfaturamento, incompatibilidade entre pagamentos e objeto contratado ou insuficiência de documentos de liquidação. Além disso, em treze municípios, constatou-se ausência de relatório de gestão no Transferegov quando já exigível, o que restringiu a transparência e o acompanhamento tempestivo da execução das transferências especiais.*

120. *As fragilidades identificadas nas quatro questões produzem efeitos convergentes: reduzem a rastreabilidade dos recursos, dificultam a comprovação da observância das vedações constitucionais, fragilizam a confiabilidade dos processos de contratação, comprometem a verificação da efetiva execução dos objetos e limitam a atuação tempestiva dos controles interno, externo e social. Esses resultados referem-se à amostra fiscalizada e não autorizam generalização automática para todo o universo de transferências especiais; ainda assim, evidenciam riscos relevantes na aplicação local dessa modalidade de repasse, especialmente quando os recursos deixam de ser movimentados diretamente pela conta específica e quando a execução contratual não é acompanhada de documentação suficiente para demonstrar o direito adquirido pelo credor.*

121. *As propostas de encaminhamento consolidadas buscam tratar essas situações de forma proporcional à gravidade das ocorrências. Para as impropriedades formais ou procedimentais, propõem-se ciências e recomendações destinadas a aprimorar a execução financeira, a instrução dos processos de contratação, a liquidação da despesa e a disponibilização de informações no Transferegov. Para os casos com indícios relevantes que demandam aprofundamento, propõe-se a instauração de processos de representação.*

Para as situações em que há perda de rastreabilidade da meta, ausência de comprovação suficiente da execução ou risco concreto de dano ao erário, propõe-se a instauração de tomadas de contas especiais, com vistas à apuração dos fatos, quantificação de eventual débito, citação dos responsáveis e recuperação de parte dos valores transferidos, quando confirmado o dano.

122. *Ressalte-se que as propostas de encaminhamento serão apresentadas de forma individualizada por município, em conformidade com a metodologia descrita no Apêndice D deste relatório. Essa opção decorre da necessidade de preservar a vinculação entre cada irregularidade, as evidências correspondentes, os responsáveis identificados e as medidas propostas em cada caso concreto. Assim, embora os achados tenham sido consolidados por questão de auditoria, os encaminhamentos observarão a situação específica de cada ente fiscalizado, com amparo nos respectivos papéis de trabalho e, quando cabível, nas matrizes de responsabilização elaboradas para subsidiar as propostas de audiência, citação, representação ou instauração de tomada de contas especial e que compõe o Apêndice C deste relatório.*

123. *Espera-se, com isso, fortalecer a transparência, a rastreabilidade e a verificabilidade da aplicação local das transferências especiais, reforçar a necessidade de movimentação dos recursos em conta específica, aprimorar a qualidade dos processos de contratação e de liquidação da despesa, permitir a responsabilização dos casos com indícios de fraude, execução irregular ou dano ao erário e contribuir para que os recursos transferidos diretamente aos entes municipais sejam aplicados de forma regular, econômica e efetiva em benefício da população.*

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

124. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

124.1 ***Município de Acaraú/CE (Papel de Trabalho 1, peça 1076):***

124.1.1 ***constituir processo apartado de tomada de contas especial****, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, no art. 252 do Regimento Interno/TCU e no art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, constituindo-se processo específico com as peças mencionadas no capítulo 'Evidências Obtidas', além do Papel de Trabalho 1 (peça 1076, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, para apuração do débito no valor de R$ 4.196.040,50, decorrente da perda de rastreabilidade dos recursos da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação: 09032023-031271/2023;*

124.1.1.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a ***citação*** *da Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro (CPF 409.768.152-49), Prefeita do Município de Acaraú/CE à época dos fatos, gestão 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de* ***quinze dias****, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto às irregularidades identificadas:*

Irregularidade: *perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação 09032023-031271/2023, ocorrida no período de agosto de 2023 a fevereiro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 4.196.040,50, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas.*

Conduta*: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;*

Nexo Causal*: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;*

Culpabilidade*: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Prefeita Municipal, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;*

Normas infringidas*: art. 81, caput, da Lei 14.436/2022; arts. 70 e 166-A, §1º, I e II da Constituição Federal; art. 2º, § 5º da IN TCU 93/2024; princípio da transparência;*

Débito relacionado à responsável*:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***

01/09/2023	*340.954,74*
06/09/2023	*137.736,36*
11/10/2023	*70.610,09*
23/10/2023	*3.722,36*
27/10/2023	*37.941,63*
31/10/2023	*21.588,53*
01/11/2023	*38.840,75*
06/11/2023	*4.484,67*
09/11/2023	*61.996,69*
10/11/2023	*10.607,03*
13/11/2023	*50.458,42*
23/11/2023	*1.667,65*
24/11/2023	*20.486,30*
29/11/2023	*1.896,24*
01/12/2023	*6.069,82*
05/12/2023	*7.086,98*
07/12/2023	*16.248,25*
13/12/2023	*309.978,16*
14/12/2023	*1.997.000,00*
15/12/2023	*692.800,00*
18/12/2023	*74.700,00*
19/12/2023	*123.363,12*
20/12/2023	*2.910,00*
27/12/2023	*26.000,00*
28/12/2023	*10.504,34*
08/01/2024	*2.970,28*
10/01/2024	*62.762,44*
02/02/2024	*60.655,65*

**datas as transferências bancárias (peça 1076, p. 20-23)*

*124.1.1.2 dar **ciência** ao Município de Acaraú/CE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 2010.01/2022, e nos contratos deles decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a desclassificação de licitantes sem a realização de diligências para saneamento de falhas formais afronta a jurisprudência do TCU, notadamente o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em

afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.2 Município de Alagoa Grande/PB (Papel de Trabalho 2, peça 1079):

*124.2.1 dar **ciência** ao Município de Alagoa Grande/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 45/2026 e no Contrato 63/2025, relativos à execução da Emenda Parlamentar 202444360013-MURILO GALDINO, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a ausência de indicação clara da fonte da dotação orçamentária no edital, bem como a não explicitação de que os recursos utilizados eram provenientes de transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, comprometeram a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos, em desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como com as disposições da Lei 14.133/2021 relativas à adequada instrução do processo de contratação;

b) a desclassificação dos lances inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, sem dar às licitantes a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, afrontou a jurisprudência mais recente do TCU, a exemplo dos Acórdãos 214/2025-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus, 465/2024-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, e 2.378/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, sendo que o art. art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 é aplicável somente às licitações de obras e serviços de engenharia;

c) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro;

d) a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

e) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.3 Município de Amapá/AP (Papel de Trabalho 3, peça 1099):

*124.3.1 dar **ciência** ao Município de Amapá/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202341120009-Leda Sadala, Plano de Ação 09032023-032968/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c) a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

d) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024.

124.4 Município de Belém/PA (Papel de Trabalho 4, peça 1107):

*124.4.1 dar **ciência** ao Município de Belém/PA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202342150007-Vivi Reis, Plano de Ação 09032023-033006/2023, para que sejam adotadas*

medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

124.5 Município de Campo Formoso/BA (Papel de Trabalho 5, peça 1091):

*124.5.1 dar **ciência** ao Município de Campo Formoso/BA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução da Emenda Parlamentar 202330910001-Elmar Nascimento, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:*

a) a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da Transferência Especial para outras contas do município compromete a rastreabilidade da aplicação dos recursos, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência (art. 37 da Constituição Federal), com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de dificultar o controle do cumprimento das vedações do art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal;

b) a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta junto a fornecedores, sem utilização de referências de contratações públicas, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993; o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021; bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

d) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024; e

*124.5.2 **constituir processo apartado de representação**, nos termos do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças 994, 1030, 1031, bem como do Papel de Trabalho 5, peça 1091, e do presente Relatório de Auditoria, para apuração dos pagamentos realizados a pessoas físicas, com vistas a verificar eventual utilização de recursos da transferência especial para despesas vedadas pelo art. 166-A, § 1º, incisos I, da Constituição Federal;*

124.6 Município de Carneirinho/MG (Papel de Trabalho 6, peça 1105):

*124.6.1 dar **ciência** ao Município de Carneirinho/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444270001-Mauricio do Vôlei, Plano de Ação 09032024-067207/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.7 Município de Caroebe/RR (Papel de Trabalho 7, peça 1110):

*124.7.1 **constituir processo apartado de representação**, nos termos 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo Evidências Obtidas no Papel de Trabalho 7 (peça 1110, p. 3-4) e do presente Relatório de Auditoria, no tocante à Meta 2 do Plano de Ação 09032024-069726/2024 (Transferência Especial), relativo à Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, destinada ao município de Caroebe/RR,*

para:

124.7.1.1 *realizar a **audiência** das pessoas a seguir indicadas, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativas, conforme a matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada:*

I. ***Irregularidade:*** *fraude à licitação consistente na montagem e direcionamento dos Pregões Presenciais para Registro de Preços 3/2024 e 5/2024, realizados no âmbito dos Processos Administrativos 9/2024 e 13/2024, no período de agosto a setembro de 2024, evidenciada por: emissão de empenhos e apostilas mencionando a futura contratada antes da realização da sessão pública e da homologação dos certames; sobrepreço por estimativa exclusivamente com cotações de fornecedores (incluindo a futura contratada); falhas no DFD quanto ao dimensionamento dos quantitativos; uso da modalidade presencial sem justificativas e sem gravação da sessão; participação de uma única licitante; sócio da única licitante é servidor do município; desconto irrisório da única licitante; emissão de pareceres jurídicos dissociados das inconsistências do processo, apontadas pelo parecer do controle interno; e condução de sessões públicas com erros materiais graves.*

II. ***Normas infringidas:*** *arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, §1º, 11, III, 17, §§ 2º e 5º, 23, 47, § 1º, III, 115 e 176 da Lei 14.133/2021; art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; arts. 337-F e 337-L do Código Penal.*

III. ***Responsáveis:***

a) Márcia Marques da Silva, CPF: 704.576.112-00, Secretária de Assistência Social:

*a.1) **conduta**: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação.*

*a.2) **nexo causal**: ao assinar a Nota de Empenho 160 antecipadamente ao Pregão Presencial 3/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação.*

*a.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente.*

b) Keila Lima Borges, CPF: 915.484.033-34, Secretária de Meio Ambiente:

*b.1) **conduta**: assinar a Nota de Empenho 69, no valor de R$ 183.750,00, vinculada ao Pregão Presencial SRP 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação.*

*b.2) **nexo causal**: ao assinar a Nota de Empenho 69 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação.*

*b.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente.*

c) Lúcio Albuquerque Guimarães Júnior, CPF: 835.675.182-91, Secretário de Finanças:

*c.1) **conduta**: assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todos vinculados ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação.*

*c.2) **nexo causal**: ao assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação.*

*c.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente.*

d) Osmar Serra Bonfim Filho, CPF: 618.303.302-25, Prefeito Municipal (gestão 1º/1/2021 a

31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028):

d.1) ***conduta**: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, e as Notas de Empenho 69, 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 183.750,00, R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todas vinculados ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação dos referidos certames, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação; homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024 mesmo diante de vícios graves e evidentes no procedimento licitatório, incluindo inconsistências na ata da sessão pública, participação de única licitante previamente consultada na formação do preço estimado e irregularidades na condução do certame, em vez de anular os procedimentos e determinar a apuração das irregularidades; e assinar a Nota de Empenho 470, no valor de R$ 258.402,80, decorrente do Pregão Presencial 5/2024, mesmo estando o certame eivado de vícios insanáveis decorrentes de fraude à licitação, em vez de se abster de dar execução a contrato inválido e adotar providências para anulação do procedimento licitatório.*

d.2) ***nexo causal**: ao assinar as Notas de Empenho 160, 69, 367, 368 e 369 antecipadamente aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação; ao homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, apesar dos vícios evidentes, validou formalmente procedimentos licitatórios direcionados e contribuiu para a consolidação da fraude à licitação e para a posterior execução das despesas irregulares; ao assinar a Nota de Empenho 470 decorrente de licitação fraudada possibilitou a execução de despesa baseada em contratação inválida e contribuiu para a materialização dos efeitos da fraude à licitação.*

d.3) ***culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Prefeito Municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente; deixar de homologar licitação eivada de vícios graves e determinar a apuração das irregularidades em vez de homologar procedimentos licitatórios manifestamente irregulares; bem como se abster de executar despesa decorrente de licitação inválida e adotar providências para sua anulação em vez de emitir empenho baseado em procedimento licitatório fraudado.*

e) *Sabrina da Silva Sabino, CPF: 025.511.302-12, assessora jurídica:*

e.1) ***conduta**: emitir parecer jurídico na fase interna do Pregão Presencial SRP 3/2024 opinando pelo prosseguimento do certame sem enfrentar irregularidades relevantes apontadas pelo controle interno, relativas à deficiência do planejamento e à formação do preço estimado, bem como emitir parecer jurídico na fase externa opinando pela homologação do certame sem identificar inconsistências evidentes na ata da sessão pública, em vez de apontar os vícios do procedimento licitatório e recomendar seu saneamento ou anulação.*

e.2) ***nexo causal**: ao emitir pareceres jurídicos favoráveis sem enfrentar irregularidades na fase interna e sem identificar vícios na fase externa possibilitou a continuidade e homologação de procedimento viciado e contribuiu para a fraude à licitação.*

e.3) ***culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Assessora Jurídica, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria apontar as irregularidades relevantes do procedimento e recomendar seu saneamento ou anulação em vez de emitir pareceres favoráveis ao prosseguimento e à homologação de certame eivado de vícios.*

f) *Flávio Henrique da Silva, CPF: 904.489.102-25, assessor jurídico:*

f.1) ***Conduta**: emitir parecer jurídico no Pregão Presencial 5/2024 consignando o resultado da licitação antes da realização da sessão pública, em vez de analisar os autos após a realização do certame e verificar a regularidade do procedimento.*

f.2) ***nexo causal**: emitir parecer com resultado antecipado evidenciou direcionamento e contribuiu para a fraude à licitação.*

f.3) ***culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Assessor Jurídico, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria emitir parecer apenas após a realização da sessão pública e verificar a regularidade do procedimento em vez de antecipar o resultado da licitação.*

g) *Noel Ferreira da Costa, CPF: 164.359.152-53, Pregoeiro; e Adriana Pereira Araújo, CPF: 835.957.082-53, equipe de apoio do pregoeiro:*

g.1) ***Conduta:** conduzir e acompanhar a sessão pública dos Pregões Presenciais SRP 3/2024 e 5/2024 com registros inconsistentes de datas, divergência de objeto e declaração de vencedor por valor distinto da*

proposta apresentada, cujo sócio é servidor público do município, em vez de assegurar a coerência, precisão e regularidade dos atos dos certames.

g.2) ***nexo causal****: ao conduzir e acompanhar a sessão com inconsistências e adjudicar o objeto dos certames à empresa cujo sócio é servidor do município materializou o resultado previamente direcionado e contribuiu para a fraude à licitação.*

g.3) ***culpabilidade****: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de Pregoeiro e equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam conduzir a sessão com rigor formal e garantir a fidedignidade dos registros em vez de realizar sessão com erros graves.*

h) *Bruno Roberto de Souza Crivelli, CPF 827.472.102-00, sócio da empresa contratada Crivelli Comércio de Combustível Ltda. e servidor do município:*

h.1) ***conduta:*** *participar de licitações do Município de Caroebe/RR na condição de sócio de empresa licitante, mesmo sendo servidor público municipal, em vez de se declarar impedido.*

h.2) ***nexo causal:*** *ao permitir a participação de sua empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda. dos certames em situação de impedimento possibilitou a contratação irregular e contribuiu para a fraude à licitação.*

h.3) ***culpabilidade****: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de servidor público municipal e sócio da empresa licitante, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria abster-se de participar, direta ou indiretamente, de licitação promovida pelo Município de Caroebe/RR, ao qual estava vinculado, em vez de participar, como sócio da empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., de certames promovidos pelo próprio município.*

124.7.1.2 *realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, a* ***audiência*** *da sociedade empresária Crivelli Comércio de Combustível Ltda. (CNPJ 45.850.235/0001-00), para, no prazo de* ***quinze dias****, manifestar-se, caso queira, sobre os seguintes pontos relativos aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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: participação e contratação com a Administração Pública em licitação direcionada, com sobrepreço e com impedimento legal de seu sócio, em afronta aos arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, §1º, 11, III, e 115 da Lei 14.133/2021; art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; arts. 337-F e 337-L do Código Penal;*

124.7.1.3 ***aprofundar*** *as análises relativas à inexecução total ou parcial do objeto contratual, pagamento de despesas sem comprovação jurídica/fiscal idônea, e sem comprovação da quantitativo ou do objeto realizado (Achados IV.2, IV.3 e IV.5), no âmbito das ARPs 3/2024 e 4/2024, decorrente dos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, e a respectiva apuração de eventual débito;*

124.7.2 *dar* ***ciência*** *ao Município de Caroebe/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, Plano de Ação 09032024-069726/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e*

b) *a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;*

124.8 ***Município de Coari/AM (Papel de Trabalho 8, peça 1113):***

124.8.1 ***constituir processo apartado de tomada de contas especial****, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 9.020.000,00, referente à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar*

202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo Evidências Obtidas relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas, em afronta ao art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023; ao arts. 70 e 166-A, §1º, I e II, da Constituição Federal; ao art. 2º, § 5º da IN TCU 93/2024; e ao princípio da transparência;

*124.8.1.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a **citação** do Sr. Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM, gestão 16/12/2021 a 31/12/2024, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:*

***Irregularidade:** perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 9.020.000,00, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas;*

***Conduta**: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;*

***Nexo Causal**: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Prefeito Municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;*

***Normas infringidas**: art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023; arts. 70 e 166-A, §1º, I e II, da Constituição Federal; art. 2º, § 5º da IN TCU 93/2024; princípio da transparência;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

*Data da Ocorrência**	*Valor Histórico (R$)*
11/7/2024	*2.600.000,00*
17/7/2024	*2.350.000,00*
18/7/2024	*1.800.000,00*
19/7/2024	*2.270.000,00*

**datas as transferências bancárias (peça 1058, p. 9)*

*124.8.2 **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 1.639.900,00, referente à não comprovação da execução regular do objeto do Contrato 33/2023, decorrente do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, evidenciado pela liquidação de despesas por fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em afronta aos arts. 62, e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;*

*124.8.2.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a **citação** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:*

a) Responsáveis: Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:

***Conduta/Irregularidade**: emitir a Nota de Empenho 3418/24 e ordenar o pagamento da despesa no valor de R$ 1.639.900,00 com base em liquidação irregular, consubstanciada em fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, sem comprovação da execução do objeto e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação fiscal idônea e comprovação da execução do objeto antes do pagamento;*

***Nexo Causal**: ao emitir empenho e ordenar o pagamento com base em liquidação irregular viabilizou a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto e em afronta às normas orçamentárias, e dano ao erário;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de Secretário de Finanças, Prefeito Municipal e Contador, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamento com base em documentação irregular;*

***Normas infringidas**: 62, e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
12/9/2024	*1.639.900,00*

**data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)*

b) *Responsável: W. Fernandes de Souza Ltda. (CNPJ 19.494.098/0001-09), empresa contratada*

***Conduta/Irregularidade:** receber pagamentos no valor de R$ 1.639.900,00, no âmbito do Contrato 33/2023, sem comprovação da regular execução do objeto, mediante apresentação de fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, realização de medições unilaterais sem respaldo em relatório de fiscalização, ausência de termo de recebimento e descumprimento das condições contratuais de medição e aceitação do objeto, além de não dispor de capacidade operacional compatível com a dimensão dos serviços contratados, em vez de executar o contrato com capacidade adequada e comprovar a regular execução do objeto por meio de documentação fiscal idônea, medições válidas e observância das condições contratuais de recebimento;*

***Nexo Causal:** ao receber pagamentos nessas condições, mediante execução do contrato sem comprovação adequada do objeto e com utilização de documentação inidônea, contribuiu para a liquidação irregular da despesa e para a realização de pagamentos sem comprovação da execução dos serviços, ensejando dano ao erário;*

***Culpabilidade:** não se aplica (pessoa jurídica);*

***Normas infringidas:** arts. 62, e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;*

***Débito relacionado ao** responsável:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
5/9/2024	*1.639.900,00*

**data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)*

*124.8.2.2 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a **audiência** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada na condução/execução do Pregão Presencial 52/2023:*

***I.** **Irregularidade**: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, destinado ao registro de preços para locação de máquinas e equipamentos para limpeza pública, realizado no período de setembro a novembro de 2023, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam, participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,2% em relação ao valor estimado; vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município; utilização de pesquisa de preços baseada exclusivamente em cotação direta com fornecedores associada à ausência de justificativa para não utilização de outras fontes; e representação da empresa na sessão pública pela mesma pessoa que representou a empresa Evandy Saturnino de Lima – EPP, CNPJ: 01.601.016/0001-12, no Pregão Presencial 79/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento, em desconformidade com o edital e com a legislação aplicável;*

***II.** **Normas infringidas:** arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993; art. 37, caput e inciso XXI, da*

Constituição Federal; art. 337-F do Código Penal; arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;

III. Responsáveis:

a) Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, equipe de apoio do pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, equipe de apoio do pregoeiro;

a.1) ***conduta:*** *conduzir o Pregão Presencial 52/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;*

a.2) ***nexo causal:*** *ao conduzir o certame e adjudicar seu objeto nessas condições causou o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;*

a.3) ***culpabilidade:*** *é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de Pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;*

b) Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

b.1) ***conduta:*** *homologar o resultado do Pregão Presencial 52/2023 e executar o Contrato 33/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;*

b.2) ***nexo causal:*** *ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;*

b.3) ***culpabilidade:*** *é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;*

c) Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, assessor jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

c.1) ***conduta****: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 52/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado, vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município e incompatibilidade entre a capacidade operacional da empresa e a dimensão do objeto licitado, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório.*

c.2) ***nexo causal****: ao emitir pareceres favoráveis nessas condições contribuiu para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação.*

c.3) ***culpabilidade****: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade.*

124.8.3 ***constituir processo apartado de tomada de contas especial****, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 3.730.521,95, referente à não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis, e realização de pagamentos relativamente às despesas irregularmente liquidadas;*

124.8.3.1 no âmbito do processo apartado de tomada de consta especial, realizar a ***citação*** *das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de* ***quinze dias****, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:*

Irregularidade: *não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis, e realização de pagamentos no valor total de R$ 3.730.521,95 relativamente às despesas irregularmente liquidadas.*

Normas infringidas*: arts. 62, e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;*

Responsáveis:

a) Charles Santos Gonçalves (CPF: 857.884.902-78), Diretor do Departamento de Abastecimento e Passagens:

a.1) ***conduta****: emitir as Autorizações de Fornecimento 992/2024, 1210/2024, 1465/2024, 1851/2024 e 1902/2024 e atestar o recebimento de combustíveis mediante carimbo genérico e sem verificação da quantidade e qualidade dos bens, além de não formalizar o recebimento por comissão, em vez de comprovar a execução do objeto mediante termo circunstanciado e verificação adequada, conforme exigido no termo de referência;*

a.2) ***nexo causal:*** *ao atestar o recebimento sem verificação adequada viabilizou a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário.*

a.3) ***culpabilidade:*** *é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de gestor responsável pelo recebimento, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a execução do objeto e formalizar adequadamente seu recebimento, em vez de atestá-lo de forma genérica.*

a.4) ***débito relacionado ao responsável****:*

*Data da Ocorrência**	*Valor Histórico (R$)*
05/07/2024	*300.000,00*
17/07/2024	*440.000,00*
09/07/2024	*75.000,00*
19/07/2024	*300.000,00*
29/07/2024	*1.000.000,00*
14/08/2024	*884.521,95*
08/11/2024	*556.000,00*
06/12/2024	*175.000,00*

**data dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)*

*a.5) Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; e Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:****conduta****: emitir as Notas de Empenho 1472/24, 1866/24, 2146/24, 2999/24 e 3171/24, no valor total de R$ 4.089.451,31, e ordenar pagamentos no valor de R$ 3.730.521,95 com base em atestos irregulares e sem comprovação da execução do objeto, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação idônea e comprovação da execução antes do pagamento;*

a.6) ***nexo causal:*** *ao emitir empenhos e ordenar pagamentos nessas condições viabilizou a execução financeira de licitação direcionada, resultando em despesas sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário.*

a.7) ***culpabilidade:*** *é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamentos com base em documentação irregular.*

a.8) ***débito relacionado aos responsáveis****:*

*Data da Ocorrência**	*Valor Histórico (R$)*

05/07/2024	*300.000,00*
17/07/2024	*440.000,00*
09/07/2024	*75.000,00*
19/07/2024	*300.000,00*
29/07/2024	*1.000.000,00*
14/08/2024	*884.521,95*
08/11/2024	*556.000,00*
06/12/2024	*175.000,00*

**data dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)*

b) Evandy Saturnino de Lima – EPP (CNPJ: 01.601.016/0001-12), empresa contratada;

b.1) ***conduta:*** *receber pagamentos no valor total de R$ 4.089.451,31, no âmbito do contrato decorrente do Pregão Presencial 79/2023 sem comprovação adequada da execução do objeto, em vez de executar o contrato com comprovação regular da prestação dos serviços;*

b.2) ***nexo causal:*** *ao executar o contrato sem comprovação adequada contribuiu para a execução irregular do objeto, ensejando dano ao erário;*

b.3) ***culpabilidade:*** *não se aplica (pessoa jurídica);*

b.4) ***Débito relacionado ao responsável****:*

Data da Ocorrência*Valor Histórico (R$)	
05/07/2024	*300.000,00*
17/07/2024	*440.000,00*
09/07/2024	*75.000,00*
19/07/2024	*300.000,00*
29/07/2024	*1.000.000,00*
14/08/2024	*884.521,95*
08/11/2024	*556.000,00*
06/12/2024	*175.000,00*

**data dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)*

124.8.3.2 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a ***audiência*** *das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de* ***quinze dias****, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Presencial 79/2023:*

I. ***Irregularidade****: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 79/2023, destinado ao registro de preços para aquisição de combustíveis e lubrificantes para atendimento da Secretaria Municipal de Infraestrutura, realizado no período de outubro de 2023 a janeiro de 2024, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam, participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,003% em relação ao valor estimado; vínculos entre empregados da empresa contratada e o município; e representação da empresa pela mesma pessoa que representou a empresa W. Fernandes de Souza Ltda., CNPJ 19.494.098/0001-09, no Pregão Presencial 52/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento;*

II. ***Normas infringidas:*** *arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993; art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal; art. 337-F do Código Penal; arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;*

III. ***Responsáveis:***

a) Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, equipe de apoio do pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, equipe de apoio do pregoeiro;

*a.1) **conduta:** conduzir o Pregão Presencial 79/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;*

*a.2) **nexo causal:** ao conduzir o certame e adjudicar seu objeto nessas condições causou o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;*

*a.3) **culpabilidade:** é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de Pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;*

b) Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

*b.1) **conduta:** homologar o resultado do Pregão Presencial 79/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;*

*b.2) **nexo causal:** ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;*

*b.3) **culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;*

c) Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, assessor jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

*c.1) **conduta**: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 79/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e atuação de um mesmo representante em empresas participantes de certames relacionados, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório.*

*c.2) **nexo causal**: ao emitir manifestações favoráveis nessas condições contribuiu para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação.*

*c.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade.*

*124.8.4 dar **ciência** ao Município de Coari/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024.

124.9 Município de Cruzeiro do Sul/AC (Papel de Trabalho 9, peça 1108):

*124.9.1 **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 9 (peça 1108, p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 1.700.000,00 referentes à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do Município de Cruzeiro do Sul/AC, conforme extrato bancário e demais documentos citados no*

capítulo Evidências Obtidas relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1, em afronta ao art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023; ao arts. 70 e 166-A, §1º, I e II, da Constituição Federal; ao art. 2º, § 5º da IN TCU 93/2024; e ao princípio da transparência;

*124.9.1.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a **citação** do Sr. José de Souza Lima (CPF: 308.778.812-00), Prefeito do Município de Cruzeiro do Sul/AC, gestão 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:*

***Irregularidade:** perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 1.700.000,00, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo Evidências Obtidas relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1.*

***Conduta/Irregularidade**: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;*

***Nexo Causal**: Ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da Transferência Especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Prefeito Municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município.*

***Norma infringida**: art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023; arts. 70 e 166-A, §1º, I e II, da Constituição Federal; art. 2º, § 5º da IN TCU 93/2024; princípio da transparência;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

*Data da Ocorrência**	*Valor Histórico (R$)*
27/8/2024	*1.000.000,00*
28/8/2024	*700.000,00*

**datas as transferências bancárias*

*124.9.2 **constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 9 (peça 1108, p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 4.901.760,00, referente à ausência de comprovação da execução da despesa no âmbito do Contrato 411/2024, firmado para execução da Meta 1 da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, evidenciada pela inexistência, nos autos, de documentos de liquidação, notas fiscais, medições, relatórios de execução e demais comprovações da prestação dos serviços, no período de vigência de 24/4/2024 a 24/4/2026, o que impossibilitou a verificação da execução do objeto e da regular aplicação dos recursos públicos, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/1993; art. 70 da Constituição Federal;*

*124.9.2.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a **citação** das pessoas e empresa a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, responsáveis solidários pelo débito, conforme individualização a seguir:*

a) Aureo Paulo da Costa Neto, CPF 110.522.467-88, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:

***Conduta/Irregularidade**: celebrar o Contrato 411/2024 e permitir sua execução no período de 24/4/2024 a 24/4/2025, sem exigir a comprovação da prestação dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a execução contratual à prévia e regular comprovação da despesa;*

***Nexo Causal**: ao celebrar o contrato e permitir sua execução sem comprovação resultou na ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;*
***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria exigir a comprovação da execução dos serviços mediante documentação idônea antes de permitir a execução contratual, em vez de manter o contrato sem a devida comprovação;*
***Norma infringida**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/1993; art. 70 da Constituição Federal;*
***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
24/4/2025	*2.450.880,00*

**como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada data fim da vigência inicial do contrato*

b) *Marcelo Siqueira de Oliveira, CPF: 658.509.042-04, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:*
***Conduta/Irregularidade:** prorrogar a vigência do Contrato 411/2024 pelo período de 24/4/2025 a 24/4/2026 e permitir sua continuidade sem exigir a comprovação da execução dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a prorrogação e a continuidade contratual à prévia comprovação da execução;*
***Nexo Causal:** ao prorrogar o contrato e permitir sua continuidade sem comprovação resultou na manutenção da ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;*
***Culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria condicionar a prorrogação contratual à comprovação da execução dos serviços, em vez de manter a vigência do contrato sem a devida comprovação;*
***Norma infringida**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/1993; art. 70 da Constituição Federal;*
***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
24/4/2026	*2.450.880,00*

**como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada data fim da vigência do contrato*

c) *A C Maciel Filho Ltda., CNPJ 17.518.581/0001-50, empresa contratada:*
***Conduta/Irregularidade:** receber pagamentos do Contrato 411/2024 sem comprovação da regular execução do objeto, por não dispor de documentação comprobatória da prestação dos serviços contratados, em vez de receber os pagamentos após a execução do objeto, comprovada por meio de notas fiscais, relatórios e demais documentos exigidos para a liquidação da despesa;*
***Nexo Causal:** ao receber pagamento sem comprovação documental da execução do contrato, resultou no enriquecimento ilícito, ensejando dano ao erário;*
***Culpabilidade:** não se aplica (pessoa jurídica);*
***Norma infringida**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 66 da Lei 8.666/1993; art. 70 da Constituição Federal;*
***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
24/4/2026	*4.901.760,00*

**como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada data fim da vigência do contrato*

*124.9.2.2 no âmbito do processo de tomada de contas especial, realizar a **audiência** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024:*

***I.** **Irregularidade**: participação e contratação da empresa A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50) no âmbito do Pregão Eletrônico 22/2023, homologado em 21/2/2024, cujo sócio-*

administrador (Aldemar Cândido Maciel Filho) mantinha vínculo ativo como médico contratado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC no período de 1º/11/2022 a 1º/5/2024, em afronta à vedação legal e editalícia à participação de servidor público ou de empresa a ele vinculada.

II. ***Norma infringida**: art. 9º, III, c/c art. 84 da Lei 8.666/1993; art. 37, caput e XXI, da CF; item 4.4.1 do edital; e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;*

III. ***Responsáveis:***

a) Eliton da Silva Ferreira (CPF: 833.971.082-68), Pregoeiro; Quelvi Leandro Gomes (CPF: 027.450.182-13), Equipe de Apoio; e Bruna Azevedo do Nascimento (CPF: 009.262.182-12), Equipe de Apoio:

*a.1) **conduta**: adjudicar o objeto do Pregão Eletrônico 22/2023 à empresa A C Maciel Filho Ltda., deixando de inabilitá-la em razão da vedação legal e editalícia decorrente do vínculo de seu sócio com o órgão promotor da licitação, em vez de proceder à sua inabilitação;*

*a.2) **nexo causal**: ao adjudicar o objeto à empresa impedida possibilitou a sua contratação em afronta à legislação e ao edital;*

*a.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de Pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam inabilitar a empresa impedida em vez de adjudicar-lhe o objeto.*

b) Valéria de Oliveira Lima (CPF: 584.717.742-91), Secretária Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC:

*b.1) **conduta**: homologar o Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar a Ata de Registro de Preços 20/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração, deixando de verificar a regularidade da participação da licitante, em vez de determinar o retorno do certame à fase de habilitação;*

*b.2) **nexo causal**: ao homologar a licitação com empresa impedida resultou na formalização da ata de registro de preços em desacordo com a legislação;*

*b.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Secretária Municipal de Saúde, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria determinar o retorno do certame à fase de habilitação em vez de homologar a licitação;*

c) Aureo Paulo da Costa Neto (CPF: 110.522.467-88), Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC:

*c.1) **conduta**: celebrar o Contrato 411/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração Pública, deixando de verificar a regularidade da contratação, em vez de promover a anulação do certame em razão do vício identificado;*

*c.2) **nexo causal**: ao celebrar contrato com empresa impedida resultou na execução de contrato nascido inválido;*

*c.3) **culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria promover a anulação do certame em vez de celebrar o contrato;*

*124.9.2.3 no âmbito do processo de tomada de contas especial, realizar, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução - TCU 360/2023, a **audiência** da sociedade empresária A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre o seguinte ponto relativo ao Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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:*

***Irregularidade**: participar do Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar o Contrato 411/2024 com a Administração Pública, mesmo estando impedida em razão do vínculo de seu sócio-administrador com o órgão contratante, em vez de se abster de participar do certame;*

***Nexo Causal**: ao participar do certame em situação de impedimento possibilitou a contratação irregular;*

***Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);*

***Norma infringida**: art. 9º, III, c/c art. 84 da Lei 8.666/1993; art. 37, caput e XXI, da CF; item 4.4.1 do edital; e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;*

*124.9.3 dar **ciência** ao Município de Cruzeiro do Sul/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) o adiamento da sessão pública, assim como a alteração de cláusulas editalícias capazes de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do extrato do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, além do art. 21, § 4º, da Lei 14.133/2021, e da jurisprudência do TCU, representada pelos Acórdãos 2032/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 2179/2011-TCU-Plenário, Relator Weder de Oliveira, 6613/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 2898/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge; e

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro.

124.10 Município de Ituiutaba/MG (Papel de Trabalho 10, peça 1100):

*124.10.1 dar **ciência** ao Município de Ituitaba/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202339140003-André Janones, Plano de Ação 09032023-031603/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.11 Município de Laranjal do Jari/AP (Papel de Trabalho 11, peça 1112):

*124.11.1 dar **ciência** ao Município de Laranjal do Jari/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da execução da Emenda Parlamentar 202338970003-Acácio Favacho, Plano de Ação 09032023-032850/2023, sobretudo no Pregão Eletrônico 7/2021-CPL/SEMAP/PMLJ e no Contrato 19/2021-PMLJ, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

b) *a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e*

c) *a ausência de Relatório de Gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;*

124.12 ***Município de Neópolis/SE (Papel de Trabalho 12, peça 1117):***

124.12.1 ***constituir processo apartado do tipo representação****, nos termos 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças listadas no capítulo Evidências Obtidas do Papel de Trabalho 12 (peça 1117, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, a fim de aprofundar as análises quanto ao eventual superfaturamento;*

124.12.2 *dar* ***ciência*** *ao Município de Neópolis/SE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440950002-Rogério Carvalho, Plano de Ação 09032024-064763/2024, sobretudo no Pregão Eletrônico 38/2023 e atas de registro de preços dele decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e*

b) *a emissão de empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;*

124.13 ***Município de Patos/PB (Papel de Trabalho 13, peça 1115):***

124.13.1 *dar* ***ciência*** *ao Município de Patos/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202427120003-Hugo Motta, Plano de Ação 09032024-068859/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;*

124.14 ***Município de Pracuúba/AP (Papel de Trabalho 14, peça 1114):***

124.14.1 *dar* ***ciência*** *ao Município de Pracuúba/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202326740004-Luiz Carlos, Plano de Ação 09032023-031369/2023, e da Emenda Parlamentar 202339100008-Aline Gurgel, Plano de Ação 09032023-031760/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *no contexto da execução da Ata de Registro de Preços 1/2023, decorrente do Pregão Eletrônico 3/2023, o recebimento do objeto sem a elaboração dos relatórios de fiscalização afrontou ao disposto no item 6 e subitens no termo de referência; e*

b) *a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;*

124.15 ***Município de Riacho da Cruz/RN (Papel de Trabalho 15, peça 1102):***

124.15.1 ***recomendar*** *ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de reavaliar a estratégia atualmente adotada para aquisição de combustíveis, especialmente quanto à contratação direta de postos locais, considerando a estrutura do mercado fornecedor na região, e verificar a possibilidade de adotar modelos alternativos que ampliem a competitividade dos certames, como a contratação de serviços de gerenciamento de frota com rede credenciada de abastecimento, bem como que adotar medidas de prospecção de mercado e de divulgação dos certames, de modo a favorecer a participação de maior número de interessados e aprimorar a eficiência e a economicidade das contratações;*

124.15.2 *dar* ***ciência*** *ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na gestão dos recursos da Emenda Parlamentar 202330540003-Beto Rosado, Plano de Ação 09032023-032494/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, caput, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da*

Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) o pagamento de despesas sem contrato que ampare o fornecimento viola o art. 63, § 2º, I, da Lei 4.320/1964, o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e o art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021; e

c) a emissão do empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;

124.16 Município de Rorainópolis/RR (Papel de Trabalho 16, peça 1111):

124.16.1 ***constituir processo apartado de representação****, nos termos do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 1 – fornecimento de combustíveis e lubrificantes, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a aprofundar a análise e apurar o eventual débito para os achados relativos à inexecução total ou parcial do objeto contratual (Achado IV.2), pagamento de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado (Achado IV.5) e pagamento de despesas com comprovantes utilizados em duplicidade (IV.6);*

124.16.2 ***constituir processo apartado de representação****, nos termos do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 3 – limpeza de igarapés, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a avaliar possível montagem, direcionamento e fracionamento irregular das licitações (Achado III.1);*

124.16.3 dar ***ciência*** *ao Município de Rorainópolis/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440930001-Mecias de Jesus, Plano de Ação 09032024-064654/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inc. II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, caput e § 1º da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.17 Município de São José da Laje/AL (Papel de Trabalho 17, peça 1116):

124.17.1 dar ***ciência*** *ao Município de São José da Laje/AL, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442960005-Alfredo Gaspar, Plano de Ação 09032024-068329/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b) a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

124.18 Município de São Miguel do Guaporé/RO (Papel de Trabalho 18, peça 1081)

124.18.1 ***constituir processo apartado de tomada de contas especial****, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, constituindo-se processo específico com as peças indicadas no capítulo 'Evidências Obtidas' do Papel de Trabalho 18 (peça 1081, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 558.170,30, correspondente ao pagamento de despesas não relacionadas ao objeto do Contrato 37/2024;*

124.18.1.1 no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, realizar a ***citação*** *dos responsáveis a seguir, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU*

para apresentarem suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

***Irregularidade:** pagamento de despesas no âmbito do Contrato 37/2024 (gestão de frota), no período de outubro a dezembro de 2024, com base em notas fiscais emitidas por empresas com atividade econômica incompatível com o objeto contratado (manutenção de veículos), notadamente E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.838.966/0001-19) e Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00, identificada como 'Tratormais'), no montante de R$ 558.170,30, conforme NFS-e constantes do Processo 1216/2024;*

a) Clayldo Teixeira da Silva (CPF:004.802.942-40), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Administrador de Cemitério:

***Conduta**: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;*

***Nexo Causal**: ao atestar indevidamente a despesa viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
31/10/2024	*93.038,40*
04/11/2024	*83.515,88*
14/11/2024	*27.136,20*
20/12/2024	*121.667,59*
27/12/2024	*106.666,14*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-291, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-*
307 e 308-309)

b) Gutembergue de Moraes Teixeira (CPF: 002.002.512-28), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Coordenador de Almoxarifado:

***Conduta**: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;*

***Nexo Causal**: ao atestar indevidamente a despesa viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
4/11/2024	*125.604,36*

**data da liquidação, tendo em vista que não foi disponibilizada ordem de pagamento (peça 676, p. 292-293)*

c) *Cornélio Duarte de Carvalho (CPF: 326.946.602-15), Prefeito do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 1º/1/2021 a 31/12/2024:*

Conduta: *autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;*

Nexo Causal: *ao autorizar os pagamentos resultou na saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;*

Culpabilidade: *é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;*

Normas infringidas: *art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
31/10/2024	*93.038,40*
04/11/2024	*209.120,24*
14/11/2024	*27.136,20*
20/12/2024	*121.667,59*
27/12/2024	*107.207,87*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-*
307 e 308-309 e 320-321)

d) *Paulo Júnior Vedoy de Alencar (CPF: 002.221.382-11), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 9/9 a 14/11/2024:*

Conduta: *autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;*

Nexo Causal: *ao autorizar os pagamentos resultou na saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;*

Culpabilidade: *é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;*

Normas infringidas: *art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência**Valor Histórico (R$)	
31/10/2024	*93.038,40*

04/11/2024	*209.120,24*
14/11/2024	*27.136,20*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338)*

e) Oseias Pereira Timoteo (CPF: 005.871.712-94), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 15/11 a 31/12/2024:

***Conduta**: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;*

***Nexo Causal**: ao autorizar os pagamentos resultou na saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;*

***Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
20/12/2024	*121.667,59*
27/12/2024	*107.207,87*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-309 e 320-321)*

f) Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. (CNPJ: 03.477.309/0001-65), contratada no Contato 37/2024:

***Conduta**: aceitar e utilizar orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica de comércio varejista de bebidas (E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda.) e comércio atacadista de água mineral (Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda., identificada como 'Tratormais'), incompatíveis com o objeto contratado (manutenção de frota), e, com base nesses orçamentos, consolidar e faturar ao município despesas relativas ao fornecimento de peças e serviços automotivos sem comprovação idônea da execução;*

***Nexo Causal**: ao aceitar orçamentos irregulares e faturar ao município despesas com base nesses documentos resultou na cobrança e no pagamento de valores sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;*

***Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
31/10/2024	*93.038,40*
04/11/2024	*209.120,24*
14/11/2024	*27.136,20*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
20/12/2024	*121.667,59*
27/12/2024	*107.207,87*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-*
307 e 308-309 e 320-321)

g) *E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 11.838.966/0001-19), empresa que apresentou orçamentos inidôneos:*

***Conduta**: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio varejista de bebidas, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;*

***Nexo Causal**: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;*

***Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

Data da Ocorrência*	***Valor Histórico (R$)***
31/10/2024	*93.038,40*
14/11/2024	*25.347,00*
20/12/2024	*53.576,60*
27/12/2024	*28.378,70*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 306-309)*

h) *Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00), identificada nos orçamentos como 'Tratormais', empresa que apresentou orçamentos inidôneos:*

***Conduta**: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio atacadista de água mineral, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;*

***Nexo Causal**: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;*

***Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);*

***Normas infringidas**: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 37, caput, da Constituição Federal;*

***Débito relacionado ao responsável**:*

***Data da Ocorrência**Valor Histórico (R$)*	
4/11/2024	*209.120,24*
14/11/2024	*1.789,20*
20/12/2024	*68.090,99*
27/12/2024	*78.829,17*

**datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 290-293, 300-303 e 344, 294-295 e 337, 306-309 e 320-321)*

124.18.2 *dar **ciência** ao Município de São Miguel do Guaporé/RO, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444060005-Lebrão, Plano de Ação 09032024-066908/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) *a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inc. I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e*

b) *a ausência, no Contrato 37/2024, de cláusula que preveja o limite máximo da taxa secundária cobrada pela contratada dos estabelecimentos credenciados e de mecanismo de verificação pela fiscalização do contrato, comprometeu a capacidade de verificação da economicidade dos pagamentos realizados com recursos da transferência especial, em desconformidade com o art. 92, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021 e com o Acórdão 2.312/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.*"

2.Os Secretários do TCU nos Estados do Amapá, Alagoas, Sergipe, Pará, Rondônia, Ceará, Acre, Paraíba, Roraima, Rio Grande do Norte, Bahia, Amazonas e Minas Gerais emitiram parecer consolidado, em nome da Secretaria de Relações Institucionais Adjunta (SRI-Adjunta), nos seguintes termos (peça 1.124):

"*Trata-se de auditoria sobre os recursos recebidos por municípios localizados nos estados de Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe, mediante transferências especiais destinadas a custear* ***contratações*** *e* ***locações*** *realizadas pelas referidas municipalidades. Para a fiscalização dessa categoria de objeto, a unidade de auditoria responsável autuou um único processo abrangendo os dezoito municípios, conforme determinado pelo Plano Especial de Auditoria de Transferências Especiais, aprovado pelo Acórdão 158/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar.*

Atuamos nos presentes autos na qualidade de Secretários(as) do TCU nos estados envolvidos, 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.

As Secretarias do TCU nos estados participaram das etapas de planejamento e execução das fiscalizações – entre as quais a presente auditoria – que fazem parte do referido Plano Especial de Auditoria, 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.

Relativamente aos municípios de ***Alagoa Grande/PB, Amapá/AP, Belém/PA, Carneirinho/MG, Ituiutaba/MG, Laranjal do Jari/AP, Patos/PB, Pracuúba/AP*** *e* ***São José da Laje/AL****, nos quais, à luz da avaliação da gravidade das impropriedades eventualmente identificadas, a unidade técnica responsável não propôs encaminhamentos mais gravosos, admitindo-se, quando cabível, a proposta de ciência ao ente fiscalizado, deixa-se de apresentar a contextualização detalhada dessas localidades. Entende-se que, nesses casos, o aprofundamento sobre as características regionais torna-se prescindível para o deslinde dos presentes autos, reservando-se a análise de contexto àqueles entes em que a unidade técnica responsável observou impacto negativo na gestão das verbas públicas.*

No que se refere aos entes federativos a seguir mencionados, é importante destacar a situação encontrada em virtude, principalmente, do impacto das irregularidades no contexto das realidades locais.

No Estado do ***Rio Grande do Norte****, foi auditado o município de* ***Riacho da Cruz****. Ressalta-se a importância dos recursos recebidos para o contexto da municipalidade, que, apesar de possuir porte pequeno (décimo segundo menos populoso do Rio Grande do Norte, com 2.724 habitantes em 2025, segundo o IBGE), foi o décimo nono município do estado que mais recebeu recursos via transferências especiais (R$ 5.471.149,00, entre 2020 e 2024).*

No referido município, foram auditados os recursos utilizados para a aquisição de combustíveis para abastecimento de frota, destacando-se, entre as falhas identificadas, a transferência de recursos da conta específica para outras contas bancárias do município e o pagamento de despesas sem amparo contratual, ambas objeto de ciência à municipalidade. Tais falhas assumem maior relevância considerando a expressividade dos recursos frente à escala administrativa do município, pois comprometem a rastreabilidade e a transparência de despesas associadas a serviços essenciais.

*No Estado do **Ceará**, foi auditado o município de **Acaraú**, cuja execução de transferências especiais ocorre em contexto local marcado por intensa atuação de órgãos federais de controle, incluindo investigações em curso relacionadas à aplicação de recursos federais em obras públicas.*

O município em questão foi alvo de atuação conjunta da Polícia Federal e da Controladoria-Geral da União no âmbito da denominada Operação Fake Road, voltada à apuração de irregularidades na execução de obras financiadas com recursos federais, inclusive no contexto de contratos firmados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). As investigações, amplamente divulgadas pela imprensa nacional, apontaram indícios de obras não executadas ou executadas de forma irregular.

Soma-se a esse cenário a atuação do Ministério Público Federal no Ceará, que instaurou procedimentos específicos para apurar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares na modalidade de Transferência Especial (emendas Pix) em diversos municípios cearenses, incluindo Acaraú, evidenciando a identificação institucional prévia de fatores de risco relevantes associados à governança local desses recursos.

Nesse contexto, as ocorrências verificadas na presente auditoria, embora analisadas de forma individualizada e autônoma no relatório técnico, assumem especial relevância institucional, por se inserirem em ambiente no qual já se reconhece a necessidade de maior reforço dos mecanismos de transparência, rastreabilidade e controle na aplicação de transferências especiais, de modo a mitigar riscos recorrentes e a preservar a adequada gestão dos recursos públicos no âmbito municipal.

*No Estado de **Sergipe**, as avaliações sobre regularidade da utilização dos recursos repassados por transferências especiais concentraram-se no município de **Neópolis**, com proposta de representação para aprofundar as análises quanto a eventual superfaturamento e de ciência ao município quanto aos achados que detectaram transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias, em prejuízo da rastreabilidade, e emissão de empenho após a realização da despesa.*

Vale destacar os esforços do Estado de Sergipe em 2026, com intensa articulação interfederativa e interinstitucional, e participação ativa da rede de controle local, para definir diretrizes mínimas na contratação de shows artísticos e realização de eventos festivos com recursos públicos, inclusive com emendas parlamentares. A Nota Técnica Conjunta n.º 01/2026[2] orienta, por exemplo, a Administração Pública a evitar a contratação de artistas cujos cachês superem os valores do exercício imediatamente anterior ou últimos contratos equivalentes para o mesmo artista.

*No Estado de **Rondônia,** foi auditado o município de **São Miguel do Guaporé**, que se destaca como polo fundamental do agronegócio, sendo o maior produtor de café do estado e importante produtor de soja, milho e gado. Mais de 45% do valor adicionado municipal decorre da agropecuária, o que evidencia a centralidade das ações de apoio à produção rural para o desenvolvimento econômico local.*

As irregularidades identificadas na execução de contrato que tinha por objeto o gerenciamento e controle de frota para manutenção preventiva e corretiva de veículos da Secretaria de Agricultura do Município assumem especial relevância, pois afetam diretamente a capacidade operacional do município de executar políticas públicas de suporte à atividade agrícola e ao escoamento da produção.

Soma-se a esse contexto o fato de a empresa responsável pela execução contratual possuir histórico relevante de sanções administrativas, inclusive com registros ativos no Cadastro de Empresas e Pessoas Físicas Sancionadas (CEIS) do Portal da Transparência, bem como sanção aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em razão de irregularidades verificadas em certame licitatório, circunstâncias que reforçam a importância de avaliação rigorosa da governança contratual adotada pelo ente (Acórdão APL-TC 0026/26, disponível em https://tce.ro.gov.br/doe/arquivos/Diario_03545_2026-4-22-20-33-29.pdf).

*No **Acre**, foi auditado o município de **Cruzeiro do Sul**, segundo maior do Estado em população, ficando atrás apenas da capital, Rio Branco. O município constitui o principal polo turístico e econômico do interior acreano e contava, segundo o Censo Demográfico de 2022, com uma população de 91.888 habitantes.*

A emenda auditada previa a contratação de atendimento destinado a crianças e adolescentes com transtorno do espectro autista (TEA) naquele município. Ainda conforme dados do Censo Demográfico de 2022, o Acre é a unidade da federação com o maior percentual de pessoas residentes com diagnóstico de autismo, correspondente a 1,6% de sua população, o que confere elevada sensibilidade social ao objeto

---

1.1.1.1.1.[2] Disponível em: https://www.tce.se.gov.br/noticias/SiteAssets/Nota%20T%C3%A9cnica%20Conjunta%20-%20TCE%20-%20MP%20n%C2%BA%2001-2026.pdf. Acesso em: 5/5/2026.

financiado e reforça sua pertinência nos contextos municipal e estadual (https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=12&tema=9).

Nesse contexto, tanto o Estado quanto os municípios vêm implementando ações direcionadas ao atendimento de pessoas com transtorno do espectro autista. Além de iniciativas educativas e campanhas de sensibilização, observa-se a realização de chamamentos públicos para a contratação de suportes terapêuticos, como aquela prevista no objeto da emenda parlamentar em questão.

Contudo, as irregularidades constatadas evidenciam a ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos, o que compromete a verificação do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho. A inexistência de elementos suficientes para atestar a efetiva execução dos serviços impede, inclusive, a avaliação quanto aos resultados da política pública financiada. Diante desse cenário, foi proposta a conversão dos autos em tomada de contas especial, com vistas à apuração de eventual débito e à responsabilização dos agentes envolvidos. Tais circunstâncias evidenciam a importância de mecanismos robustos de controle e de adequada documentação da execução, de modo a assegurar que recursos federais destinados a grupo populacional particularmente vulnerável produzam os efeitos esperados no âmbito local.

*Em **Coari/AM**, foram identificados achados referentes à perda da rastreabilidade dos recursos da transferência especial (movimentação fora da conta específica), direcionamento de licitação e não comprovação da regular execução do objeto contratado com os recursos transferidos, que teria ocasionado dano ao erário. Tais situações alinham-se ao contexto local marcado por fragilidades recorrentes de governança administrativa, evidenciadas tanto em fiscalizações recentes quanto em avaliações anteriores de órgãos de controle.*

O processo de prestação de contas anual da Prefeitura de Coari/AM, referente ao exercício de 2021, por exemplo, identificou problemas como o uso recorrente de pregões presenciais, cláusulas potencialmente restritivas em licitações e ausência de segregação de funções. Ainda que tais inconformidades não tenham sido consideradas suficientes para reprovação das contas, denotam problemas de governança administrativa (https://www.tceam.tc.br/wp-content/uploads/2023/01/12082.2022.pdf).

Da mesma forma, auditoria, no referido município, realizada pela AudSaúde e AudTransferências para verificar a aplicação, no exercício de 2022, de recursos de emendas parlamentares RP9 na área da saúde (mesma gestão municipal, portanto), apresentou achados semelhantes envolvendo temas como movimentação de recursos fora da conta específica, desvio de finalidade, superfaturamento por sobrepreço e irregularidades diversas na liquidação da despesa (Acórdão 1416/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo).

A recorrência desse tipo de ocorrência assume especial relevo quando considerada à luz do contexto socioeconômico de Coari, município que possui o segundo maior Produto Interno Bruto do Estado do Amazonas, impulsionado, em grande medida, pelos royalties da exploração de petróleo e gás natural. Localizado a aproximadamente 363 km da capital, o município conta com 73.576 habitantes, sendo o sexto mais populoso do estado, e apresenta PIB per capita anual de R$ 55,1 mil, significativamente superior à média estadual.

Nesse cenário, fragilidades persistentes na governança e no controle da execução de transferências especiais contrastam com a expressiva capacidade econômica e financeira do ente, amplificando o impacto institucional das ocorrências verificadas e reforçando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão, transparência e controle na aplicação dos recursos públicos no âmbito local.

*No Estado de **Roraima** foram auditados os municípios de **Rorainópolis** e **Caroebe**, nos quais as transferências especiais examinadas financiaram objetos de elevada relevância para a gestão pública local, tais como fornecimento de combustíveis e lubrificantes, limpeza de igarapés e recuperação de estradas vicinais, todos diretamente associados à prestação de serviços essenciais, à mobilidade rural e à manutenção de condições ambientais adequadas.*

Enquanto no primeiro município há indícios de inexecução total ou parcial do objeto e de pagamento de despesas sem comprovação e/ou em duplicidade para a meta 1 (Fornecimento de combustíveis e lubrificantes) e de possível montagem, direcionamento e fracionamento irregular das licitações para a meta 3 (Limpeza de igarapés), cujas constatações deverão ser aprofundadas em processo apartado de Representação, no segundo a Unidade Técnica já identificou ter havido fraude na licitação nas duas metas (2 - aquisição de combustível diesel comum - e 5 - contrapartida para recuperação da Estrada Vicinal 37), propondo, consequentemente, audiência aos responsáveis.

As ocorrências verificadas na execução dessas transferências revelam impacto negativo relevante no contexto local, na medida em que fragilizam a continuidade e a efetividade de políticas públicas básicas em

municípios de pequeno porte, nos quais a capacidade administrativa, financeira e de controle interno é naturalmente mais limitada e a dependência de recursos transferidos é mais acentuada.

Em Rorainópolis, as falhas observadas na execução das metas analisadas comprometem a adequada comprovação da aplicação dos recursos em objetos diretamente relacionados ao funcionamento da administração municipal e à manutenção de serviços essenciais. Em Caroebe, a identificação de irregularidades graves em procedimentos licitatórios vinculados às transferências especiais evidencia fragilidades significativas nos mecanismos de governança e de contratação.

Nesse cenário, a perda de rastreabilidade e a insuficiência de transparência na aplicação dos recursos assumem especial gravidade, pois limitam não apenas a atuação dos órgãos de controle, mas também o acompanhamento pela própria comunidade local, destinatária final das políticas públicas financiadas. Tal contexto reforça a importância de que as transferências especiais sejam executadas com elevado grau de publicidade, organização administrativa e documentação comprobatória, de modo a reduzir riscos estruturais na gestão descentralizada de recursos federais.

Por fim, relativamente ao município de ***Campo Formoso/BA****, possui população de 71.377 habitantes (censo 2022), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,586 (censo 2010), e renda per capita mensal de R$ 297,41 (censo 2010), características que evidenciam nível de desenvolvimento socioeconômico limitado e elevada dependência de transferências intergovernamentais para a manutenção de serviços públicos básicos.*

As transferências especiais examinadas destinaram-se ao custeio de serviços públicos essenciais, notadamente a manutenção da limpeza urbana – por meio da coleta e transporte de resíduos sólidos – e o pagamento de despesas com energia elétrica para atendimento de prédios públicos urbanos e rurais. Trata-se de objetos diretamente associados à salubridade, à funcionalidade da administração pública e ao atendimento cotidiano da população.

Os achados identificados pela equipe de fiscalização indicam a existência de possíveis fragilidades na movimentação financeira de recursos públicos, impedindo a rastreabilidade; erros na condução de licitações; ausência de apresentação de relatório de gestão; e pagamentos a pessoas físicas, havendo risco de que esses pagamentos configurem a realização de despesas vedadas pela Constituição Federal. De qualquer modo, considerando a natureza desses achados e levando-se em conta que o relatório de auditoria afirma haver evidências de execução do objeto auditado, não há como afirmar que as ocorrências apuradas comprometeram o alcance das finalidades da transferência especial.

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.

Sem prejuízo das conclusões técnicas da unidade de auditoria responsável quanto à eventual apuração de débito, responsabilização de agentes e adoção das medidas processuais cabíveis, registra-se que a atuação do TCU pode, nas fases processuais subsequentes, considerar providências voltadas não apenas à recomposição do erário, mas também à efetividade da política pública financiada, especialmente quando os recursos se destinavam a bens, serviços ou estruturas de interesse direto da população local, como são os casos avaliados dos municípios de Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC e São Miguel do Guaporé/RO.

A jurisprudência recente do Tribunal tem admitido, em hipóteses específicas, a realização de tratativas entre órgãos repassadores e entes beneficiários, inclusive no âmbito de tomada de contas especial, com vistas à conclusão do objeto, à recuperação de sua funcionalidade ou ao alcance do benefício social originalmente pretendido, sem prejuízo da continuidade da apuração de responsabilidades caso a solução não se mostre viável ou não seja cumprida (Acórdão 978/2024-TCU-Plenário, Acórdão 558/2025-TCU-Segunda Câmara e art. 24 da IN-TCU 98/2024).

Nesse sentido, sem adentrar no mérito das propostas formuladas pela unidade técnica, entende-se pertinente preservar, quando presentes os pressupostos jurídicos e fáticos aplicáveis, a possibilidade de avaliação futura de medidas que busquem assegurar maior efetividade à atuação do controle externo, com foco na finalidade pública para a qual os recursos foram originalmente destinados.

Registre-se que há nos autos pedido de oitiva do Ministério Público junto ao TCU, requerido pelo Procurador atuante no processo (peça 1106).

Diante do exposto, encaminhamos os autos ao Exmo. Ministro Relator."

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste colegiado auditoria de conformidade realizada em dezoito municípios brasileiros, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à categoria "Contratações e Locações", com foco na aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas ("emendas Pix"), no período de 2020 a 2024.

65. 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.

66. 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.

67. No âmbito desta fiscalização, foram analisados 26 objetos relacionados a "Contratações e Locações", nos municípios de Acaraú/CE, Alagoa Grande/PB, Amapá/AP, Belém/PA, Campo Formoso/BA, Carneirinho/MG, Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC, Ituiutaba/MG, Laranjal do Jari/AP, Neópolis/SE, Patos/PB, Pracuúba/AP, Riacho da Cruz/RN, Rorainópolis/RR, São José da Laje/AL e São Miguel do Guaporé/RO. O valor total dos objetos selecionados foi de R$ 30.594.276,33.

68. 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 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.

69. Em suma, dos dezoito municípios fiscalizados, quatorze tiveram recursos transferidos das contas específicas das emendas para outras contas bancárias, dificultando a verificação do caminho percorrido entre o ingresso dos valores federais e sua aplicação final e consequentemente a avaliação conclusiva das vedações constitucionais aplicáveis a esse tipo de transferência.

70. Também foram identificadas falhas em licitações e contratos, com indícios de fraude, direcionamento, comprometimento da competitividade, falhas nas pesquisas de preços e, em um dos casos, participação indevida de licitante vinculada a agente público. Quanto à execução dos objetos, os achados se relacionam à insuficiência na comprovação de pagamentos realizados, indícios de superfaturamento, incompatibilidade entre pagamentos e o objeto contratado, além da ausência de relatório de gestão no Transferegov (antiga Plataforma +Brasil).

71. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) produziu relatórios específicos para cada município auditado, conforme quadro abaixo, além de relatório final de auditoria (peça 1122), nos quais foram resumidos os achados e consolidadas as propostas de encaminhamento:

Município	**Peça do relatório**
Acaraú/CE	1076
Alagoa Grande/PB	1079
Amapá/AP	1099
Belém/PA	1107
Campo Formoso/BA	1091
Carneirinho/MG	1105
Caroebe/RR	1110
Coari/AM	1113

Cruzeiro do Sul/AC	1108
Ituiutaba/MG	1100
Laranjal do Jari/AP	1112
Neópolis/SE	1117
Patos/PB	1115
Pracuúba/AP	1114
Riacho da Cruz/RN	1102
Rorainópolis/RR	1111
São José da Laje/AL	1116
São Miguel do Guaporé/RO	1081

72. Nos casos em que se verificaram apenas impropriedades formais, foram propostas ciências e recomendações aos municípios, no intuito de promover o aprimoramento da movimentação dos recursos em conta específicas e dos processos de contratação, liquidação de despesa e comprovação da execução contratual, além da disponibilização das informações obrigatórias no Transferegov.

73. Para os casos com indícios relevantes de irregularidades, foi proposta a instauração de processos apartados de representação, a fim de aprofundar a análise. Já para as situações mais graves, que envolveram a perda de rastreabilidade da meta auditada, a ausência de comprovação suficiente de execução ou o risco concreto de dano ao erário, o encaminhamento sugerido foi de instauração de processos de tomadas de contas especiais, visando à apuração dos fatos, à quantificação de eventual débito e citação, de maneira a promover a recuperação dos valores transferidos.

74. Importa destacar a participação dos Secretários do TCU nos Estados cujos municípios foram auditados, mediante a produção de parecer à peça 1124, em que corroboraram os achados da equipe de auditoria e sugeriram a adoção de medidas não somente voltadas à recomposição do erário, mas também à efetividade da política pública financiada. Propõem, nesse sentido, a realização de tratativas junto aos entes beneficiários sempre que possível, inclusive no âmbito das tomadas de contas especiais, com vistas à conclusão do objeto, à recuperação da sua funcionalidade ou ao alcance do benefício social originalmente pretendido, sem prejuízo da apuração das responsabilidades, caso a solução não se mostre viável ou não seja cumprida.

II

75. Estou de acordo com a proposta da equipe de auditoria, razão pela qual adoto os fundamentos do relatório como razões de decidir, sem prejuízo dos comentários que se seguem.

76. O primeiro achado de auditoria refere-se ao **comprometimento da rastreabilidade das transferências especiais**, em ofensa a disposições legais e regulamentares e de encontro às determinações do STF na ADPF 854/DF. As rotinas de execução financeiras incompatíveis com a movimentação dos recursos em conta específica resultam em dificuldades de se efetuar, por exemplo, a vinculação direta entre cada emenda e o respectivo objeto, além de comprometer a transparência da sua execução, trazendo empecilhos para que os órgãos de controle e a própria sociedade acompanhem o uso dos recursos públicos.

77. Constatou-se, na auditoria, que catorze dos dezoito municípios auditados (78%) movimentaram os recursos de forma incompatível com a exigência de conta corrente específica, realizando os pagamentos mediante a transferência de valores para outras contas do próprio município, de fundos municipais ou de empresa municipal, rompendo a trilha bancária direta entre a origem federal dos recursos e a sua aplicação final.

78. Essa perda da rastreabilidade somou mais de R$ 26 milhões, sendo que, em três municípios (Aracaú/CE, Coari/AM e Cruzeiro do Sul/AC), não foi possível rastrear a própria meta examinada, ou seja, aferir se os recursos transferidos realmente foram efetivamente empregados no objeto da emenda, o que enseja a instauração de tomada de contas especial, conforme proposto pela equipe de auditoria.

79. Já nos municípios de Amapá/AP, Belém/PA, Campo Formoso/BA, Caroebe/RR, Ituiutaba/MG, Laranjal do Jari/AP, Neópolis/SE, Riacho da Cruz/RN, Rorainópolis/RR, São José da Laje/AL e São Miguel do Guaporé/RO, houve perda da rastreabilidade da emenda, dada a movimentação de valores em conta distinta da específica; todavia, foi possível rastrear a meta auditada, motivo pelo qual foi proposta apenas a ciência da irregularidade.

80. O segundo achado refere-se ao **prejuízo na verificação das vedações constitucionais aplicáveis às transferências especiais**.

81. Conforme o art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, os recursos recebidos pelos entes subnacionais não podem ser empregados no pagamento de despesas com pessoal e de encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, nem de encargos referentes ao serviço da dívida.

82. Nas análises efetuadas, não foram identificados, em regra, pagamentos diretamente caracterizáveis como despesas com pessoal ou encargos da dívida. À exceção do município de Campo Formoso/BA, também não foi evidenciado vínculo empregatício entre pessoas físicas que receberam pagamentos e os municípios auditados.

83. No caso de Campo Formoso/BA, R$ 88.864,52 foram pagos a 63 pessoas físicas distintas, das quais seis possuíam vínculo com o município ou com o Instituto de Previdência de Campo Formoso. Assim, foi proposta a autuação de processo apartado de representação para apurar o indício de irregularidade.

84. Na realidade, o maior problema detectado foi que a movimentação dos recursos das contas correntes específicas das transferências para outras contas bancárias (ocorrida em catorze dos dezoito municípios auditados, conforme visto no Achado 1) acabou por prejudicar a avaliação da conformidade com o dispositivo da Constituição, ou seja, da aplicação dos recursos em despesas constitucionalmente vedadas.

85. De fato, a situação é relevante, visto que somente a partir da permanência dos recursos na conta específica é possível verificar a sua efetiva destinação e aferir se os dispositivos constitucionais estão sendo cumpridos. Apesar de não ter sido detectada, nesses catorze municípios, a ocorrência de situações vedadas, também não foi possível afastar de todo o risco de que os recursos tenham sido aplicados indevidamente após serem transferidos para outras contas do município.

86. Assim, estou de acordo com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria. Para os municípios em que houve quebra da rastreabilidade tanto da emenda quanto da meta, será instaurada tomada de contas especial, conforme apontado no Achado 1 e reforçado nas conclusões do Achado 2. Para aqueles em que houve movimentação para outras contas, porém com meta rastreável, deve ser dada ciência da irregularidade. Já para o caso de Campo Formoso/BA, além da ciência, como já dito, será autuado processo de representação para apurar o pagamento a pessoas físicas que restaram não esclarecidos.

87. O terceiro achado relaciona-se às **irregularidades detectadas nos procedimentos licitatórios custeadas com recursos das transferências especiais.**

88. Quanto a esse aspecto, a auditoria buscou verificar possíveis irregularidades relacionadas a fraude, contratação de empresas fictícias ou inidôneas, restrição à competitividade, contratação direta irregular, comprometimento da publicidade, sobrepreço e falhas na elaboração dos preços estimados.

89. De toda a documentação examinada, foram constatadas tanto falhas formais ou procedimentais, passíveis de ciência ou recomendação, quanto falhas graves, com indícios de fraude, direcionamento, restrição indevida à competitividade, dentre outras irregularidades.

90. Em Caroebe/RR, dois pregões presenciais destinados à aquisição de combustíveis apresentaram indícios de direcionamento da licitação a determinada licitante, além do fato de o sócio da empresa ser servidor do próprio município. Esses indícios, aliados a restrições indevidas à competitividade e a pesquisa de preços deficiente, enseja a constituição, conforme proposto pela equipe, de processo de representação, para a realização de audiências e demais medidas necessárias.

91. Irregularidade similar foi identificada em Cruzeiro do Sul/AC, em que o sócio-administrador da empresa contratada era funcionário temporário da Secretaria Municipal de Saúde, órgão promotor da licitação. Outras falhas como a falta de publicidade adequada e a pesquisa de preços deficiente ensejam a realização de audiência dos responsáveis (em processo de tomada de contas especial que já será constituído para apurar danos relativos à contratação), além de ciência de irregularidades.

92. No caso de Rorainópolis/RR, foram detectados indícios de montagem das licitações relacionadas à limpeza de igarapés, realizadas na modalidade convite, sendo necessária a apuração em processo apartado de representação.

93. Já para os casos em que não se constataram indícios de fraudes, direcionamento ou participação indevida de licitantes, serão propostas ciências das impropriedades e recomendações aos municípios.

94. Importa destacar que impropriedades como a desclassificação sumária de licitantes (pela oferta de lances inferiores a 75% do estimado e pela falta de declarações formais ou documentos que atestariam condição preexistente), a exigência de vínculo prévio do responsável técnico com a licitante, a falta de indicação da dotação orçamentária no edital e as deficiências na formação dos preços estimados revelaram a incipiência de diversos municípios na observância da legislação e da jurisprudência relativa a licitações e contratos, em comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

95. Dessa forma, as medidas propostas pela equipe de auditoria, de apuração dos casos mais graves em processos apartados e de expedição de ciências e recomendações nas demais situações, visa ao aprimoramento da aplicação local dos recursos federais transferidos, com a melhoria da qualidade dos processos de contratação e, consequentemente, da economicidade, da transparência e da regularidade na execução das metas previstas.

96. O quarto e último achado tratou dos **pagamentos efetuados sem comprovação da execução do objeto e das falhas na disponibilização de informações**.

97. Foram verificadas pela equipe de auditoria deficiências no acompanhamento da execução contratual e nos controles administrativos e financeiros da execução dos recursos, que culminaram com a realização de pagamentos sem demonstração do direito adquirido pelo credor e sem informações essenciais para a transparência, comprometendo a comprovação da efetiva execução do objeto.

98. Nos municípios de Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC, Neópolis/SE, Rorainópolis/RR e São Miguel do Guaporé/RO, foram identificadas falhas graves que ensejam a apuração em processos apartados de tomada de contas especial ou representação, conforme o caso, uma vez que a documentação disponível foi insuficiente para afastar o risco de inexecução irregular, pagamentos indevidos, dano ao erário ou contratações eivadas de ilegalidade.

99. Atestos realizados apenas por carimbo nas notas fiscais, sem os demais controles exigidos para contratos de abastecimento de combustível, divergências entre valores das notas fiscais e aqueles registrados nas atas de registros de preços e aquisição de produtos não previstos nas atas foram observados no caso dos pregões presenciais realizados em Caroebe/RR.

100. Em Coari/AM, em contrato de locação de caminhões e máquinas de limpeza pública, foi apresentada apenas a fatura da contratada, sem valor fiscal, e uma medição elaborada pela própria empresa, sem quaisquer outros documentos exigidos para a comprovação da execução dos serviços (relatórios de fiscalização e termos de recebimento, por exemplo). Já no contrato de aquisição de combustíveis e lubrificantes, os recebimentos foram formalizados apenas por carimbos ou assinaturas nas notas fiscais, sem os demais controles exigíveis (termo circunstanciado, controles individualizados de abastecimento etc.), a exemplo do que ocorreu em Caroebe/RR.

101. Destaco aqui o valor materialmente relevante dos recursos desses pagamentos realizados no município de Coari/AM, que juntos somam mais de R$ 5 milhões.

102. Em Cruzeiro do Sul/AC, detectou-se a ausência de documentos de liquidação relativos a contrato de prestação de serviços especializados e atendimento a bebês, crianças e adolescentes com

deficiências, sequelas neuromotoras ou transtornos globais do desenvolvimento, como notas fiscais, ordens de pagamento, boletins de medição, listas de atendimentos, entre outros documentos. O total dos valores cuja aplicação não foi comprovada é de aproximadamente R$ 480 mil.

103. No caso de Neópolis/SE, houve indícios de superfaturamento em contrato de fornecimento de combustíveis. Em Rorainópolis/RR, foi realizado, em apenas dois meses, pagamento equivalente a 58% do total contratado para fornecimento de combustíveis e lubrificantes, indicando a necessidade de aprofundamento das análises para a verificação de eventual débito referente a pagamentos sem comprovação da execução do objeto. Já em São Miguel do Guaporé/RO, em contrato celebrado para a gestão da manutenção veicular por meio de rede credenciada, foram identificados pagamentos de mais de R$ 500 mil a fornecedores com atividade econômica incompatível com o objeto contratado (distribuição de bebidas).

104. Além desses casos de maior gravidade, foram identificadas falhas formais ou impropriedades de execução em outros municípios, a exemplo da emissão de empenhos após a prestação dos serviços e da ausência de inclusão tempestiva do relatório de gestão no Transferegov, bastando a expedição de ciência.

105. Assim, estou de acordo com as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria quanto ao Achado 4, de instauração de tomadas de contas especiais nos casos que indicam risco concreto de dano ao erário, de processos de representação para as situações que demandam aprofundamento da análise e de expedição de ciência aos municípios das impropriedades formais.

III

106. Conforme demonstrado pela equipe de auditoria, as fragilidades identificadas nos quatro achados acabam por reduzir a rastreabilidade dos recursos, dificultar a comprovação da observância das vedações constitucionais e fragilizar a confiabilidade dos processos de contratação, em comprometimento da verificação da efetiva execução dos objetos e da atuação tempestiva dos controles interno, externo e social.

107. Apesar de não ser possível a generalização, os fatos tratados nesta auditoria, que transitam entre falhas graves e impropriedades formais, revelam riscos relevantes na modalidade de repasse por transferências especiais. As medidas aqui propostas (autuação de processos apartados de tomadas de contas especiais e representação, além de ciência de irregularidades) visam, portanto, ao aprimoramento da qualidade na aplicação dos recursos, seja pela adequada movimentação em conta específica, passível de rastreabilidade, seja pela melhoria dos processos de contratação e de liquidação de despesa, de maneira a contribuir para a transparência, a legalidade e a efetividade das políticas públicas atreladas a essas transferências, sempre em benefício da população local.

108. Diante desse panorama, espera-se, como resultado, que os gestores municipais se empenhem 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.

109. Ademais, conforme sugerido pelos Secretários do TCU nos estados envolvidos, os processos a serem instaurados nesta Corte de Contas decorrentes desta auditoria poderão, sempre que possível, compreender a adoção de providências visando não apenas à recomposição do erário, mas também à efetividade das políticas públicas financiadas, de modo semelhante às tratativas de solução consensual que vêm sendo admitidas neste Tribunal, com vistas à conclusão efetiva do objeto pactuado. Obviamente, tais medidas deverão ser avaliadas quanto à sua viabilidade, sem prejuízo da apuração das responsabilidades caso a solução não se mostre viável ou não seja cumprida.

110. Por fim, parabenizo a equipe de auditoria, formada por auditores da AudContratações, AudGestãoInovação, AudFinanceira e AudDigital e coordenada pela primeira, pela qualidade e celeridade do trabalho desenvolvido, especialmente frente à grande quantidade de informações demandadas e analisadas.

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 1 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1732/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.352/2026-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Francisco Wesley de Vasconcelos Silveira (OAB-CE 28.843), representando Prefeitura Municipal de Acaraú/CE e Ana Flavia Ribeiro Monteiro; Ana Carolina Veras dos Reis Oliveira (OAB/RR 2.527) e Paloma Cristina Oliveira Guimarães Poltronieri (OAB/RR 1.707), representando Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR; Joanilson Guedes Barbosa (OAB/PB 13.295), representando Prefeitura Municipal de Patos/PB

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta auditoria de conformidade realizada em dezoito municípios brasileiros, a fim de avaliar as transferências especiais destinadas à categoria "Contratações e Locações", 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 nos arts. 12, incisos II e III, 43, incisos I e II, e 47 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso V, 202, incisos II e III, 239, inciso I, 250, incisos II, III e IV, e 252 do Regimento Interno do TCU, no art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 2º, § 1º, da Resolução-TCU 260/2023, e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1.Em relação ao Município de Acaraú/CE (Papel de Trabalho 1, peça 1076):

9.1.1.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, no art. 252 do Regimento Interno/TCU e no art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, sendo o processo específico relacionado com as peças mencionadas no capítulo "Evidências Obtidas", além do Papel de Trabalho 1 (peça 1076, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, para apuração do débito no valor de R$ 4.196.040,50, decorrente da perda de rastreabilidade dos recursos da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação: 09032023-031271/2023;

9.1.1.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** da Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro (CPF 409.768.152-49), Prefeita do Município de Acaraú/CE à época dos fatos, gestão de 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

a)**Irregularidade:** perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202391620001-Robério Monteiro, Plano de Ação 09032023-031271/2023, ocorrida no período de agosto de 2023 a fevereiro de 2024, evidenciada pela realização

de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 4.196.040,50, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas;

b)**Conduta**: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c)**Nexo Causal**: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de prefeita municipal, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e)**Normas infringidas**: art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022; arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal; art. 2º, § 5º, da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 93/2024; princípio da transparência;

f)**Débito relacionado à responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
01/09/2023	340.954,74
06/09/2023	137.736,36
11/10/2023	70.610,09
23/10/2023	3.722,36
27/10/2023	37.941,63
31/10/2023	21.588,53
01/11/2023	38.840,75
06/11/2023	4.484,67
09/11/2023	61.996,69
10/11/2023	10.607,03
13/11/2023	50.458,42
23/11/2023	1.667,65
24/11/2023	20.486,30
29/11/2023	1.896,24
01/12/2023	6.069,82
05/12/2023	7.086,98
07/12/2023	16.248,25
13/12/2023	309.978,16
14/12/2023	1.997.000,00
15/12/2023	692.800,00

18/12/2023	74.700,00
19/12/2023	123.363,12
20/12/2023	2.910,00
27/12/2023	26.000,00
28/12/2023	10.504,34
08/01/2024	2.970,28
10/01/2024	62.762,44
02/02/2024	60.655,65

*datas das transferências bancárias (peça 1076, p. 20-23)

9.1.2.**dar ciência** ao Município de Acaraú/CE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 2010.01/2022, e nos contratos deles decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a desclassificação de licitantes sem a realização de diligências para saneamento de falhas formais afronta a jurisprudência do TCU, notadamente o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues;

b)a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho; e

c)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

9.2.Em relação ao Município de Alagoa Grande/PB (Papel de Trabalho 2, peça 1079):

9.2.1.**dar ciência** ao Município de Alagoa Grande/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 45/2026 e no Contrato 63/2025, relativos à execução da Emenda Parlamentar 202444360013-Murilo Galdino, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a ausência de indicação clara da fonte da dotação orçamentária no edital, bem como a não explicitação de que os recursos utilizados eram provenientes de transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, comprometeram a transparência e a rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos, em desconformidade com os princípios da publicidade e da transparência previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como com as disposições da Lei 14.133/2021 relativas à adequada instrução do processo de contratação;

b)a desclassificação dos lances inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, sem dar às licitantes a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, afrontou a jurisprudência mais recente do TCU, a exemplo dos Acórdãos 214/2025-TCU-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus, 465/2024-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e 2.378/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, sendo que o art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 é aplicável somente às licitações de obras e serviços de engenharia;

c)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-

TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro;

d)a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

e)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º, da IN TCU 93/2024;

9.3.Em relação ao Município de Amapá/AP (Papel de Trabalho 3, peça 1099):

9.3.1.**dar ciência** ao Município de Amapá/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202341120009-Leda Sadala, Plano de Ação 09032023-032968/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b)a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c)a emissão de empenho após prestação do serviço viola o art. 60 da Lei 4.320/1964; e

d)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024.

9.4.Em relação ao Município de Belém/PA (Papel de Trabalho 4, peça 1107):

9.4.1.**dar ciência** ao Município de Belém/PA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202342150007-Vivi Reis, Plano de Ação 09032023-033006/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b)a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

9.5.Em relação ao Município de Campo Formoso/BA (Papel de Trabalho 5, peça 1091):

9.5.1.**dar ciência** ao Município de Campo Formoso/BA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução da Emenda Parlamentar 202330910001-Elmar Nascimento, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da transferência especial para outras contas do município compromete a rastreabilidade da aplicação dos recursos, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência (art. 37 da Constituição Federal), com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de dificultar o controle do cumprimento das vedações do art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal;

b)a exigência, para fins de habilitação técnico-profissional, de vínculo do responsável técnico com a empresa na fase de apresentação das propostas restringe indevidamente a competitividade do certame, em afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, representada pelos Acórdãos 3.291/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; 1.762/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa; 3.144/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas; e 2.282/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro André de Carvalho;

c)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta junto a fornecedores, sem utilização de referências de contratações públicas, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, bem como a jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

d)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024; e

9.5.2.**constituir processo apartado de representação**, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças 994, 1030, 1031, bem como do Papel de Trabalho 5, peça 1091, e do presente Relatório de Auditoria, para apuração dos pagamentos realizados a pessoas físicas, com vistas a verificar eventual utilização de recursos da transferência especial para despesas vedadas pelo art. 166-A, § 1º, inciso I, da Constituição Federal;

9.6.Em relação ao Município de Carneirinho/MG (Papel de Trabalho 6, peça 1105):

9.6.1.**dar ciência** ao Município de Carneirinho/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444270001-Maurício do Vôlei, Plano de Ação 09032024-067207/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.7.Em relação ao Município de Caroebe/RR (Papel de Trabalho 7, peça 1110):

9.7.1.**constituir processo apartado de representação**, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo Evidências Obtidas no Papel de Trabalho 7 (peça 1110, p. 3-4) e do presente Relatório de Auditoria, no tocante à Meta 2 do Plano de Ação 09032024-069726/2024 (Transferência Especial), relativo à Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, destinada ao município de Caroebe/RR, para:

9.7.1.1.**realizar a audiência** das pessoas a seguir indicadas, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para apresentarem, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativas, conforme a matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada:

I.Irregularidade: fraude à licitação consistente na montagem e direcionamento dos Pregões Presenciais para Registro de Preços 3/2024 e 5/2024, realizados no âmbito dos Processos Administrativos 9/2024 e 13/2024, no período de agosto a setembro de 2024, evidenciada por: emissão de empenhos e apostilas mencionando a futura contratada antes da realização da sessão pública e da homologação dos certames; sobrepreço por estimativa exclusivamente com cotações de fornecedores (incluindo a futura contratada); falhas no DFD quanto ao dimensionamento dos quantitativos; uso da modalidade presencial sem justificativas e sem gravação da sessão; participação de uma única licitante;

sócio da única licitante é servidor do município; desconto irrisório da única licitante; emissão de pareceres jurídicos dissociados das inconsistências do processo, apontadas pelo parecer do controle interno; e condução de sessões públicas com erros materiais graves;

II.Normas infringidas: arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, § 1º, 11, III, 17, §§ 2º e 5º, 23, 47, § 1º, III, 115 e 176 da Lei 14.133/2021, art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

III.Responsáveis:

a)Márcia Marques da Silva, CPF: 704.576.112-00, Secretária de Assistência Social:

a.1)**Conduta**: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

a.2)**Nexo Causal**: ao assinar a Nota de Empenho 160 antecipadamente ao Pregão Presencial 3/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

a.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

b)Keila Lima Borges, CPF: 915.484.033-34, Secretária de Meio Ambiente:

b.1)**Conduta**: assinar a Nota de Empenho 69, no valor de R$ 183.750,00, vinculada ao Pregão Presencial SRP 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

b.2)**Nexo Causal**: ao assinar a Nota de Empenho 69 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

b.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de secretária, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

c)Lúcio Albuquerque Guimarães Júnior, CPF: 835.675.182-91, Secretário de Finanças:

c.1)**Conduta**: assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todos vinculados ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação do certame, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação;

c.2)**Nexo Causal**: ao assinar as Notas de Empenho 367, 368 e 369 antecipadamente ao Pregão Presencial 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação;

c.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente;

d)Osmar Serra Bonfim Filho, CPF: 618.303.302-25, Prefeito Municipal (gestão 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028):

d.1)**Conduta**: assinar a Nota de Empenho 160, no valor de R$ 300.000,00, vinculada ao Pregão Presencial 3/2024, e as Notas de Empenho 69, 367, 368 e 369, respectivamente nos valores de R$ 183.750,00, R$ 235.520,00, R$ 235.520,00 e R$ 1.040.229,30, todas vinculadas ao Pregão Presencial 5/2024, antes da homologação dos referidos certames, em vez de aguardar a conclusão regular da licitação; homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024 mesmo diante de vícios graves

e evidentes no procedimento licitatório, incluindo inconsistências na ata da sessão pública, participação de única licitante previamente consultada na formação do preço estimado e irregularidades na condução do certame, em vez de anular os procedimentos e determinar a apuração das irregularidades; e assinar a Nota de Empenho 470, no valor de R$ 258.402,80, decorrente do Pregão Presencial 5/2024, mesmo estando o certame eivado de vícios insanáveis decorrentes de fraude à licitação, em vez de se abster de dar execução a contrato inválido e adotar providências para a anulação do procedimento licitatório;

d.2)**Nexo Causal**: ao assinar as Notas de Empenho 160, 69, 367, 368 e 369 antecipadamente aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, demonstrou ter conhecimento do resultado direcionado da licitação à empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., única licitante do certame, cujo sócio é servidor do município, participando da fraude à licitação; ao homologar os Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, apesar dos vícios evidentes, validou formalmente procedimentos licitatórios direcionados e contribuiu para a consolidação da fraude à licitação e para a posterior execução das despesas irregulares; e ao assinar a Nota de Empenho 470 decorrente de licitação fraudada possibilitou a execução de despesa baseada em contratação inválida e contribuiu para a materialização dos efeitos da fraude à licitação;

d.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria aguardar a homologação da licitação em vez de assinar empenho previamente; deixar de homologar licitação eivada de vícios graves e determinar a apuração das irregularidades em vez de homologar procedimentos licitatórios manifestamente irregulares; bem como se abster de executar despesa decorrente de licitação inválida e adotar providências para sua anulação em vez de emitir empenho baseado em procedimento licitatório fraudado;

e)Sabrina da Silva Sabino, CPF: 025.511.302-12, Assessora Jurídica:

e.1)**Conduta**: emitir parecer jurídico na fase interna do Pregão Presencial SRP 3/2024 opinando pelo prosseguimento do certame sem enfrentar irregularidades relevantes apontadas pelo controle interno, relativas à deficiência do planejamento e à formação do preço estimado, bem como emitir parecer jurídico na fase externa opinando pela homologação do certame sem identificar inconsistências evidentes na ata da sessão pública, em vez de apontar os vícios do procedimento licitatório e recomendar seu saneamento ou anulação;

e.2)**Nexo Causal**: ao emitir pareceres jurídicos favoráveis sem enfrentar irregularidades na fase interna e sem identificar vícios na fase externa, possibilitou a continuidade e homologação de procedimento viciado e contribuiu para a fraude à licitação;

e.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de assessora jurídica, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria apontar as irregularidades relevantes do procedimento e recomendar seu saneamento ou anulação em vez de emitir pareceres favoráveis ao prosseguimento e à homologação de certame eivado de vícios;

f)Flávio Henrique da Silva, CPF: 904.489.102-25, Assessor Jurídico:

f.1)**Conduta**: emitir parecer jurídico no Pregão Presencial 5/2024 consignando o resultado da licitação antes da realização da sessão pública, em vez de analisar os autos após a realização do certame e verificar a regularidade do procedimento;

f.2)**Nexo Causal**: emitir parecer com resultado antecipado evidenciou direcionamento e contribuiu para a fraude à licitação;

f.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Assessor Jurídico, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria emitir parecer apenas após a realização da sessão pública e verificar a regularidade do procedimento em vez de antecipar o resultado da licitação;

g)Noel Ferreira da Costa, CPF: 164.359.152-53, Pregoeiro; e Adriana Pereira Araújo,

CPF: 835.957.082-53, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

g.1)**Conduta:** conduzir e acompanhar a sessão pública dos Pregões Presenciais SRP 3/2024 e 5/2024 com registros inconsistentes de datas, divergência de objeto e declaração de vencedor por valor distinto da proposta apresentada, cujo sócio é servidor público do município, em vez de assegurar a coerência, precisão e regularidade dos atos dos certames;

g.2)**Nexo Causal**: ao conduzirem e acompanharem a sessão com inconsistências e adjudicarem o objeto dos certames à empresa cujo sócio é servidor do município, materializaram o resultado previamente direcionado e contribuíram para a fraude à licitação;

g.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de pregoeiro e equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam conduzir a sessão com rigor formal e garantir a fidedignidade dos registros em vez de realizar sessão com erros graves;

h)Bruno Roberto de Souza Crivelli, CPF 827.472.102-00, sócio da empresa contratada Crivelli Comércio de Combustível Ltda. e servidor do município:

h.1)**Conduta:** participar de licitações do Município de Caroebe/RR na condição de sócio de empresa licitante, mesmo sendo servidor público municipal, em vez de se declarar impedido;

h.2)**Nexo Causal:** ao permitir a participação de sua empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda. dos certames em situação de impedimento, possibilitou a contratação irregular e contribuiu para a fraude à licitação;

h.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de servidor público municipal e sócio da empresa licitante, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria abster-se de participar, direta ou indiretamente, de licitação promovida pelo Município de Caroebe/RR, ao qual estava vinculado, em vez de participar, como sócio da empresa Crivelli Comércio de Combustível Ltda., de certames promovidos pelo próprio município;

9.7.1.2.**realizar**, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução – TCU 360/2023, a **oitiva** da sociedade empresária Crivelli Comércio de Combustível Ltda. (CNPJ 45.850.235/0001-00), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre os seguintes pontos relativos aos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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 o art. 271 do Regimento Interno/TCU: participação e contratação com a Administração Pública em licitação direcionada, com sobrepreço e com impedimento legal de seu sócio, em afronta aos arts. 5º, 6º, LVI e LVII, 9º, § 1º, 11, III, e 115 da Lei 14.133/2021, ao art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, ao arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e aos arts. 337-F e 337-L do Código Penal; e

9.7.1.3.**aprofundar** as análises relativas à inexecução total ou parcial do objeto contratual, pagamento de despesas sem comprovação jurídica/fiscal idônea e sem comprovação do quantitativo ou do objeto realizado (Achados IV.2, IV.3 e IV.5), no âmbito das ARPs 3/2024 e 4/2024, decorrente dos Pregões Presenciais 3/2024 e 5/2024, e a respectiva apuração de eventual débito; e

9.7.2.**dar ciência** ao Município de Caroebe/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442690012-Dr. Hiran, Plano de Ação 09032024-069726/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o

art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.8.Em relação ao Município de Coari/AM (Papel de Trabalho 8, peça 1113):

9.8.1.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 9.020.000,00, referente à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo "Evidências Obtidas" relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas, em afronta ao art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, aos arts. 70 e 166-A, §1 º, I e II, da Constituição Federal, ao art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e ao princípio da transparência;

9.8.1.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** do Sr. Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM, gestão 16/12/2021 a 31/12/2024, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a)**Irregularidade:** perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de julho a setembro de 2024, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 9.020.000,00, conforme extrato bancário analisado, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos nas metas previstas;

b)**Conduta**: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c)**Nexo Causal**: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e)**Normas infringidas**: art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e princípio da transparência;

f)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
11/7/2024	2.600.000,00
17/7/2024	2.350.000,00

18/7/2024	1.800.000,00
19/7/2024	2.270.000,00

*datas das transferências bancárias (peça 1058, p. 9)

9.8.2.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 1.639.900,00, referente à não comprovação da execução regular do objeto do Contrato 33/2023, decorrente do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, evidenciado pela liquidação de despesas por fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em afronta aos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

9.8.2.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a)Responsáveis: Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:

a.1)**Conduta/Irregularidade**: emitir a Nota de Empenho 3418/24 e ordenar o pagamento da despesa no valor de R$ 1.639.900,00 com base em liquidação irregular, consubstanciada em fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, sem comprovação da execução do objeto e sem observância das condições contratuais de medição e recebimento, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação fiscal idônea e comprovação da execução do objeto antes do pagamento;

a.2)**Nexo Causal**: ao emitirem empenho e ordenarem o pagamento com base em liquidação irregular, viabilizaram a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto e em afronta às normas orçamentárias, e dano ao erário;

a.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de secretário de finanças, prefeito municipal e contador, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamento com base em documentação irregular;

a.4)**Normas infringidas**: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

a.5)**Débito relacionado aos responsáveis**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
12/9/2024	1.639.900,00

*data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)

b)Responsável: W. Fernandes de Souza Ltda. (CNPJ 19.494.098/0001-09), empresa contratada:

b.1)**Conduta/Irregularidade:** receber pagamentos no valor de R$ 1.639.900,00, no âmbito do Contrato 33/2023, sem comprovação da regular execução do objeto, mediante apresentação de fatura sem valor fiscal emitida antes do empenho, realização de medições unilaterais sem respaldo em relatório de fiscalização, ausência de termo de recebimento e descumprimento das condições

contratuais de medição e aceitação do objeto, além de não dispor de capacidade operacional compatível com a dimensão dos serviços contratados, em vez de executar o contrato com capacidade adequada e comprovar a regular execução do objeto por meio de documentação fiscal idônea, medições válidas e observância das condições contratuais de recebimento;

b.2)**Nexo Causal:** ao receber pagamentos nessas condições, mediante execução do contrato sem comprovação adequada do objeto e com utilização de documentação inidônea, contribuiu para a liquidação irregular da despesa e para a realização de pagamentos sem comprovação da execução dos serviços, ensejando dano ao erário;

b.3)**Culpabilidade:** não se aplica (pessoa jurídica);

b.4)**Normas infringidas:** arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

b.5)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
5/9/2024	1.639.900,00

*data do pagamento (peça 455, p. 1 e 7)

9.8.2.2.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a audiência** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca da seguinte irregularidade identificada na condução/execução do Pregão Presencial 52/2023:

I.Irregularidade: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 52/2023, Processo Administrativo 1.358/2022-PMC, destinado ao registro de preços para locação de máquinas e equipamentos para limpeza pública, realizado no período de setembro a novembro de 2023, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,2% em relação ao valor estimado; vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município; utilização de pesquisa de preços baseada exclusivamente em cotação direta com fornecedores associada à ausência de justificativa para não utilização de outras fontes; e representação da empresa na sessão pública pela mesma pessoa que representou a empresa Evandy Saturnino de Lima – EPP, CNPJ: 01.601.016/0001-12, no Pregão Presencial 79/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento, em desconformidade com o edital e com a legislação aplicável;

II.Normas infringidas: arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993, art. 37, *caput* e inciso XXI, da Constituição Federal, art. 337-F do Código Penal e arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;

III.Responsáveis:

a)Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, Equipe de Apoio do Pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1)**Conduta:** conduzir o Pregão Presencial 52/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;

a.2)**Nexo Causal:** ao conduzirem o certame e adjudicarem seu objeto nessas condições, causaram o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;

a.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;

b)Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

b.1)**Conduta:** homologar o resultado do Pregão Presencial 52/2023 e executar o Contrato 33/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;

b.2)**Nexo Causal:** ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;

b.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;

c)Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, Assessor Jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

c.1)**Conduta**: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 52/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado, vínculos entre o sócio da empresa contratada e agentes públicos do município e incompatibilidade entre a capacidade operacional da empresa e a dimensão do objeto licitado, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório;

c.2)**Nexo Causal**: ao emitirem pareceres favoráveis nessas condições, contribuíram para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação;

c.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade.

9.8.3.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo “Evidências Obtidas” do Papel de Trabalho 8 (peça 1113, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 3.730.521,95, referente à não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis e realização de pagamentos relativamente às despesas irregularmente liquidadas;

9.8.3.1.no âmbito do processo apartado de tomada de consta especial, **realizar a citação** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

I.Irregularidade: não comprovação da execução regular do objeto da ARP 9/2024, decorrente do Pregão Presencial 79/2023, evidenciado pela liquidação de despesas mediante atestos genéricos por carimbo, ausência de termo circunstanciado de recebimento, inexistência de comissão de recebimento para despesas de elevado valor, inconsistências quanto à capacidade de armazenamento e distribuição dos combustíveis e realização de pagamentos no valor total de R$ 3.730.521,95 relativamente às despesas irregularmente liquidadas;

II.Normas infringidas: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964 e arts. 43, IV, e 66 da Lei 8.666/1993;

III.Responsáveis:

a)Charles Santos Gonçalves (CPF: 857.884.902-78), Diretor do Departamento de Abastecimento e Passagens:

a.1)**Conduta**: emitir as Autorizações de Fornecimento 992/2024, 1210/2024, 1465/2024, 1851/2024 e 1902/2024 e atestar o recebimento de combustíveis mediante carimbo genérico e sem verificação da quantidade e qualidade dos bens, além de não formalizar o recebimento por comissão, em vez de comprovar a execução do objeto mediante termo circunstanciado e verificação adequada, conforme exigido no termo de referência;

a.2)**Nexo Causal:** ao atestar o recebimento sem verificação adequada viabilizou a execução financeira de licitação direcionada, resultando em pagamento sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário;

a.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de gestor responsável pelo recebimento, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a execução do objeto e formalizar adequadamente seu recebimento, em vez de atestá-lo de forma genérica;

a.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*datas dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

b)Diego Guimarães da Silva (CPF: 797.480.742-34), Secretário Municipal de Finanças; Keitton Wyllysson Pinheiro Batista (CPF: 631.206.152-34), ex-Prefeito do Município de Coari/AM; e Luiz Franklin Chaves de Andrade (CPF: 464.335.542-53), Contador do Município de Coari/AM:

b.1)**Conduta**: emitir as Notas de Empenho 1472/24, 1866/24, 2146/24, 2999/24 e 3171/24, no valor total de R$ 4.089.451,31, e ordenar pagamentos no valor de R$ 3.730.521,95 com base em atestos irregulares e sem comprovação da execução do objeto, em vez de verificar a regular liquidação da despesa com base em documentação idônea e comprovação da execução antes do pagamento;

b.2)**Nexo Causal:** ao emitirem empenhos e ordenarem pagamentos nessas condições, viabilizaram a execução financeira de licitação direcionada, resultando em despesas sem comprovação da execução do objeto, ensejando dano ao erário;

b.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam verificar a regular liquidação da despesa antes do pagamento, em vez de autorizar pagamentos com base em documentação irregular;

b.4)**Débito relacionado aos responsáveis**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)

05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*data dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

c)Evandy Saturnino de Lima – EPP (CNPJ: 01.601.016/0001-12), empresa contratada:

c.1)**Conduta:** receber pagamentos no valor total de R$ 4.089.451,31, no âmbito do contrato decorrente do Pregão Presencial 79/2023 sem comprovação adequada da execução do objeto, em vez de executar o contrato com comprovação regular da prestação dos serviços;

c.2)**Nexo Causal:** ao executar o contrato sem comprovação adequada, contribuiu para a execução irregular do objeto, ensejando dano ao erário;

c.3)**Culpabilidade:** não se aplica (pessoa jurídica);

c.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
05/07/2024	300.000,00
17/07/2024	440.000,00
09/07/2024	75.000,00
19/07/2024	300.000,00
29/07/2024	1.000.000,00
14/08/2024	884.521,95
08/11/2024	556.000,00
06/12/2024	175.000,00

*datas dos pagamentos (peça 316, p. 31 e 38, 32 e 39, 12, 10 e 20, 11 e 21, 23, 28 e 29, 2 e 8; e peça 315, p. 10 e 15)

9.8.3.2.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a audiência** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativas, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Presencial 79/2023:

I.Irregularidade: direcionamento de licitação, no âmbito do Pregão Presencial 79/2023, destinado ao registro de preços para aquisição de combustíveis e lubrificantes para atendimento da Secretaria Municipal de Infraestrutura, realizado no período de outubro de 2023 a janeiro de 2024, evidenciado por uma soma de indícios, quais sejam participação de único licitante; apresentação de proposta com deságio de apenas 0,003% em relação ao valor estimado; vínculos entre empregados da empresa contratada e o município; e representação da empresa pela mesma pessoa que representou a empresa W. Fernandes de Souza Ltda., CNPJ 19.494.098/0001-09, no Pregão Presencial 52/2023, no qual também foram identificados indícios de direcionamento;

II.Normas infringidas: arts. 3º, 66 e 90 da Lei 8.666/1993, art. 37, *caput* e inciso XXI, da

Constituição Federal, art. 337-F do Código Penal e arts. 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964;

III.Responsáveis:

a)Pedro André da Silva, CPF: 752.421.502-97, Pregoeiro; Silvana Nascimento Cerpa, CPF: 741.253.702-49, Equipe de Apoio do Pregoeiro; Aldeney da Costa Lacerda, CPF: 653.167.462-87, Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1)**Conduta:** conduzir o Pregão Presencial 79/2023 e adjudicar seu objeto à única licitante, mesmo diante de elementos que evidenciavam a ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e vínculos entre a empresa e agentes públicos do município, em vez de assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de tais irregularidades;

a.2)**Nexo Causal:** ao conduzirem o certame e adjudicarem seu objeto nessas condições, causaram o direcionamento da licitação, resultando na contratação em cenário sem efetiva competição e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa;

a.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nas condições de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam assegurar a regularidade do certame e deixar de adjudicar o objeto diante de irregularidades evidentes, em vez de conduzir e concluir o procedimento nessas condições;

b)Rodrigo Alves da Costa (CPF: 598.534.172-00), Secretário Municipal de Infraestrutura:

b.1)**Conduta:** homologar o resultado do Pregão Presencial 79/2023 sem verificar a regularidade da licitação, inclusive quanto à compatibilidade da capacidade operacional da empresa contratada com o objeto licitado, e sem exercer a devida fiscalização da execução contratual, em vez de assegurar a legalidade do certame e a adequada execução do objeto com base em documentação idônea e capacidade operacional compatível;

b.2)**Nexo Causal:** ao homologar licitação direcionada e assinar o contrato, contribuiu para a consolidação do direcionamento e possibilitou a execução contratual sem comprovação adequada do objeto;

b.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da licitação, em vez de homologar e permitir sua execução irregular;

c)Klayton Ferreira dos Santos, CPF: 798.811.302-04, Assessor Jurídico, e Cleyson da Silva Dantas, CPF: 604.731.342-68, Controlador-Geral do Município de Coari:

c.1)**Conduta**: emitir pareceres favoráveis à regularidade do Pregão Presencial 79/2023, mesmo diante de elementos que evidenciavam ausência de disputa efetiva, fragilidades na formação do preço estimado e atuação de um mesmo representante em empresas participantes de certames relacionados, em vez de apontar as irregularidades identificadas e recomendar a adoção de medidas para assegurar a legalidade do procedimento licitatório;

c.2)**Nexo Causal**: ao emitirem manifestações favoráveis nessas condições contribuíram para a validação formal e institucional do procedimento e para a consolidação do direcionamento da licitação;

c.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados nos cargos que ocupavam, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam apontar as irregularidades do certame e recomendar medidas corretivas, em vez de emitir manifestações favoráveis à sua regularidade;

9.8.4.**dar ciência** ao Município de Coari/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202437940002-Omar Aziz, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o

disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024.

9.9.Em relação ao Município de Cruzeiro do Sul/AC (Papel de Trabalho 9, peça 1108):

9.9.1.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução - TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 9 (peça 1108, p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 1.700.000,00 referentes à perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do Município de Cruzeiro do Sul/AC, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo "Evidências Obtidas" relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1, em afronta ao art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, aos arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, ao art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024 e ao princípio da transparência;

9.9.1.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** do Sr. José de Souza Lima (CPF: 308.778.812-00), Prefeito do Município de Cruzeiro do Sul/AC, gestões 1º/1/2021 a 31/12/2024 e 1º/1/2025 a 31/12/2028, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, conforme detalhado a seguir:

a)**Irregularidade:** perda de rastreabilidade dos recursos da transferência especial, no âmbito da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, ocorrida no período de 4/7/2024 a 10/3/2025, evidenciada pela realização de transferências da conta corrente específica da emenda para contas próprias do município, totalizando R$ 1.700.000,00, conforme extrato bancário e demais documentos citados no capítulo "Evidências Obtidas" relativamente à Questão 1, o que impossibilitou a verificação da aplicação dos recursos na Meta 1;

b)**Conduta**: deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, ao não adotar medidas para assegurar a movimentação exclusiva na conta corrente específica, em vez de manter controle e supervisão sobre a gestão financeira dos recursos, de modo a impedir sua transferência para outras contas do município;

c)**Nexo Causal**: ao deixar de garantir a rastreabilidade dos recursos da transferência especial, possibilitou a transferência dos valores para contas próprias do município, resultando na perda de rastreabilidade e na impossibilidade de comprovação de sua regular aplicação;

d)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de prefeito municipal, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria adotar medidas de controle e supervisão para assegurar a movimentação dos recursos exclusivamente na conta específica da transferência especial, em vez de permitir sua movimentação para outras contas do município;

e)**Normas infringidas**: art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, arts. 70 e 166-A, § 1º, I e II, da Constituição Federal, art. 2º, § 5º, da IN TCU 93/2024, princípio da transparência;

f)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
27/8/2024	1.000.000,00
28/8/2024	700.000,00

*datas das transferências bancárias

9.9.2.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 9 (peça 1108,

p. 2-3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor de R$ 4.901.760,00, referente à ausência de comprovação da execução da despesa no âmbito do Contrato 411/2024, firmado para execução da Meta 1 da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, evidenciada pela inexistência, nos autos, de documentos de liquidação, notas fiscais, medições, relatórios de execução e demais comprovações da prestação dos serviços, no período de vigência de 24/4/2024 a 24/4/2026, o que impossibilitou a verificação da execução do objeto e da regular aplicação dos recursos públicos, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

9.9.2.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** das pessoas e empresa a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentar, no prazo de **quinze dias**, suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, sendo estes os responsáveis solidários pelo débito, conforme individualização a seguir:

a)Aureo Paulo da Costa Neto, CPF 110.522.467-88, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:

a.1)**Conduta/Irregularidade**: celebrar o Contrato 411/2024 e permitir sua execução no período de 24/4/2024 a 24/4/2025, sem exigir a comprovação da prestação dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a execução contratual à prévia e regular comprovação da despesa;

a.2)**Nexo Causal**: ao celebrar o contrato e permitir sua execução sem comprovação, causou a ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;

a.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria exigir a comprovação da execução dos serviços mediante documentação idônea antes de permitir a execução contratual, em vez de manter o contrato sem a devida comprovação;

a.4)**Normas infringidas**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

a.5)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2025	2.450.880,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência inicial do contrato.

b)Marcelo Siqueira de Oliveira, CPF: 658.509.042-04, Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul:

b.1)**Conduta/Irregularidade:** prorrogar a vigência do Contrato 411/2024 pelo período de 24/4/2025 a 24/4/2026 e permitir sua continuidade sem exigir a comprovação da execução dos serviços por meio de documentos idôneos, em vez de condicionar a prorrogação e a continuidade contratual à prévia comprovação da execução;

b.2)**Nexo Causal:** ao prorrogar o contrato e permitir sua continuidade sem comprovação, causou a manutenção da ausência de comprovação da despesa, pagamento indevido e dano ao erário;

b.3)**Culpabilidade:** é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de Secretário Municipal de Saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria condicionar a prorrogação contratual à comprovação da execução dos serviços, em vez de manter a vigência do contrato sem a devida comprovação;

b.4)**Normas infringidas**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

b.5)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2026	2.450.880,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência do contrato.

c)A C Maciel Filho Ltda., CNPJ 17.518.581/0001-50, empresa contratada:

c.1)**Conduta/Irregularidade:** receber pagamentos do Contrato 411/2024 sem comprovação da regular execução do objeto, por não dispor de documentação comprobatória da prestação dos serviços contratados, em vez de receber os pagamentos após a execução do objeto, comprovada por meio de notas fiscais, relatórios e demais documentos exigidos para a liquidação da despesa;

c.2)**Nexo Causal:** ao receber pagamento sem comprovação documental da execução do contrato, provocou enriquecimento ilícito, ensejando dano ao erário;

c.3)**Culpabilidade:** não se aplica (pessoa jurídica);

c.4)**Normas infringidas**: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 66 da Lei 8.666/1993 e art. 70 da Constituição Federal;

c.5)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
24/4/2026	4.901.760,00

*Como o município não apresentou os documentos de pagamento, foi considerada a data do fim da vigência do contrato.

9.9.2.2.no âmbito do processo de tomada de contas especial, **realizar a audiência** das pessoas a seguir indicadas, com fulcro no art. 12, inciso III, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução/execução do Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024:

I.Irregularidade: participação e contratação da empresa A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50) no âmbito do Pregão Eletrônico 22/2023, homologado em 21/2/2024, cujo sócio-administrador (Aldemar Cândido Maciel Filho) mantinha vínculo ativo como médico contratado pela Secretaria Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC no período de 1º/11/2022 a 1º/5/2024, em afronta à vedação legal e editalícia à participação de servidor público ou de empresa a ele vinculada;

II.Normas infringidas: art. 9º, III, c/c o art. 84 da Lei 8.666/1993, art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal, subitem 4.4.1 do edital e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

III.Responsáveis:

a)Eliton da Silva Ferreira (CPF: 833.971.082-68), Pregoeiro; Quelvi Leandro Gomes (CPF: 027.450.182-13), Equipe de Apoio do Pregoeiro; e Bruna Azevedo do Nascimento (CPF: 009.262.182-12), Equipe de Apoio do Pregoeiro:

a.1)**Conduta**: adjudicar o objeto do Pregão Eletrônico 22/2023 à empresa A C Maciel Filho Ltda., deixando de inabilitá-la em razão da vedação legal e editalícia decorrente do vínculo de seu sócio com o órgão promotor da licitação, em vez de proceder à sua inabilitação;

a.2)**Nexo Causal**: ao adjudicarem o objeto à empresa impedida, possibilitaram a sua contratação em afronta à legislação e ao edital;

a.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estavam obrigados na condição de pregoeiro e membros da equipe de apoio, deles era exigível conduta diversa daquela que adotaram, pois deveriam inabilitar a empresa impedida em vez de adjudicar-lhe o objeto.

b)Valéria de Oliveira Lima (CPF: 584.717.742-91), Secretária Municipal de Saúde de

Cruzeiro do Sul/AC:

b.1)**Conduta**: homologar o Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar a Ata de Registro de Preços 20/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração, deixando de verificar a regularidade da participação da licitante, em vez de determinar o retorno do certame à fase de habilitação;

b.2)**Nexo Causal**: ao homologar a licitação com empresa impedida resultou na formalização da ata de registro de preços em desacordo com a legislação;

b.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que a responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição de Secretária Municipal de Saúde, dela era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria determinar o retorno do certame à fase de habilitação em vez de homologar a licitação;

c)Aureo Paulo da Costa Neto (CPF: 110.522.467-88), Secretário Municipal de Saúde de Cruzeiro do Sul/AC:

c.1)**Conduta**: celebrar o Contrato 411/2024 com empresa impedida de contratar com a Administração Pública, deixando de verificar a regularidade da contratação, em vez de promover a anulação do certame em razão do vício identificado;

c.2)**Nexo Causal**: ao celebrar contrato com empresa impedida, causou a execução de contrato nascido inválido;

c.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seu ato e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de secretário municipal de saúde, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria promover a anulação do certame em vez de celebrar o contrato;

9.9.2.3.no âmbito do processo de tomada de contas especial, **realizar**, nos termos do art. 250, IV, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 2º, § 1º, da Resolução – TCU 360/2023, a **audiência** da sociedade empresária A C Maciel Filho Ltda. (CNPJ 17.518.581/0001-50), para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se, caso queira, sobre o seguinte ponto relativo ao Pregão Eletrônico 22/2023, Ata de Registro de Preços 20/2024 e Contrato 411/2024, alertando-a de que, caso as justificativas apresentadas não sejam acolhidas, este Tribunal poderá declarar a inidoneidade da empresa para participar, por até cinco anos, 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 o art. 271 do Regimento Interno/TCU:

a)**Irregularidade**: participar do Pregão Eletrônico 22/2023 e celebrar o Contrato 411/2024 com a Administração Pública, mesmo estando impedida em razão do vínculo de seu sócio-administrador com o órgão contratante, em vez de se abster de participar do certame;

b)**Nexo Causal**: ao participar do certame em situação de impedimento, possibilitou a contratação irregular;

c)**Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);

d)**Normas infringidas**: art. 9º, III, c/c o art. 84 da Lei 8.666/1993, art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal; subitem 4.4.1 do edital e arts. 337-F e 337-L do Código Penal;

9.9.3.**dar ciência** ao Município de Cruzeiro do Sul/AM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444990002-Eduardo Velloso, Plano de Ação 09032024-064698/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)o adiamento da sessão pública, assim como a alteração de cláusulas editalícias capazes de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do extrato do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, além do art. 21, § 4º, da Lei 14.133/2021, e da jurisprudência do TCU, representada pelos Acórdãos 2.032/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo

Carreiro; 2.179/2011-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 6.613/2009-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 2.898/2012-TCU-Plenário, Relator Ministro José Jorge; e

b)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro;

9.10.Em relação ao Município de Ituiutaba/MG (Papel de Trabalho 10, peça 1100):

9.10.1.**dar ciência** ao Município de Ituitaba/MG, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202339140003-André Janones, Plano de Ação 09032023-031603/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.11.Em relação ao Município de Laranjal do Jari/AP (Papel de Trabalho 11, peça 1112):

9.11.1.**dar ciência** ao Município de Laranjal do Jari/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202338970003-Acácio Favacho, Plano de Ação 09032023-032850/2023, sobretudo no Pregão Eletrônico 7/2021-CPL/SEMAP/PMLJ e no Contrato 19/2021-PMLJ, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman

Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.12.Em relação ao Município de Neópolis/SE (Papel de Trabalho 12, peça 1117):

9.12.1.**constituir processo apartado do tipo representação**, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças listadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 12 (peça 1117, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, a fim de aprofundar as análises quanto ao eventual superfaturamento; e

9.12.2.**dar ciência** ao Município de Neópolis/SE, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440950002-Rogério Carvalho, Plano de Ação 09032024-064763/2024, sobretudo no Pregão Eletrônico 38/2023 e atas de registro de preços dele decorrentes, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b)a emissão de empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;

9.13.Em relação ao Município de Patos/PB (Papel de Trabalho 13, peça 1115):

9.13.1.**dar ciência** ao Município de Patos/PB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202427120003-Hugo Motta, Plano de Ação 09032024-068859/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.14.Em relação ao Município de Pracuúba/AP (Papel de Trabalho 14, peça 1114):

9.14.1.**dar ciência** ao Município de Pracuúba/AP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202326740004-Luiz Carlos, Plano de Ação 09032023-031369/2023, e da Emenda Parlamentar 202339100008-Aline Gurgel, Plano de Ação 09032023-031760/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)no contexto da execução da Ata de Registro de Preços 1/2023, decorrente do Pregão Eletrônico 3/2023, o recebimento do objeto sem a elaboração dos relatórios de fiscalização afrontou ao disposto no item 6 e subitens no termo de referência; e

b)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.15.Em relação ao Município de Riacho da Cruz/RN (Papel de Trabalho 15, peça 1102):

9.15.1.**recomendar** ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que avalie a conveniência e oportunidade de reavaliar a estratégia atualmente adotada para aquisição de combustíveis, especialmente quanto à contratação direta de postos locais, considerando a estrutura do mercado fornecedor na região, e verificar a possibilidade de adotar modelos alternativos que ampliem a competitividade dos certames, como a contratação de serviços de gerenciamento de frota com rede credenciada de abastecimento, bem como adotar medidas de prospecção de mercado e de divulgação dos certames, de modo a favorecer a participação de maior número de interessados e aprimorar a eficiência e a economicidade das contratações; e

9.15.2.**dar ciência** ao Município de Riacho da Cruz/RN, com fundamento no art. 9º,

inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na gestão dos recursos da Emenda Parlamentar 202330540003-Beto Rosado, Plano de Ação 09032023-032494/2023, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 81, *caput*, da Lei 14.436/2022, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b)o pagamento de despesas sem contrato que ampare o fornecimento viola o art. 63, § 2º, I, da Lei 4.320/1964, o art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e o art. 95, § 2º, da Lei 14.133/2021; e

c)a emissão do empenho após a realização da despesa viola o art. 60 da Lei 4.320/1964;

9.16.Em relação ao Município de Rorainópolis/RR (Papel de Trabalho 16, peça 1111):

9.16.1.**constituir processo apartado de representação**, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 1 – fornecimento de combustíveis e lubrificantes, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a aprofundar a análise e apurar o eventual débito para os achados relativos à inexecução total ou parcial do objeto contratual (Achado IV.2), pagamento de despesas sem comprovação da quantidade ou do objeto realizado (Achado IV.5) e pagamento de despesas com comprovantes utilizados em duplicidade (IV.6);

9.16.2.**constituir processo apartado de representação**, nos termos do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, com cópia das peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 16 (peça 1111, p. 3-4) relativamente à Meta 3 – limpeza de igarapés, além do presente Relatório de Auditoria, com vistas a avaliar possível montagem, direcionamento e fracionamento irregular das licitações (Achado III.1); e

9.16.3.**dar ciência** ao Município de Rorainópolis/RR, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202440930001-Mecias de Jesus, Plano de Ação 09032024-064654/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b)a formação do preço estimado unicamente com base em cotação direta a fornecedores, associada à ausência de consideração de preços de outras contratações públicas semelhantes, quando viável, afronta o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o art. 23, *caput* e § 1º, da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência deste Tribunal, representada pelos Acórdãos 1.712/2025-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira; 4.958/2022-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti; e 1.875/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro; e

c)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.17.Em relação ao Município de São José da Laje/AL (Papel de Trabalho 17, peça 1116):

9.17.1.**dar ciência** ao Município de São José da Laje/AL, com fundamento no art. 9º,

inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202442960005-Alfredo Gaspar, Plano de Ação 09032024-068329/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b)a ausência de relatório de gestão no Transferegov, quando já exigível, contraria o disposto nos arts. 3º, § 1º, e 8º da IN TCU 93/2024;

9.18.Em relação ao Município de São Miguel do Guaporé/RO (Papel de Trabalho 18, peça 1081):

9.18.1.**constituir processo apartado de tomada de contas especial**, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, do art. 252 do Regimento Interno/TCU e do art. 43 da Resolução – TCU 259/2014, sendo o processo específico relacionado com as peças indicadas no capítulo "Evidências Obtidas" do Papel de Trabalho 18 (peça 1081, p. 3) e do presente Relatório de Auditoria, com o objetivo de apurar o débito no valor total de R$ 558.170,30, correspondente ao pagamento de despesas não relacionadas ao objeto do Contrato 37/2024;

9.18.1.1.no âmbito do processo apartado de tomada de contas especial, **realizar a citação** dos responsáveis a seguir, com fulcro no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 e no art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU para apresentarem suas alegações de defesa ou recolher a quantia devida, nos termos da matriz de responsabilização no Apêndice C, quanto à irregularidade identificada:

I.Irregularidade: pagamento de despesas no âmbito do Contrato 37/2024 (gestão de frota), no período de outubro a dezembro de 2024, com base em notas fiscais emitidas por empresas com atividade econômica incompatível com o objeto contratado (manutenção de veículos), notadamente E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.838.966/0001-19) e Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00, identificada como "Tratormais"), no montante de R$ 558.170,30, conforme NFs-e constantes do Processo 1216/2024;

II.Normas infringidas: art. 166-A, § 2º, III e § 5º, da Constituição Federal, arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

III.Responsáveis:

a)Clayldo Teixeira da Silva (CPF: 004.802.942-40), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Administrador de Cemitério:

a.1)**Conduta**: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;

a.2)**Nexo Causal**: ao atestar indevidamente a despesa, viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

a.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

a.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	83.515,88
14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	106.666,14

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-291, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309).

b)Gutembergue de Moraes Teixeira (CPF: 002.002.512-28), servidor do Município de São Miguel do Guaporé/RO, Coordenador de Almoxarifado:

b.1)**Conduta**: atestar a execução de serviços e o fornecimento de peças automotivas, sem verificar a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade da atividade econômica dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria rejeitar a liquidação de despesas desacompanhadas de comprovação válida;

b.2)**Nexo Causal**: ao atestar indevidamente a despesa, viabilizou o pagamento sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

b.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de agente encarregado da liquidação da despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a idoneidade dos documentos fiscais, a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado e a efetiva comprovação da execução dos serviços e do fornecimento das peças, em vez de atestar despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

b.4)Débito relacionado ao responsável:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
4/11/2024	125.604,36

*data da liquidação, tendo em vista que não foi disponibilizada ordem de pagamento (peça 676, p. 292-293).

c)Cornélio Duarte de Carvalho (CPF: 326.946.602-15), Prefeito do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 1º/1/2021 a 31/12/2024:

c.1)**Conduta**: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

c.2)**Nexo Causal**: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

c.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

c.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)

31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309 e 320-321).

d)Paulo Júnior Vedoy de Alencar (CPF: 002.221.382-11), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO, no período de 9/9 a 14/11/2024:

d.1)**Conduta**: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

d.2)**Nexo Causal**: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

d.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

d.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	**Valor Histórico (R$)**
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	27.136,20

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338).

e)Oseias Pereira Timoteo (CPF: 005.871.712-94), Secretário de Obras e Agricultura do Município de São Miguel do Guaporé/RO no período de 15/11 a 31/12/2024:

e.1)**Conduta**: autorizar o pagamento de despesas sem comprovação idônea da execução do objeto e sem verificar a compatibilidade dos fornecedores com o objeto contratado, quando deveria determinar a suspensão dos pagamentos diante das inconsistências verificáveis;

e.2)**Nexo Causal**: ao autorizar os pagamentos, causou a saída de recursos públicos em favor de despesas sem comprovação idônea, concretizando o dano ao erário;

e.3)**Culpabilidade**: é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude de seus atos e que, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de ordenador de despesa, dele era exigível conduta diversa daquela que adotou, pois deveria verificar a regularidade da liquidação, a idoneidade dos documentos fiscais e a compatibilidade das despesas com o objeto contratado antes de autorizar os pagamentos, em vez de ordenar pagamentos de despesas sem comprovação idônea e lastreadas em orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica incompatível com manutenção de frota;

e.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	**Valor Histórico (R$)**

20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-309 e 320-321).

f)Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. (CNPJ: 03.477.309/0001-65), contratada no Contato 37/2024:

f.1)**Conduta**: aceitar e utilizar orçamentos apresentados por empresas com atividade econômica de comércio varejista de bebidas (E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda.) e comércio atacadista de água mineral (Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda., identificada como "Tratormais"), incompatíveis com o objeto contratado (manutenção de frota) e, com base nesses orçamentos, consolidar e faturar ao município despesas relativas ao fornecimento de peças e serviços automotivos sem comprovação idônea da execução;

f.2)**Nexo Causal**: ao aceitar orçamentos irregulares e faturar ao município despesas com base nesses documentos, provocou a cobrança e o pagamento de valores sem comprovação idônea da execução do objeto, contribuindo diretamente para o dano ao erário;

f.3)**Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);

f.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	27.136,20
20/12/2024	121.667,59
27/12/2024	107.207,87

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 290-293, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 300-301 e 338, 306-307 e 308-309 e 320-321).

g)E G do Nascimento Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 11.838.966/0001-19), empresa que apresentou orçamentos inidôneos:

g.1)**Conduta**: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio varejista de bebidas, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;

g.2)**Nexo Causal**: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica, possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;

g.3)**Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);

g.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	Valor Histórico (R$)
31/10/2024	93.038,40
14/11/2024	25.347,00
20/12/2024	53.576,60

27/12/2024	28.378,70

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 286-287, 302-303 e 344, 288-289 e 336, 294-295 e 337, 306-309).

h)Kampon Distribuidora de Bebidas Ltda. (CNPJ 40.315.473/0001-00), identificada nos orçamentos como "Tratormais", empresa que apresentou orçamentos inidôneos:

h.1)**Conduta**: apresentar orçamentos à contratada Dataplex Tecnologia e Gestão Ltda. para fornecimento de peças e prestação de serviços de manutenção de frota, quando sua atividade econômica principal, comércio atacadista de água mineral, é incompatível com o objeto contratado, contribuindo para a formação de preços e para a instrução das despesas posteriormente faturadas ao município de São Miguel do Guaporé/RO;

h.2)**Nexo Causal**: ao apresentar orçamentos para serviços e fornecimento de peças incompatíveis com sua atividade econômica, possibilitou a inclusão dessas despesas na execução contratual e sua posterior cobrança ao município de São Miguel do Guaporé/RO, contribuindo diretamente para o pagamento indevido;

h.3)**Culpabilidade**: não se aplica (pessoa jurídica);

h.4)**Débito relacionado ao responsável**:

Data da Ocorrência*	**Valor Histórico (R$)**
04/11/2024	209.120,24
14/11/2024	1.789,20
20/12/2024	68.090,99
27/12/2024	78.829,17

*datas das ordens de pagamento ou, nos casos em que não foi disponibilizada ordem de pagamento, datas das liquidações (peça 676, p. 290-293, 300-303 e 344, 294-295 e 337, 306-309 e 320-321).

9.18.2.**dar ciência** ao Município de São Miguel do Guaporé/RO, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas na execução dos recursos da Emenda Parlamentar 202444060005-Lebrão, Plano de Ação 09032024-066908/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a)a realização de transferências de recursos da conta corrente específica da emenda parlamentar para outras contas bancárias do ente prejudica a rastreabilidade da aplicação dos recursos federais transferidos, inclusive no que se refere à verificação do cumprimento das vedações estabelecidas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal, em desconformidade com o art. 83, inciso I, da Lei 14.791/2023, ou dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício, com o princípio da transparência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, e com o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e

b)a ausência, no Contrato 37/2024, de cláusula que preveja o limite máximo da taxa secundária cobrada pela contratada dos estabelecimentos credenciados e de mecanismo de verificação pela fiscalização do contrato, comprometeu a capacidade de verificação da economicidade dos pagamentos realizados com recursos da transferência especial, em desconformidade com o art. 92, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021 e com o Acórdão 2.312/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti;

9.19.comunicar esta deliberação aos municípios de Acaraú/CE, Alagoa Grande/PB, Amapá/AP, Belém/PA, Campo Formoso/BA, Carneirinho/MG, Caroebe/RR, Coari/AM, Cruzeiro do Sul/AC, Ituiutaba/MG, Laranjal do Jari/AP, Neópolis/SE, Patos/PB, Pracuúba/AP, Riacho da Cruz/RN, Rorainópolis/RR, São José da Laje/AL e São Miguel do Guaporé/RO, ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao Ministério dos Transportes, e

9.20.arquivar os autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1732-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.562/2022-5
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial
Responsáveis: DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli (17.941.309/0001-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. FRAUDE NA PESQUISA DE PREÇOS. EXCESSO DE DETALHAMENTO DA ESPECIFICAÇÃO E DE EXIGÊNCIAS DE CERTIFICAÇÃO. INJUSTIFICADO AGRUPAMENTO DE ITENS HETEROGÊNEOS. EXIGÊNCIA INJUSTIFICADA DE DECLARAÇÃO DO FABRICANTE. USO DE ADJUDICAÇÃO POR GRUPO EM CERTAME DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FIXAÇÃO DE PRAZO DESARRAZOADO PARA ENCAMINHAMENTO DA PROPOSTA DE PREÇOS. RECUSA SUMÁRIA DE INTENÇÃO DE RECURSO. FRAUDE À LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS AGENTES. REJEIÇÃO DAS DEMAIS DEFESAS. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. INABILITAÇÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 158:

"***INTRODUÇÃO***

1. *Esta Representação foi autuada como processo apartado do originador* ***TC 045.261/2020-2****, em cumprimento à deliberação do relator Min. Benjamin Zymler, acolhendo proposta da então Selog (atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações), para apurar as irregularidades identificadas no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), conforme o seguinte trecho do seu despacho (peça 1):*

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.1) Pregão Eletrônico SRP 7/2014-BGP, do Batalhão de Guarda Presidencial;

(...)

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. *O processo* ***originador,*** *TC 045.261/2020-2, por sua vez, resultou da necessidade de ampliar a apuração das irregularidades em pregões para aquisição de mobiliários constatadas no processo de denúncia TC 022.372/2019-9.*

3. *A referida* ***denúncia,*** *então convertida em representação da UT, abordou apenas os PE SRP 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM) e pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), respectivamente, 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 "****Forma Style****". As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.*

4. *No mérito, o Tribunal considerou a* ***denúncia*** *(então convertida em representação da unidade técnica)* ***procedente*** *e deliberou o seguinte sobre o PE 1/2019, promovido pelo Comando da 11ª Região Militar, nos termos do Acórdão 4.547/2020-TCU-1ª Câmara, relatoria Min. Benjamin Zymler (peça 80):*

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;

5. *Oportuno noticiar que as referidas determinações contidas nos itens "c" e "d" do Acórdão 4547/2020-TCU-1ª Câmara foram consideradas cumpridas, conforme Acórdão 7185/2020-TCU-1ª Câmara (peça 82), 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 (peça 81). As demais deliberações foram dispensadas do monitoramento, segundo o Acórdão 12663/2020-TCU-1ª Câmara (peça 83).*

6. *Em paralelo, considerando esse contexto, a então Selog, em conjunto com a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), sob a coordenação da primeira, autuou o **TC 045.261/2020-2** para abranger um maior número de pregões promovidos pelas Organizações Militares do Exército tendo por objeto a aquisição de mobiliários, ocorridos entre os anos de 2013 e 2019, com evidências de direcionamento às empresas Forma Office e Forma Style.*

7. *Após realizadas as apurações no processo **TC 045.261/2020-2,** o qual assumiu a natureza de Relatório de Levantamento, o ministro relator Benjamin Zymler deliberou em despacho a constituição de **cinco apartados** (listados adiante), requerendo-se desdobramentos e aprofundamento dos exames técnicos, observados os critérios de relevância, risco e materialidade (instruções às peças 84-85, e despacho do relator à peça 1).*

8. *Nesse contexto, o processo originador **TC 045.261/2020-2** ampliou a apuração de irregularidades supostamente ocorridas nos seguintes pregões de mobiliários**:***

   a) PE SRP 7/2014, Batalhão da Guarda Presidencial, ora em análise;

   b) PE SRP 448/2016, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit;

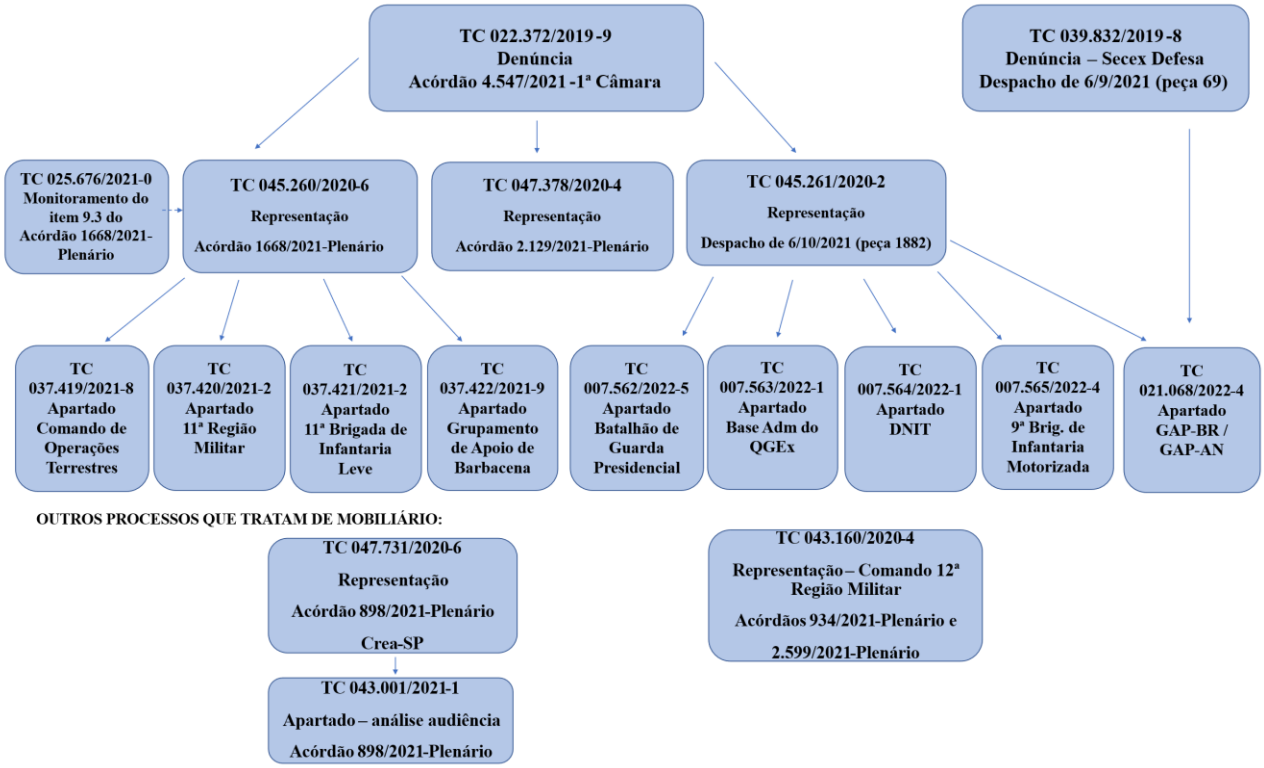
   c) PE SRP 3/2016 e 1/2018, Base Administrativa do QGEx;

   d) PE 23/2018, Comando da 9ª Brigada de Infantaria Motorizada ES/RJ; e

   e) PE 26/2018 e PE 59/2016, Grupamento de Apoio de Brasília (Gap-BR) e Anápolis (Gap-AN).

9. *A imagem a seguir resume os processos indicados acima, bem como outros processos 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 necessário individualizá-las:*

Figura 1 - Processos abertos no TCU sobre pregões de mobiliários envolvendo irregularidades no âmbito da APF cometidas pelas empresas Forma Office e Forma Style



10. *Quanto ao prazo prescricional, tendo o processo de conhecimento e apuração pelo TCU dos fatos ocorridos no PE SRP 7/2014 do BGP iniciado, em 26/11/2020, com a autuação do TC 045.261/2020-2, conforme despacho da mesma data acostado à peça 1. Esse processo foi o primeiro que mencionou o BGP e o PE SRP 7/2014.*

11. *Além disso, o Despacho do relator, Ministro Benjamim Zymler, determinou a abertura de processo apartado para apuração de novas irregularidades do PE SRP 7/2014 da mesma Organização Militar (peça 1).*

12. *A abertura do referido processo ocorreu, em 26/4/2022. Assim, verifica-se que se iniciou nova contagem do prazo, não se configurando, portanto, a ocorrência da prescrição punitiva. Logo, não há que se falar em prescrição deste processo, neste momento.*

13. *Ainda, pontue-se que, em 24/4/2025, a Unidade Técnica (UT) concluiu a instrução de proposta de audiências dos responsáveis (peça 96), com os pronunciamentos de acordo da Subunidade e da Unidade (peças 97-98), com o consequente encaminhamento do processo ao Gabinete do Ministro relator.*

14. *Ato contínuo, em 29/4/2025, o Ministro relator acolheu e determinou a realização de audiências constantes da instrução inserta à peça 96, a promoção das demais medidas acessórias propostas, bem como, em caráter excepcional, o envio de cópia da referida instrução à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal (DRCCF/DPF), ao Ministério Público Militar (MPM) e ao Ministério Público Federal (MPF), alertando os destinatários de que se tratava de exame preliminar, ainda pendente de apreciação de mérito por esta Corte de Contas (peça 99).*

15. *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.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

16. *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.

17. *Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.*

18. *Além disso, o Tribunal de Contas da União, por meio da Sejus - AudContratações, cuja qualificação é pessoa jurídica de Direito Público, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237 do Regimento Interno/TCU.*

19. *Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, in fine, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de dano ao erário, em razão da possibilidade de não ser selecionada a proposta mais vantajosa obtida no certame.*

20. *Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

ANÁLISE DAS AUDIÊNCIAS

Responsável: Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Comandante do BGP entre 13/12/2013 e 12/12/2014.

344.1.1. Irregularidade 1 - Ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinados

Normas infringidas: princípios da segregação de funções e moralidade, conforme Acórdãos 686/2011-TCU-Plenário; e 1278/2020-TCU-1ª Câmara.

Conduta: deixou de observar os princípios da segregação de funções e moralidade, ao permitir que o pregoeiro, o qual mantinha laços estreitos com a empresa Forma Office, também participasse do planejamento da contratação, além de que o próprio Coronel também participou de praticamente todas as etapas, desde o planejamento até a assinatura da ARP, somado à culpa in vigilando pelas falhas nos controles internos ocorridas nas instâncias de menor hierarquia sob seu comando.

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1.875/2021; 3.224/2020; 2.816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), com pesquisa de preços fraudada.

344.1.3. Irregularidade 4 – Excesso de detalhamento da especificação dos itens

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com excesso de detalhamento da especificação dos itens.

344.1.4. Irregularidade 5 – Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 1225/2014, 861/2013, 1524/2013, 1687/2013, 2995/2013, 2392/2006 todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas.

344.1.5. Irregularidade 6 – Injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes

Normas infringidas: arts. 15, inc. IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 247; Acórdãos 861/2013, 2006/2012, 1.732/2009, 2.407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes.

344.1.6. Irregularidade 7 – Exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 2613/2018, 2.441/2017, 1.350/2015, 1.805/2015, 847/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada.

344.1.7. Irregularidade 8 – Modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo

Normas infringidas: Súmula TCU 247; Acórdãos 1347/2018, 2977/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo.

344.1.8. Irregularidade 9 – Fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; art. 2º da Lei 9.784/1999; Acórdão 122/2012-TCU-Plenário.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços.

344.1.11. Irregularidade 13 – Fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office

Normas infringidas: art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992, Acórdãos 2531/2021, 80/2020, 823/2019, 337/2019, 1005/2017, 478/2016, 333/2015, 1732/2015, 502/2015, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR (peça 39, p. 274-395); o Edital (peça 39, p. 254-273), a homologação do certame (peça 43), além da ARP (peça 41, p. 408-442), do certame com indícios de fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office.

Manifestação do responsável (peça 146):

21. Inicialmente, a defesa do Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro argumenta que tais imputações decorrem de atos formais de assinatura de documentos já elaborados por setores técnicos competentes, sem qualquer demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro.

22. No mérito, sustenta que a responsabilização do Agente é incompatível com o entendimento consolidado no Acórdão 947/2025-TCU-Plenário, que reconhece a impossibilidade de responsabilização de gestores por conluios ou fraudes não identificáveis à época dos fatos.

23. Argumenta que os indícios de irregularidades somente foram revelados anos após a realização do certame, por meio de investigações da PF e auditorias especializadas do TCU, utilizando ferramentas de controle indisponíveis à unidade gestora à época. Assim, não seria razoável exigir do Coronel, com os meios limitados de que dispunha, a identificação de vícios que nem mesmo os órgãos de controle detectaram de forma imediata.

24. Aborda a estrutura funcional do BGP, destacando que a unidade seguia os moldes previstos no Regulamento de Administração do Exército (RAE) e no Regulamento Interno e dos Serviços Gerais (RISG), que atribuíam à Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) a responsabilidade pelo planejamento das contratações.

25. Entende que, na qualidade de Ordenador de Despesas, limitava-se a homologar e assinar os documentos elaborados por setores técnicos, em conformidade com as atribuições legais de seu cargo. A prática administrativa da unidade, incluindo a acumulação de funções por militares designados, era comum e amplamente aceita à época, não configurando violação ao princípio da segregação de funções.

26. Outro ponto apresentado pela defesa é a inexistência de inovação na prática administrativa adotada no PE SRP 7/2014. Ela argumenta que o padrão de detalhamento técnico e as

exigências do edital seguiam modelos já utilizados por outras unidades gestoras, tanto civis, quanto militares, sem qualquer questionamento por parte dos órgãos de controle ou dos licitantes. A defesa ressalta que o modelo técnico aplicado era amplamente aceito e validado em pregões anteriores, reforçando a confiança legítima do Coronel na regularidade dos atos praticados pelos setores técnicos.

27. *Também refuta a alegação de que o Coronel teria participado de conluio ou favorecido empresas licitantes. Argumenta que não há nos autos qualquer indício de comunicação, vínculo ou ajuste entre ele e os licitantes, tampouco com os demais agentes públicos mencionados no processo. A Operação Burolano, conduzida pela PF, não teria identificado qualquer envolvimento dele em tratativas ilícitas, reforçando a lisura de sua atuação funcional.*

28. *No que tange ao nexo causal, a defesa sustenta que a assinatura dos documentos pelo Coronel não possui relação direta com as irregularidades apontadas. A responsabilidade pela elaboração da pesquisa de preços e dos demais documentos técnicos recaía sobre a SALC, e os vícios somente foram identificados anos depois, por meio de investigações e auditorias especializadas.*

29. *Argumenta que o Coronel agiu de boa-fé, confiando na regularidade dos atos praticados pelos setores técnicos, e que não se pode presumir sua responsabilidade com base exclusivamente na assinatura formal de documentos.*

30. *Quanto à culpabilidade, afirma que não há elementos que indiquem dolo ou erro grosseiro por parte do Coronel. Segundo a defesa, sua atuação foi pautada na confiança legítima nos setores técnicos e na presunção de legalidade dos atos administrativos. Cita precedentes do TCU (a exemplo dos Acórdãos 2719/2023 e 3013/2012, os dois do Plenário), que reconheceriam a impossibilidade de responsabilização de gestores por atos de seus subordinados, salvo quando demonstrada culpa grave ou omissão deliberada, o que não se verifica no caso em tela.*

31. *Entende que as condutas do Coronel não configuram erro grosseiro, conforme exigido pelo art. 28 da Lindb, pois sua atuação esteve dentro dos padrões esperados de diligência para o cargo que exercia, sem indício de má-fé ou conivência com irregularidades. A defesa conclui que a responsabilização do Defendente seria incompatível com os princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da pessoalidade da sanção.*

32. *Diante de todo o exposto, requer o afastamento de qualquer responsabilização do Coronel, reconhecendo-se a ausência de dolo, culpa grave ou erro grosseiro em sua conduta, bem como a inexistência de nexo causal entre seus atos e as irregularidades apontadas.*

Análise da Unidade Técnica (UT):

33. *Inicialmente, é importante reconhecer que a defesa do Coronel encontra respaldo **parcial** no entendimento consolidado pelo Tribunal, conforme os Acórdãos 2719/2023 (relator Ministro Jhonatan de Jesus) e 3013/2012 (relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), os dois do Plenário, nos quais se reconhece que não cabe ao dirigente máximo revisar, em minúcias, os processos administrativos instruídos pelas subunidades a ele subordinadas.*

34. *Naquelas decisões supracitadas, existe um entendimento de que a teoria da culpa pela má escolha (in eligendo) ou pela ausência de fiscalização (in vigilando) não impõe ao gestor superior o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos subordinados, sendo imprescindível, para a definição das responsabilidades, a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto.*

35. *Neste caso concreto, poder-se-ia aceitar as justificativas sobre a dificuldade de um Comandante identificar conluios ou fraudes que não eram identificáveis à época dos fatos, pela má-fé dos demais subordinados em ocultar tais ilícitos.*

36. *De fato, algumas das irregularidades apontadas, como a fraude na pesquisa de preços e o conluio entre agentes do BGP e a empresa Forma Office, foram reveladas apenas anos após a realização do certame, por meio de investigações da PF e auditorias especializadas.*

37. *Nesse sentido, pode ser atenuada da atuação do Coronel a responsabilidade por identificar tais minúcias que escapavam aos meios de controle disponíveis à unidade gestora naquele momento. Essa tese é reforçada pelo Boletim de Jurisprudência 538/2025, segundo o qual:*

Os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações do TCU

38. *Doutra maneira, falhas formais visíveis no Edital/TR, a exemplo de irregularidades perceptíveis pela simples leitura dos documentos, quais sejam: superestimativa de itens; excesso de detalhamento; agrupamento heterogêneo de itens; exigência de declaração do fabricante; prazo exíguo para apresentação de proposta ajustada são sim imputáveis ao Comandante, por serem verificáveis sem necessidade de investigação especializada.*

39. *Acerca da ausência de dolo ou má-fé, isso, por si só, não exime o Coronel de sua obrigação de adotar medidas preventivas e de supervisão adequadas, especialmente no que tange à segregação de funções e à supervisão de seus subordinados.*

40. *A defesa do Coronel argumenta que a estrutura funcional do BGP seguia os moldes previstos no RAE e no RISG, e que a prática administrativa da unidade, incluindo a acumulação de funções por militares designados, era comum e amplamente aceita à época. No entanto, essa justificativa não é suficiente para afastar a responsabilidade do gestor pela implementação de controles internos eficazes e pela observância dos princípios da segregação de funções e da moralidade administrativa.*

41. *A acumulação de funções contraria as boas práticas dos processos gerenciais, na medida em que aumenta o risco de erros e fraudes. Os princípios da segregação de funções e moralidade, já são consagrados há mais de uma década, como se nota nos Acórdãos 686/2011-TCU-Plenário, relator Ministro André de Carvalho, e 1278/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.*

42. *A análise dos autos demonstra que o Coronel participou de praticamente todas as etapas do certame, desde o planejamento até a assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP), o que, por si só, já configura uma violação ao princípio da segregação de funções. Além disso, permitiu que o pregoeiro, que mantinha laços estreitos com a empresa Forma Office, também participasse do planejamento da contratação, o que comprometeu a imparcialidade e a lisura do processo licitatório.*

43. *A ausência de segregação de funções não apenas fragilizou os controles internos do BGP, mas também contribuiu para a ocorrência de irregularidades que poderiam ter sido evitadas caso houvesse uma divisão clara de responsabilidades entre os agentes envolvidos.*

44. *Outro ponto que merece destaque é a alegação de que o padrão de detalhamento técnico e as exigências do edital seguiam modelos já utilizados por outras unidades gestoras, sem questionamentos por parte dos órgãos de controle ou dos licitantes.*

45. *Embora seja verdade que práticas administrativas consolidadas podem gerar uma confiança legítima nos gestores, isso não exime o responsável de avaliar criticamente os atos sob sua supervisão, especialmente quando envolvem exigências que podem restringir a competitividade do certame, como o excesso de detalhamento técnico, a exigência de certificações e laudos de normas técnicas, e a exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada.*

46. *Tais exigências, conforme apontado pela unidade técnica, infringem o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e configuram restrições indevidas à competitividade, que poderiam ter sido evitadas com uma análise mais criteriosa por parte do responsável.*

47. *Ademais, a defesa do Coronel sustenta que sua atuação foi pautada na confiança legítima nos setores técnicos e na presunção de legalidade dos atos administrativos. No entanto, essa confiança não pode ser utilizada como justificativa para a ausência de supervisão adequada.*

48. *O Ordenador de Despesas, enquanto autoridade máxima da unidade gestora, possui o dever de zelar pela regularidade dos atos administrativos sob sua responsabilidade, o que inclui a implementação de controles internos eficazes e a supervisão das atividades de seus subordinados.*

49. *A culpa in vigilando (no mínimo, por erro grosseiro na ausência de segregação de funções e da supervisão de subordinados) do Coronel é evidente, uma vez que falhas nos controles internos permitiram a ocorrência de irregularidades graves, como o agrupamento injustificado de itens*

heterogêneos em lotes, a modelagem de aquisição por item de grupo adjudicado por preço global, e a fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento de propostas.

50. *Por fim, a defesa argumenta que as condutas do Coronel não configuram erro grosseiro, conforme exigido pelo art. 28 da Lindb. No entanto, a análise dos autos demonstra que a ausência de segregação de funções e a falha na supervisão de seus subordinados configuram, sim, condutas negligentes que contribuíram para a ocorrência de irregularidades no certame.*

51. *Malgrado não se possa imputar ao Coronel a responsabilidade por todas as irregularidades apontadas, é inegável que sua atuação omissiva teve um papel relevante na fragilização dos controles internos do BGP, o que permitiu a ocorrência de vícios que poderiam ter sido evitados com uma gestão mais diligente.*

52. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

53. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.*

54. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Coronel Virgínio Augusto Corrieri de Castro devem ser **acolhidas apenas parcialmente**, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58), Fiscal Administrativo durante o PE SRP 7/2014 e um dos signatários do TR que embasou aquele certame.

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1875/2021; 3224/2020; 2816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o Edital com pesquisa de preços fraudada e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.3. Irregularidade 4 – Excesso de detalhamento da especificação dos itens

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o Edital com excesso de detalhamento da especificação dos itens e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.4. Irregularidade 5 – Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 1.225/2014, 861/2013, 1.524/2013, 1687/2013, 2995/2013, 2392/2006 todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o Edital com excesso de exigências de certificações e laudos e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.5. Irregularidade 6 – Injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes

Normas infringidas: arts. 15, inc. IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 247; Acórdãos 861/2013, 2006/2012, 1.732/2009, 2.407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o Edital com injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.6. Irregularidade 7 – Exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda

autorizada

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 2613/2018, 2.441/2017, 1.350/2015, 1.805/2015, 847/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o edital com exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.7. Irregularidade 8 – Modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo

Normas infringidas: Súmula TCU 247; Acórdãos 1347/2018, 2977/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o Edital com modelagem de aquisição por item, mas adjudicado por preço global do grupo e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.8. Irregularidade 9 – Fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; art. 2º da Lei 9.784/1999; Acórdão 122/2012-TCU-Plenário.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o edital com fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento de proposta de preços e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

344.1.11. Irregularidade 13 – Fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office

Normas infringidas: art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992, Acórdãos 2531/2021, 80/2020, 823/2019, 337/2019, 1005/2017, 478/2016, 333/2015, 1732/2015, 502/2015, todos do Plenário do TCU.

Conduta: assinou o TR, o qual embasou o certame com indícios de fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office, e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação (peça 39, p. 274-395).

Manifestação do responsável (peça 136):

55. Inicialmente, o Major GQQO ressalta que sua atuação como Fiscal Administrativo foi pautada pela boa-fé, pelo cumprimento das normas vigentes e pela estrita observância das atribuições funcionais previstas nos regulamentos RAE e RISG. O responsável enfatiza que sua função era de caráter de assessoria e de suporte administrativo, sem competência técnica ou decisória sobre aspectos estratégicos ou técnicos do certame.

56. O Major refuta a acusação de fraude na pesquisa de preços, argumentando que não participou da metodologia de pesquisa ou da seleção de fornecedores. Ele destaca que a pesquisa foi realizada por outros agentes e que sua assinatura no TR não implica responsabilidade sobre a execução da pesquisa.

57. Além disso, ele aponta que a metodologia utilizada, embora questionada, estava em conformidade com as normas vigentes à época, como a IN SLTI/MPOG 5/2014, e que os preços obtidos foram validados por diversas adesões à ARP (caronas), comprovando a vantajosidade da contratação. Também refuta a alegação de conluio, afirmando que não há evidências de vínculo, contato ou vantagem indevida entre ele e as empresas envolvidas.

58. Quanto à acusação de excesso de detalhamento nas especificações dos itens, o Major esclarece que não foi o autor das descrições técnicas do TR, limitando-se a assiná-lo como concordante. Ele argumenta que a elaboração do TR foi realizada por outro agente técnico e que o detalhamento pode ter sido motivado por zelo e preocupação com a qualidade dos produtos adquiridos.

59. O responsável destaca que não há norma que determine o número mínimo de participantes para caracterizar competitividade e que a participação de quatro empresas no certame foi suficiente

para garantir disputa. Ele também refuta a presunção de que o detalhamento tenha restringido a competitividade, afirmando que não há comprovação de que mais empresas teriam participado caso o TR fosse menos detalhado.

60. *O Major nega responsabilidade pela inclusão de exigências de certificações e laudos técnicos no TR, afirmando que não participou da definição dessas cláusulas. Ele argumenta que tais exigências visavam assegurar a qualidade e a conformidade dos produtos adquiridos, sendo práticas comuns em licitações da época. Além disso, ele destaca que não há evidências de que empresas tenham sido desclassificadas exclusivamente por não atenderem às exigências, o que demonstra que elas não comprometeram a competitividade do certame.*

61. *Sobre o agrupamento de itens em lotes, esclarece que não foi responsável pela definição ou estruturação dos lotes, sendo essa decisão atribuída ao ordenador de despesas e ao pregoeiro. Ele argumenta que o agrupamento seguiu uma lógica racional, organizando itens com características similares para garantir eficiência logística e economicidade. O responsável também destaca que a legislação vigente à época permitia a adjudicação por grupo, desde que fundamentada, e que os preços obtidos foram vantajosos, conforme demonstrado pelas adesões à ARP.*

62. *Ainda discorda da acusação de irregularidade na exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada, afirmando que não foi responsável pela inclusão dessa cláusula no TR. Ele argumenta que a exigência visava proteger a Administração Pública, garantindo a qualidade e a rastreabilidade dos produtos adquiridos.*

63. *Esclarece que não participou da definição da modelagem de aquisição e adjudicação, sendo essa decisão atribuída ao ordenador de despesas e ao pregoeiro. Ele argumenta que a adjudicação por preço global do grupo era uma prática lícita e prevista na legislação vigente à época, e que a lógica adotada para o agrupamento dos itens foi fundamentada. O responsável também destaca que a aprovação do edital por assessoria jurídica criou uma presunção de legalidade para os responsáveis pelo certame.*

64. *Não entende que o prazo de duas horas para envio de propostas foi desarrazoado, afirmando que não participou da definição desse prazo, que foi estabelecido no edital pelo pregoeiro. Ele argumenta que a razoabilidade do prazo é uma questão subjetiva e que não há evidências de que ele tenha restringido a competitividade do certame. Além disso, ele destaca que o edital foi aprovado por assessoria jurídica, o que reforça sua conformidade legal.*

65. *Por fim, o Major nega qualquer envolvimento em fraude à licitação ou conluio com a empresa Forma Office. Ele argumenta que as evidências de conluio apontam para outros agentes, como o pregoeiro, e que não há qualquer prova de vínculo, contato ou vantagem indevida entre ele e a empresa. O responsável destaca que sua atuação foi pautada pela legalidade, pela boa-fé e que não tinha conhecimento das irregularidades apontadas.*

66. *Conclui suas justificativas solicitando o arquivamento das acusações que lhe foram imputadas, por ausência de responsabilidade funcional ou fática pelas irregularidades investigadas.*

<u>Análise da Unidade Técnica (UT)</u>:

67. *Primeiramente, embora o responsável tente afastar sua responsabilidade sob o argumento de que exercia função meramente assessória e sem competência técnica ou decisória, os elementos constantes dos autos demonstram que sua atuação como Fiscal Administrativo e signatário do TR extrapolava atribuições meramente protocolares.*

68. *Ao assinar o TR que embasou o PE SRP 7/2014, o agente aderiu formalmente ao conteúdo técnico e jurídico do documento, conferindo-lhe legitimidade administrativa e assumindo o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições ali estabelecidas. A assinatura de instrumento essencial ao planejamento da contratação não constitui ato neutro ou automático, especialmente quando o documento contém ilegalidades ostensivas e reiteradas, as quais deveriam ser perceptíveis para um Agente que atua como Fiscal Administrativo de um órgão como o BGP.*

69. *No tocante à fraude na pesquisa de preços, a alegação de ausência de participação direta na coleta das cotações não afasta a responsabilidade do responsável, apenas atenua. Conforme*

demonstrado na instrução da UT (peça 96), a pesquisa foi baseada exclusivamente em fornecedores sem expressão econômica compatível com o objeto licitado, incluindo empresa com fortes indícios de inatividade operacional e outra com vínculos com a própria licitante vencedora.

70. *Também não procede a tentativa de afastar responsabilidade sob o fundamento de que a metodologia adotada estaria amparada pela IN SLTI/MPOG 5/2014. A própria unidade técnica demonstrou que houve descumprimento da ordem preferencial de pesquisa de preços prevista no art. 2º da referida norma, sem qualquer justificativa para a utilização exclusiva de cotações junto a fornecedores.*

71. *Além disso, os estudos estatísticos realizados pela UT evidenciaram correlação praticamente perfeita entre as cotações apresentadas, revelando fortes indícios de simulação e combinação de preços. Tais elementos eram suficientemente graves e anormais para despertar, ao menos, o dever de cautela do Fiscal Administrativo, sobretudo porque o TR por ele subscrito constituiu o instrumento que consolidou os preços referenciais utilizados no certame. A omissão diante de irregularidades tão evidentes configura, no mínimo, culpa grave por negligência inescusável.*

72. *O argumento de que as posteriores adesões à ARP comprovariam a vantajosidade da contratação igualmente não merece acolhida, pois a existência de "caronas" não constitui prova de economicidade nem convalida irregularidades ocorridas na fase interna do certame.*

73. *Pelo contrário, como ficou demonstrado na instrução pretérita, a UT identificou que houve superestimativa de itens (irregularidade que está sendo apurada no processo apartado no TC 005.325/2025-0). Essa irregularidade que potencializou as adesões à ARP viciada, vez que a empresa Forma Office anunciava seu catálogo de ARPs superestimadas, para ampliação indevida de contratações, potencializando danos à Administração.*

74. *No que se refere à alegação de ausência de vínculo com o suposto conluio envolvendo a empresa Forma Office, cumpre observar que a responsabilização proposta nos autos não exige demonstração de enriquecimento ilícito ou benefício direto do agente. Basta a comprovação de que o responsável concorreu, por ação ou omissão relevante, para a prática dos atos irregulares.*

75. *No caso concreto, o responsável subscreveu o TR que continha direcionamentos indevidos, exigências restritivas e pesquisa de preços fraudada, deixando de exercer o dever funcional de fiscalização e controle inerente ao cargo de Fiscal Administrativo. A omissão consciente, ou inconsciente imprudente, diante de um conjunto expressivo de ilegalidades evidencia, ao menos, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lindb.*

76. *Quanto ao excesso de detalhamento das especificações técnicas, as justificativas igualmente não merecem acolhida. A UT demonstrou que diversos itens do edital reproduziam quase integralmente trechos de catálogos comerciais da fabricante Flexform, inclusive com expressões de evidente conteúdo publicitário e especificações excessivamente minuciosas.*

77. *O nível de detalhamento empregado extrapolava necessidade objetiva da Administração e restringia indevidamente a competitividade do certame, em afronta ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993. Não se trata de mero "zelo" administrativo, como sustenta o responsável, mas de direcionamento indevido do objeto. A assinatura do TR pelo responsável demonstra anuência com cláusulas claramente restritivas, incompatíveis com o dever de promoção da ampla competitividade.*

78. *Ademais, a alegação de que quatro empresas participaram do certame não afasta a irregularidade. A mera existência formal de competidores não basta para descaracterizar restrição à competitividade, sobretudo quando o edital contém especificações excessivas aptas a limitar artificialmente o universo de potenciais licitantes.*

79. *As justificativas relacionadas ao excesso de exigências de certificações e laudos técnicos também não merecem prosperar. A UT identificou a imposição de 23 normas técnicas distintas, muitas delas sem justificativa técnica idônea e algumas manifestamente desnecessárias ao objeto licitado. O responsável limita-se a afirmar genericamente que tais exigências buscavam assegurar qualidade e conformidade dos produtos, sem demonstrar a imprescindibilidade concreta de cada certificação.*

80. *As exigências técnicas excessivas, desacompanhadas de fundamentação específica, violam o caráter competitivo da licitação. A ausência de desclassificação de empresas por esse motivo não afasta o vício originário do Edital, pois a ilegalidade reside justamente na restrição potencial ao universo de participantes.*

81. *Também não merece acolhida a defesa quanto ao agrupamento de itens heterogêneos em lotes. O responsável tenta transferir integralmente a atribuição ao ordenador de despesas e ao pregoeiro, ignorando que assinou o TR que estruturou o modelo da contratação. A jurisprudência consolidada do TCU, inclusive por meio da Súmula 247, já estabelecia à época que o agrupamento de itens distintos exige robusta justificativa técnica e econômica, inexistente no caso concreto. A mera alegação genérica de "eficiência logística" não supre a necessidade de motivação específica, sobretudo diante de indícios de direcionamento do certame.*

82. *No tocante à exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada, igualmente não se sustenta a justificativa apresentada. O TCU há muito consolidou entendimento no sentido de que tais exigências, salvo situações excepcionalíssimas devidamente motivadas, restringem indevidamente a competitividade e favorecem determinados fornecedores, a exemplo dos Acórdãos 2.613/2018-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Vital do Rêgo e 2.441/2017-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, todos do Plenário do TCU.*

83. *O responsável, entretanto, não apresentou qualquer demonstração concreta da indispensabilidade da cláusula, limitando-se a alegações genéricas de proteção da Administração. Novamente, evidencia-se a ausência de cautela mínima na análise do conteúdo do TR subscrito.*

84. *Quanto à modelagem da aquisição por item com adjudicação pelo preço global do grupo, a defesa também não merece prosperar. O responsável não apresentou qualquer justificativa técnica concreta para a sistemática adotada, limitando-se a invocar genericamente a legalidade da adjudicação global. A aprovação do edital pela assessoria jurídica tampouco afasta a responsabilidade do agente, porquanto não constitui salvo-conduto para práticas manifestamente ilegais.*

85. *No que diz respeito ao prazo exíguo de duas horas para encaminhamento das propostas, a alegação de subjetividade do critério é apenas parcialmente aceitável. Deveras, o prazo não é fixado de forma expressa em lei, havendo certa margem de discricionariedade.*

86. *No entanto, espera-se que os agentes que atuam nas licitações tenham bom senso, a fim de que não se estabeleça prazo manifestamente reduzido, em certame de elevada complexidade técnica e documental, com vistas a não constituir restrição indevida à competitividade.*

87. *Outrossim, esperava-se que o Fiscal Administrativo tivesse o conhecimento mínimo da jurisprudência desta Corte de Contas, para não se estabelecer prazo exíguo para envio da proposta de preços ajustada, contrariando o Acórdão 122/2012- TCU-Plenário, relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira. A participação do responsável na aprovação do TR e sua função de fiscalização impunham-lhe o dever de apontar essa previsão restritiva, o que não ocorreu.*

88. *Por fim, as negativas genéricas de envolvimento em fraude à licitação e conluio não afastam a gravidade da conduta omissiva do responsável. A UT demonstrou que o certame estava permeado por múltiplos indícios convergentes de direcionamento e fraude, incluindo pesquisa de preços simulada, especificações copiadas de catálogo de fornecedor, exigências restritivas e vínculos suspeitos entre agentes e empresas envolvidas.*

89. *Ainda que o Major alegue que não tinha conhecimento das fraudes, sua atuação revelou, no mínimo, manifesta negligência no exercício das atribuições de fiscal administrativo, permitindo a tramitação e aprovação de procedimento eivado de ilegalidades ostensivas.*

90. *Assim, as condutas desse responsável caracterizam erro grosseiro a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Nesse sentido, cabe mencionar os Acórdãos 1689/2019 e 1691/2020, ambos do Plenário do TCU e da relatoria do Ministro Augusto Nardes.*

91. *Soma-se que tais condutas foram praticadas com elevado grau de negligência,*

imprudência e imperícia, com culpa grave, de maneira inescusável, como prevê o Decreto 9.830/2019, art. 12, § 1º, e a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes

92. *Diante do exposto, conclui-se que as razões de justificativa apresentadas pelo Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira devem ser **acolhidas apenas parcialmente**, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), Pregoeiro durante o PE SRP 7/2014.

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1.875/2021; 3.224/2020; 2.816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado à Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com pesquisa de preços fraudada (peça 39, p. 274-395).

344.1.3. Irregularidade 4 – Excesso de detalhamento da especificação dos itens

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com excesso de detalhamento da especificação dos itens (peça 39, p. 274-395).

344.1.4. Irregularidade 5 – Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 1.225/2014, 861/2013, 1.524/2013, 1687/2013, 2995/2013, 2392/2006 todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas (peça 39, p. 274-395).

344.1.5. Irregularidade 6 – Injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes

Normas infringidas: arts. 15, inc. IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993; Súmula TCU 247; Acórdãos 861/2013, 2006/2012, 1.732/2009, 2.407/2006, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado à Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes (peça 39, p. 274-395).

344.1.6. Irregularidade 7 – Exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 2613/2018, 2.441/2017, 1.350/2015, 1.805/2015, 847/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com

exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada (peça 39, p. 274-395).

344.1.7. Irregularidade 8 – Modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo

Normas infringidas: Súmula TCU 247; Acórdãos 1347/2018, 2977/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo (peça 39, p. 274-395).

344.1.8. Irregularidade 9 – Fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; art. 2º da Lei 9.784/1999; Acórdão 122/2012-TCU-Plenário.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, conforme detalhado na seção de fraude à licitação, e assinou o TR com fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços (peça 39, p. 274-395).

344.1.9. Irregularidade 10 – Recusa sumária da intenção de recurso

Normas infringidas: princípios da razoabilidade, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa previstos nos: art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal de 1988; art. 2º da Lei 9.784/1999; art. 4º, inc. XVIII, da Lei 10.520/2002; Acórdãos 959/2013, 1615/2013, 1929/2013, 518/2012, todos do Plenário do TCU.

Conduta: rejeitou de maneira antecipada e sumária a intenção de recurso da empresa SC&M Comercial Ltda. – EPP, durante a realização do PE SRP 7/2014, violando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa.

344.1.11. Irregularidade 13 – Fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office

Normas infringidas: art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992, Acórdãos 2531/2021, 80/2020, 823/2019, 337/2019, 1005/2017, 478/2016, 333/2015, 1732/2015, 502/2015, todos do Plenário do TCU.

Conduta: participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado a Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, e assinou o TR com indícios de fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office (peça 39, p. 274-395).

Manifestação do responsável (peça 154):

93. Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 154), o Capitão Wendel Costa Parente recebeu o Ofício 15769/2025 Secomp-4 (peça 107), tomou ciência da notificação (peça 135), no entanto não enviou suas razões de justificativa.

Análise da Unidade Técnica (UT):

94. De início, ressalta-se que não foram encontradas nos autos deste processo justificativas enviadas pelo Capitão Wendel Costa Parente, Pregoeiro durante o PE SRP 7/2014, logo, deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

95. Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a esse agente as defesas apresentadas pelos demais responsáveis acima no que concerne às

circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

96. Consoante aquilo que foi explanado anteriormente nesta instrução, nas razões de justificativas dos Coronel e do Major houve proposta de acolhimento parcial. Entretanto, o caso do Capitão Wendel é o mais gravoso deste processo.

*97. Em que pese as justificativas sejam aproveitadas, para o Capitão Wendel a proposta será de **rejeição**, porque ficou caracterizado dolo em sua atuação, praticando atos ilegais em troca de benefícios, configurando, inclusive, atos de improbidade administrativa.*

98. Na instrução inaugural deste processo foram destacadas as evidências dessa atuação ilegal, com dolo, com sinais de enriquecimento ilícito do Capitão (peça 96, p. 17-49):

(...)

90. Nesse contexto, não se concebe que tais cotações de preço tenham sido elaboradas sem participação da licitante Forma Office, principal interessada em estabelecer o teto de preços, e do próprio pregoeiro Wendel Costa Parente, quem selecionou as empresas e conduziu a pesquisa de preços forjada.

91. Nesse contexto, a fraude na pesquisa de preços do certame enquadra-se na moldura formada pelo conjunto de evidências de conluio e fraude à licitação cometidas pelo pregoeiro Wendel Costa Parente e a empresa Forma Office, apresentadas nas seções seguintes desta instrução, em especial o compartilhamento de IP e doação de mobiliários pela Forma Office à esposa do pregoeiro, bem como o excesso de especificação e exigência de normas técnicas, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, o sobrepreço/superfaturamento.

(...)

95. Ainda, frise-se que o Capitão Wendel Costa Parente, Pregoeiro, mantinha contato direto com a empresa Forma Office, acessando sistemas de licitações, por meio de um número de IP vinculado a Forma, além de ter recebido vantagem direta dessa empresa (doações de móveis), consoante aquilo que foi detalhado na seção de fraude mediante conluio, ao final desta instrução.

(...)

Irregularidade 13 – Fraude à licitação, mediante conluio entre o BGP e a licitante Forma Office

Fundamento legal e jurisprudencial: art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos 2531/2021, 80/2020, 823/2019, 337/2019, 1005/2017, todos do Plenário do TCU; e STF RE 68.006/MG.

<u>Análise da UT</u>:

Acesso pelo pregoeiro do BGP ao sistema Siasgnet com endereço IP vinculado à empresa Forma Office

288.No processo originador (TC 045.261/2020-2), observou-se também um forte indício de conluio entre o agente público do BGP, Sr. Wendel Costa Parente, e a empresa Forma Office.

289.No dia 4/11/2014, o Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro do PE SRP 7/2014, acessou o sistema Siasgnet com endereço IP vinculado à Forma Office. Conforme informação extraída do sistema Siasgnet, o Sr. Wendel foi o gestor de compra responsável pelo cadastro da Intenção de Registro de Preço (IRP) 12/2014 – BGP que culminou no referido certame, realizado menos de um mês depois desse acesso e vencido pela empresa Forma Office (peças 58 e 59).

290.Conforme tabelas a seguir, a partir do cruzamento entre os registros de acesso das bases do Comprasnet e Siasgnet, o Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro no certame, cuja publicação de edital ocorreu em 13/11/2014, acessou o sistema Siasgnet no dia 4/11/2014 às 19:15:42 e 19:24:16 com o endereço IP 177.207.238.236. Todavia, no mesmo dia, registraram-se acessos ao sistema Comprasnet pela empresa Forma Office com o mesmo endereço IP.

Tabela 9 - Registro de acesso ao sistema Comprasnet no dia 4/11/2014 com o endereço IP 177.207.238.236

Cliente_ID	***Nome Usuário***	***CNPJ***	***IP***	***Razão Social***	***Data de entrada***	***Data de saída***

Cliente_ID	Nome Usuário	CNPJ	IP	Razão Social	Data de entrada	Data de saída
formao	Gilberto Schoffen	09813581000155	177.207.238.236	Forma Office	4/11/2014 14:16:27	4/11/2014 15:07:13
formao	Gilberto Schoffen	09813581000155	177.207.238.236	Forma Office	4/11/2014 08:39:08	4/11/2014 08:41:24
formao	Gilberto Schoffen	09813581000155	177.207.238.236	Forma Office	4/11/2014 08:04:09	4/11/2014 08:42:10
formao	Gilberto Schoffen	09813581000155	177.207.238.236	Forma Office	4/11/2014 08:52:48	4/11/2014 10:21:50
formao	Gilberto Schoffen	09813581000155	177.207.238.236	Forma Office	4/11/2014 16:28:49	4/11/2014 18:38:41

291. Adicionalmente, consultaram-se os registros de participação em pregões de licitantes com o uso do endereço IP 177.207.238.236, durante os anos de 2013 e 2015, por meio da tabela tb_Log_PregaoFornec_Hist contida base de dados Comprasnet.

292. Por conseguinte, verificou-se que o supramencionado IP, durante o período consultado, somente esteve associado a empresa Forma Office, a qual participou no Comprasnet de 23 pregões distintos com uso desse mesmo endereço IP.

293. Especificamente no período entre julho de 2014 e dezembro de 2014, a empresa Forma Office utilizou o endereço IP 177.207.238.236 para participar de cinco pregões, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 - Registro de log no sistema Comprasnet com o endereço IP 177.207.238.236 (tabela "tb_Log_PregaoFornec_Hist" do Comprasnet) entre julho e dezembro de 2014:

Login	Razão Social	IP	Coduasg	Número Pregão	PrgCod	Data de Acesso
formao	Forma Office	177.207.238.236	120054	1552014	528884	30/12/2014
formao	Forma Office	177.207.238.236	160072	42014	529840	29/12/2014
formao	Forma Office	177.207.238.236	925373	3352014	492206	29/07/2014
formao	Forma Office	177.207.238.236	200200	312014	492794	25/07/2014
formao	Forma Office	177.207.238.236	290002	102014	465813	03/07/2014

294. Desse modo, pode-se considerar que o endereço IP 177.207.238.236 esteve alocado à empresa Forma Office no período de 2013 a 2015.

295. Consequentemente, a utilização desse endereço IP no dia 4/11/2014 pelo Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro do PE SRP 7/2014 e gestor de compras na fase de planejamento, para entrar no Siasgnet, indica que ele acessou esse sistema a partir das dependências da empresa Forma Office, o que, somado aos outros indicativos de irregularidades identificados no âmbito do supracitado pregão discorridos nas seções anteriores, constitui um forte indício de conluio entre o supracitado militar e a empresa Forma Office e, consequentemente, fraude na realização do PE SRP 7/2014.

296. Destaca-se ainda que o Sr. Wendel Costa Parente figurou ainda como pregoeiro do Pregão 5/2013-BGP, realizado em 25/2/2014, cujos grupos 8 e 10 foram vencidos pela Forma Office, com um total de R$ 5.522.002,00 adjudicados à empresa.

297.Já no ano de 2015, o Sr. Wendel Costa Parente participou da equipe de apoio de outro certame vencido pela empresa Forma Office, o PE 7/2015 – da Base Administrativa do QGEx, objeto da representação TC 007.563/2022-1.

Outras evidências de favorecimento à empresa Forma Office pelo BGP no PE SRP 7/2014 identificadas a partir do compartilhamento de documentos apreendidos na Operação Burolano

298.Consoante será analisado a seguir, esta UT identificou novas evidências no âmbito do material apreendido na Operação Burolano e compartilhado pela Polícia Federal com esta Corte de Contas, que reforçam o cometimento de fraude à licitação no PE SRP 7/2014, mediante conluio entre agente(s) público(s) do BGP e a licitante Forma Office.

299.Em relação ao envolvimento do Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro do PE SRP 7/2014, no favorecimento à empresa Forma Office, identificou-se uma Nota Fiscal emitida pela empresa em 1º/12/2014 com a doação de três móveis ("Mesa Reta", "Gaveteiro 3 Gavetas" e "Cadeira Plus a Vinil Cinza") ao seu cônjuge, Sra. Evelyn Mayara de Oliveira Silva. O valor total da nota é de R$ 1.758,00. Registra-se ainda que o nome original dado a esse arquivo pela empresa é "6463-EVELYN MAYARA DE OLIVEIRA SILVA-ESPOSA CAPITAO PARENTE" (peça 60).

300.Ou seja, além da constatação de que o Sr. Wendel Costa Parente teria acessado o sistema Siasgnet a partir de instalações da empresa Forma Office, quando o PE SRP 7/2014 ainda estava em sua fase interna, o pregoeiro teria recebido, por meio de seu cônjuge, em 1º/12/2012, cerca de seis dias após abertura da sessão pública do referido pregão, doação de três móveis.

301.Posto isso, reforça-se o entendimento de que houve favorecimento à Forma Office no PE SRP 7/2014 através de conluio envolvendo o referido agente público, o qual, inclusive, teria recebido vantagem indevida por meio de três móveis doados pela empresa.

99. Constata-se que a atuação desse agente, se deu com má-fé, dolo expresso, com recebimento de benefício indevido com indícios robusto de fraude, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da então vigente Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992; Acórdãos do TCU, todos do Plenário: 2531/2021, relator Ministro Vital do Rêgo; 80/2020, relatora Ministra Ana Arraes; 823/2019, relator Ministro Bruno Dantas; 337/2019, relator Ministro Augusto Nardes; 1005/2017, relator Ministro Marcos Bemquerer; 478/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer; 333/2015, relator Ministro Bruno Dantas; 1732/2015, relator Ministro Marcos Bemquerer; 502/2015, relator Ministro Weder de Oliveira; 2596/2012, relatora Ministra Ana Arraes; 888/2011, relator Ministro Augusto Sherman; 720/2010, relator Ministro André de Carvalho; 1433/2010, relator Ministro Valmir Campelo; e 2143/2007, relator Ministro Aroldo Cedraz.

*100. Dito isso, compreende-se que as condutas desse responsável caracterizam dolo a ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 28 da Lei 13.655/2018, que trouxe inovações à Lindb. Por isso, conclui-se que as razões de justificativa aproveitadas ao Capitão Wendel Costa Parente devem ser **rejeitadas**, propondo-se a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU.*

Responsável: Forma Office (CNPJ 09.813.581/0001-55).

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1.875/2021; 3.224/2020; 2.816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: fraudou a pesquisa de preços, por meio de combinação das cotações.

344.1.3. Irregularidade 4 – Excesso de detalhamento da especificação dos itens

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU.

Condutas: recebeu informações privilegiadas antes da licitação ocorrer, interferiu na etapa de planejamento, como na definição do objeto do certame com excesso de detalhamento da especificação dos itens, atuando em conluio com os agentes públicos do BGP.

344.1.4. Irregularidade 5 – Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas

Normas infringidas: art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993; Acórdãos 1.225/2014, 861/2013, 1.524/2013, 1687/2013, 2995/2013, 2392/2006 todos do Plenário do TCU.

Condutas: recebeu informações privilegiadas antes da licitação ocorrer, interferiu na etapa de planejamento, como na definição do objeto do certame com excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas, atuando em conluio com os agentes públicos do BGP.

344.1.10. Irregularidade 12 - Fraude à licitação, mediante a entrega de uma mercadoria por outra

Normas infringidas: art. 96, inc. III, da Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. III, do Código Penal; art. 7º da Lei 10.520/2002.

Conduta: entregou mercadoria diversa da registrada em ARP, por outra de qualidade inferior, ao BGP.

344.1.11. Irregularidade 13 – Fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office

Normas infringidas: art. 37 da Constituição Federal de 1988; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-L, inc. V, do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal), arts. 9º, 10, 11 da Lei 8.429/1992, Acórdãos 2531/2021, 80/2020, 823/2019, 337/2019, 1005/2017, 478/2016, 333/2015, 1732/2015, 502/2015, todos do Plenário do TCU.

Condutas: recebeu informações privilegiadas antes da licitação ocorrer, interferiu na etapa de planejamento, como na definição do objeto do certame com indícios de fraude à licitação, atuando em conluio com os agentes públicos do BGP.

Manifestação do responsável (peça 154):

101. Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 154), a empresa Forma Office recebeu o Ofício 26571/2025 Seproc (peça 148), tomou ciência da notificação (peça 151), no entanto não enviou suas razões de justificativa.

Análise da Unidade Técnica (UT):

102. De antemão, ressalta-se que não foram encontradas nos autos deste processo justificativas enviadas pela Forma Office, logo, essa deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

103. Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a essa empresa as defesas apresentadas pelos demais responsáveis acima no que concerne às circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

104. Sem a necessidade de nova reprodução daquela análise acima da conduta do Capitão Wendel, é possível enxergar que a atuação da empresa Forma Office se deu com má-fé, dolo explícito, por meio de atuação fraudulenta neste e em diversos outros certames.

105. As justificativas trazidas a estes autos, até o momento, não foram capazes de elidir a responsabilidade da Forma Office (assim como do Capitão Wendel) por tais condutas fraudulentas detalhadas na instrução passada, a exemplo dos trechos colacionados abaixo (peça 96, p. 50-51):

305. Já no que concerne às três empresas cotadas para formulação de preço de referência para o certame, retomando o que foi abordado na seção "Fraude na pesquisa de preços", há material probatório indicando a fraude nas cotações por meio de conluio entre as referidas empresas, a Forma Office e o agente público do BGP, Sr. Wendel Costa Parente.

306. Abaixo, listam-se os principais elementos de prova identificados no material apreendido em posse da Forma Office e de seus sócios e que foram compartilhados pela PF:

a) conforme dados obtidos por meio do compartilhamento da quebra de sigilo bancário da empresa Forma Office, em 2015, a empresa Studio & Office Design Corporativo e sua sócia à época, Sra. Danielle Cardoso dos Santos, receberam R$ 183.891,32 da Forma Office (peça 55);

b) planilha Excel com itens registrados na ata do Pregão 10/2012-BGP, vencido pela Forma Office, com cabeçalho da empresa Studio & Office Design Corporativo e dados de contato da sócia Sra. Danielle Cardoso dos Santos, o que indica anterior relação de representação comercial entre as empresas (peça 63);

c) notas fiscais de prestação de serviço emitidas pela empresa Studio & Office Design Corporativo em nome da Forma Office no ano de 2013, o que indica uma relação comercial entre as empresas (peça 65);

d) recibo de comissão pago pela Forma Office ao Sr. Wilson Vieira Silva, então sócio da empresa Tekflex Móveis para Escritório, no valor de R$ 3.496,00, datado de agosto de 2013, indicando uma relação de representação comercial entre o Sr. Wilson e a empresa Forma Office (peça 66);

e) arquivo digital de imagem no formato "jpg" com o carimbo da empresa Comercial Elos Móveis para Escritório (peça 67); e

f) diversas propostas no nome das empresas Tekflex Móveis para Escritório e Comercial Elos Móveis para Escritório endereçadas a órgãos "clientes" da Forma Office, com objetivo de compor uma pesquisa de preço que justificasse a vantajosidade de aquisição pela Forma (peça 68).

307. Inclusive, conforme recorte a seguir (extraído da peça 68, p. 304), em um dos documentos apreendidos pela Polícia Federal, consta expressamente a orientação pela Forma Office de indicar as empresas Tekflex e Comercial Elos para compor os preços de referências um órgão:

Figura 3 - Recorte de documento elaborado pela Forma Office com a indicação das empresas Tekflex e Comercial Elos para compor os preços de referências um órgão:

RELATÓRIO - CONTROLE DIÁRIO	
DATA	**DESCRIÇÃO**
	PFO- 127 SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS- PB - Tatiana, Boa tarde.!!! Sobre as entregas referente a nota de empenho 2015NE00233 emitida em 10/06/2015, informo que a previsão de entrega para: Mesa de Reunião – Ainda em fase de produção; Móveis - Saindo da fabrica em São Simão/SP no dia: 03/07 – depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Cadeiras - Saindo da fabrica em Guarulhos-SP no dia: 03/07 - depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Sofás - Saindo da fabrica em Bento Gonçalves/RS no dia: 03/07 - depois de entregue na transportadora seguirá via terrestre por mais 12 dias úteis até a entrega no local. Estamos em negociação com as transportadoras, para verificar o menor prazo para a entrega. Encaminhar E-mail para - BGP - Ofício DER - PB - Senhores, Boa tarde.!!! Segue cópia do ofício enviado ao BGP, por gentileza agilizar a resposta. Avaliação do Edital - PFO/14 - 0078 - Emitir pedido de Venda - FORTLINE - PC 1151-2015 - ARMÁRIOS ALTO Recebimento de E-mail: A UFRPE aprovou o espelho - Favor emitir a nota fiscal e me enviar (DANFE + xml). Recebimento de E-mail para: Xisto Hermes - Prefeitura de Marataízes ES - Secretaria de Saúde - FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARATAÍZES / CNPJ: 31.497.043/0001-58 - saude.contratos@marataizes.es.gov.br 28 - 3532-6692 Encaminhar E-mail para: Xisto Hermes - REFERÊNCIAS - Preciso de 3 referências para encaminhar e-mail pedindo preços, o orgão é FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MARATAÍZES - CNPJ: 31.497.043/0001-58 - Sr. William - saude.contratos@marataizes.es.gov.br ****Quando o órgão for encaminhar, me avisa, para lembra-los. 01 - TEKFLEX MÓVEIS 02 - STILLOS MÓVEIS 03 - Comercial Elos Móveis para Escritório Recebimento de E-mail: Willian - HOTEL DE TRÂNSITO - 3 PROJETOS da PP 1273A/2014 Encaminhar E-mail: Silvana TCA Divisórias - NF 8973 - (DANFE + xml). Recebimento de E-mail: Ana Paula - seguem os itens que não foram encontrados na Compra Net. Item: 45, 37, 55 e 39 da Ata COTER Responder E-mail: Ana Paula - seguem os itens que não foram encontrados na Compra Net - Item: 45, 37, 55 e 39 da Ata COTER Todos estes itens fazem parte do grupo 02 do pregão. Este grupo é de 25 ao 95. (não se empenha grupo sem todos os itens do grupo). veja realmente o que pode ter acontecido.

308. Ademais, esta UT localizou documentos, no material apreendido pela PF na operação Burolano, os quais indicam que, no âmbito do PE SRP 7/2014, a empresa Forma Office teria recebido informação privilegiada:

a) digitalização de trecho do Edital do PE SRP 7/2014 contendo a composição dos grupos do certame e com anotações à caneta, cuja criação do arquivo digital "pdf" data de 30/10/2014, isto é, quatorze dias antes da publicação do edital (13/11/2014) (peça 69); e

b) arquivo word com nome "PMDF - MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE IRP – BGP", cuja criação se deu em 4/11/2014, contendo a manifestação de interesse de participação no IRP do PE SRP 7/2014 pela Polícia Militar do Distrito Federal. Nesse documento, há indicativo dos quantitativos dos itens de interesse e as respectivas especificações técnicas (peça 70).

309. A partir da identificação e análise dos indícios apresentados ao longo desta e de outras instruções supracitadas, além de documentos apreendidos das empresas do Grupo Forma e compartilhados com este Tribunal pela Polícia Federal, derivados da Operação Burolano, a qual apura os evidências de irregularidades em diversas licitações com a participação dessas empresas e as Organizações Militares, entende-se que as irregularidades observadas na condução do PE SRP 7/2014, abordadas

em seções anteriores, não decorreram de condutas meramente culposas por negligência e/ou omissão.

310. Na verdade, as evidências de irregularidades, as quais são variadas e coincidentes, apontam para o direcionamento da licitação, de tal forma que essas irregularidades corresponderam a ações dolosas das empresas do Grupo Forma e de agentes públicos do BGP, em conluio com vistas a fraudar a licitação.

311. Em vista de tudo que foi apresentado nesta instrução, observa-se que há evidências de fraude à licitação, o que resultou em contratação não vantajosa para Administração Pública, gerando prejuízo ao erário, em afronta à legislação em vigor, aos princípios previstos na Constituição Federal de 1988, e à jurisprudência desta Corte.

*106. Nessa linha, entende-se que as razões de justificativa aproveitadas à empresa Forma Office devem ser **rejeitadas**, propondo-se a declaração de sua **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62).

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1875/2021; 3224/2020; 2816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: fraudou a pesquisa de preços, por meio de combinação das cotações.

Manifestação do responsável (peça 150):

107. A Tekflex argumenta que as pretensões sancionatórias e ressarcitórias do TCU estão prescritas, com base na legislação aplicável e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF). A empresa cita os Temas 666, 897 e 899 da Repercussão Geral, que tratam da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Segundo esses precedentes, apenas as ações fundadas em atos dolosos de improbidade administrativa são imprescritíveis, enquanto as demais ações, inclusive aquelas decorrentes de decisões de Tribunais de Contas, são prescritíveis.

108. A Tekflex destaca que, conforme a Lei 9.873/1999, o prazo prescricional para pretensões sancionatórias e ressarcitórias é de cinco anos, contados da data da prática do ato. No caso concreto, a proposta da empresa foi apresentada em 1/10/2014, e a denúncia que originou o processo foi recebida pelo TCU em 30/7/2019. A empresa somente foi chamada aos autos em 20/5/2025, por meio do Ofício 15767/2025. Assim, transcorreram mais de onze anos desde a prática do ato e mais de cinco anos desde o recebimento da denúncia, configurando a prescrição.

109. A defesa também menciona a Resolução TCU 344/2022, que estabelece que a interrupção da prescrição tem efeitos apenas em relação aos responsáveis destinatários das comunicações. Além disso, reforça que o STF tem decidido pela aplicação do princípio da unicidade da interrupção prescricional, conforme precedentes recentes, como os julgados nos Mandados de Segurança 37.941/MG-AgR/DF e 34.705 AgR. Esses entendimentos vedam a multiplicidade de marcos interruptivos, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica.

110. No mérito, a Tekflex argumenta que o longo tempo decorrido entre os fatos e o chamamento aos autos inviabiliza o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa. A empresa afirma que recebeu um pedido de cotação de preços e o atendeu, sem ter responsabilidade sobre os critérios utilizados pela Administração para selecioná-la como fornecedora consultada. Ressalta que sua atuação no mercado é voltada principalmente ao setor privado, com negociações relevantes, como vendas para as Lojas Americanas, e que sua irrelevância no mercado público não pode ser usada como critério para desqualificá-la.

111. A Tekflex também rebate a alegação de combinação de preços entre os fornecedores consultados. A empresa explica que as margens de lucro reduzidas no setor mobiliário podem justificar a proximidade dos valores cotados, sem que isso configure irregularidade. A tabela apresentada pela unidade técnica do TCU, que sugere indícios de combinação de preços, é criticada pela empresa por não trazer elementos complementares, como origem dos preços e composição de

custos, que poderiam esclarecer as variações observadas.

112. Por fim, a empresa destaca que, devido ao tempo decorrido, não é possível recuperar os catálogos da indústria moveleira que serviram de base para sua proposta, o que prejudica ainda mais sua defesa. A Tekflex argumenta que a IN SLTI/MPOG 5/2014, vigente à época, não exigia que os fornecedores consultados fossem relevantes no mercado público, apenas que fossem fornecedores do setor.

113. A Tekflex solicita ao TCU o reconhecimento da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, com o consequente arquivamento do processo. Subsidiariamente, requer o acolhimento das razões de justificativa para que, no mérito, o processo seja arquivado, considerando a ausência de irregularidades em suas condutas e o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa devido ao longo tempo decorrido.

Análise da Unidade Técnica (UT):

114. Preliminarmente, no que tange à alegação de prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória, registre-se que o marco normativo que rege a matéria no âmbito deste Tribunal é a Resolução-TCU 344/2022.

115. Explica-se que o prazo inicial para a contagem da prescrição no TCU não é a prática do ato propriamente dito, mas, sim, a da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade, conforme a Resolução-TCU 344/2022, art. 4º, inc. IV.

116. O processo originário (TC 045.261/2020-2), o qual trouxe ao conhecimento do TCU as irregularidades ocorridas no PE SRP 7/2014, só foi autuado, em 26/11/2020. Logo, essa data seria o marco inicial.

117. Diferentemente do que sustenta a empresa, o cálculo prescricional não pode ser simplificado pela contagem linear de tempo desde a prática do ato, uma vez que o processo administrativo foi alvo de atos inequívocos de apuração, já detalhados na introdução desta instrução, capazes de interromper a prescrição, nos termos do art. 5º da referida Resolução.

118. A abertura deste processo apartado ocorreu, em 26/4/2022. Ainda, pontue-se que, em 24/4/2025, a UT concluiu a instrução de proposta de audiências dos responsáveis (peça 96), com os pronunciamentos de acordo da Subunidade e da Unidade (peças 97-98), com o consequente despacho do Ministro relator, em 29/4/2025 (peça 99).

119. Assim, a contagem dos prazos, inclusive a prescrição intercorrente, foi interrompida adequadamente, desde seu início, em 26/11/2020, pela prática de atos inequívocos de apuração do fato, interrompendo a prescrição intercorrente antes que ela se concretizasse, conforme art. 5º, inc. II, da Resolução - TCU 344/2022, sendo inviável o reconhecimento da ocorrência da prescrição no presente feito.

120. Ademais, é improcedente a tentativa da empresa de estender os efeitos das decisões proferidas pelo STF nos Mandados de Segurança (MS) 37.941/MG-AgR/DF, 34.705 AgR para além de seus casos concretos.

121. A dicção do art. 22 da Lei 12.016/2009 diz que em um MS, ainda quando coletivos, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante, porquanto possuem eficácia inter partes (somente para as partes envolvidas naquele processo), não detendo o efeito erga omnes ou força de vinculação geral exigida para a alteração da sistemática prescricional aplicada pelo Tribunal.

122. A insistência da defesa em aplicar entendimentos específicos de forma genérica ignora o princípio da independência das instâncias e a autonomia administrativa desta Corte para regular o seu rito processual dentro dos limites Constitucionais.

123. Quanto ao mérito, a alegação de que a proximidade de preços seria reflexo de margens de lucro reduzidas no setor ignora a robustez dos indícios de fraude ora enfrentados. Esta UT identificou que a participação da Tekflex na pesquisa de preços, em conjunto com a empresa Forma Office, não

foi um evento isolado ou casual, tratando-se de cenário que aponta para um conluio deliberado visando à frustração do caráter competitivo do certame.

124. A atuação da empresa em pesquisa de preços de valor significativo, sem a devida capacidade operacional compatível com o objeto, revela a existência de dolo na condução da sua participação, conduta essa que extrapola o mero atendimento de cotação e caracteriza o conluio tipificado como fraude à licitação.

125. Consoante o que foi explicitado acima na análise das justificativas da Forma Office, há provas na operação da PF de um recibo de comissão pago pela Forma Office ao Sr. Wilson Vieira Silva, então sócio da empresa Tekflex, no valor de R$ 3.496,00, datado de agosto de 2013, indicando uma relação de representação comercial entre o Sr. Wilson e a empresa Forma Office (peça 66), entre outras diversas propostas no nome das empresas Tekflex e Comercial Elos endereçadas a órgãos "clientes" da Forma Office, com objetivo de compor uma pesquisa de preço que justificasse a vantajosidade de aquisição pela Forma (peça 68).

126. Diante de tantos indícios robustos de fraude, as justificativas trazidas a estes autos, até o momento, não foram capazes de elidir a responsabilidade da Tekflex (assim como da Forma Office) por tais condutas fraudulentas detalhadas na instrução passada, a exemplo dos trechos colacionados acima, extraídos da peça 96, p. 50-51.

127. Por fim, o argumento de cerceamento de defesa pelo decurso de tempo não merece prosperar. O contraditório e a ampla defesa foram assegurados à empresa, que teve oportunidade de apresentar seus documentos e argumentos. A impossibilidade de localizar catálogos antigos é ônus ordinário de quem atua no mercado de contratações públicas, não sendo justificativa legítima para a exclusão da responsabilidade por atos dolosos fraudulentos praticados em processo licitatório.

*128. Dessa feita, entende-se que as razões de justificativa aproveitadas à empresa Tekflex devem ser **rejeitadas**, propondo-se a declaração de sua **inidoneidade**, com amparo no art. 46 da Lei 8.443/1992, a fim de que esta sociedade empresária fique impedida de participar de licitações, por período determinado na sanção imposta.*

Responsável: Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli.

344.1.2. Irregularidade 2 – Fraude na pesquisa de preços

Normas infringidas: art. 2º da IN - SLTI/MPOG 5/2014; art. 90 da Lei 8.666/1993; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 1875/2021; 3224/2020; 2816/2014, todos do Plenário do TCU.

Conduta: fraudou a pesquisa de preços, por meio de combinação das cotações.

Manifestação do responsável (peça 154):

129. Conforme consta do despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 154), houve a tentativa de envio de dois Ofícios 15764/2025 e 15770/2025 Secomp-4 à empresa DCS Office Comércio de Móveis (peças 104-106), sendo que não existiu ciência das notificações, por conseguinte, a empresa não enviou suas razões de justificativa.

Análise da Unidade Técnica (UT):

130. De antemão, ressalta-se que não foram encontradas nos autos deste processo justificativas enviadas pela DCS, logo, essa deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

131. Contudo, em face do disposto no art. 161 do Regimento Interno/TCU e da aplicação do princípio da verdade real, que direciona os processos em trâmite no Tribunal, deve-se aproveitar a essa empresa as defesas apresentadas pelos demais responsáveis acima no que concerne às circunstâncias objetivas, mas não em relação aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

*132. Sem a necessidade de nova reprodução daquela análise acima da conduta das outas duas empresas, é possível enxergar que a atuação da DCS se deu com má-fé, dolo explícito, por meio de atuação fraudulenta neste e em diversos outros certames. Em vista disso, as justificativas que foram aproveitadas a elas devem ser **rejeitadas**.*

133. No entanto, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) identificou que a DCS se encontra baixada na Receita Federal do Brasil (RFB) desde 2/6/2016, extinta pelo encerramento da liquidação voluntária (peça 155):

2. Proposta de encaminhamento:

Falha(s) identificada(s):

1) responsável DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli/Studio & Office Design Corporativo: considerando que a empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI) se encontra baixada na Receita Federal do Brasil (RFB) desde 2/6/2016, extinta pelo encerramento da liquidação voluntária, nos termos do § 3º do art. 51 do Código Civil c/c o art. 24 da IN-RFB 2119/2022, peça 152, informação corroborada no sítio da Junta Comercial do Distrito Federal, peça 153, perdendo sua personalidade jurídica, não sendo sujeita de direitos e obrigações desde sua extinção; que a extinção da pessoa jurídica se deu antes de sua audiência, realizada em 19/5/2025, peça 118; assim, propõem-se as medidas abaixo.

Medida(s):

1) responsável DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli/Studio & Office Design Corporativo: tramitar os autos à Unidade Técnica para analisar a conveniência e a oportunidade propor ao relator:

a) o arquivamento dos autos com relação à responsável (extinta e liquidada), com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, consoante a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 3009/2024-1C, 6107/2025-1C e 35/2025-P); ou

b) se considerar válida a audiência realizada na pessoa de sua representante legal à época dos fatos, peças 106 e 118, vale dizer que os julgados do Tribunal (Acórdãos 496/2024-P, 1704/2024-1C e 4500/2024-2C) são no sentido de rever a penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, o qual prevê a possibilidade de revisão, de ofício, do acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação.

*134. Dessarte, considerando que a empresa foi extinta muito antes da notificação expedida para sua notificação da audiência (Ofício 15770/2025 Secomp-4 de 14/5/2025) e que eventual sanção a empresa extinta seria inócua (ressaltando inclusive que esta Corte tem revisto penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005), propor-se-á que se **deixe**, excepcionalmente, de se declarar a **inidoneidade** da empresa, com o consequente o **arquivamento** dos autos com relação à responsável (extinta e liquidada), com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, consoante a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira; 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU.*

CONCLUSÃO

135. Esta representação consiste em um dentre cinco processos apartados do TC 045.261/2020-2, que por sua vez cuida de representação desta Unidade Técnica, 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 (especialmente militares) de diversos órgãos da Administração Pública.

136. Convém salientar que o PE SRP 7/2014 faz parte de uma amostra analisada no processo originador, que abrange 91 pregões eletrônicos vencidos pelo Grupo Forma no período de julho de 2008 a novembro de 2020, alcançando adjudicações de cerca de R$ 802 milhões em valores nominais, além de outras 113 contratações por dispensa de licitação na Administração Pública.

137. A análise em conjunto desses pregões apontou um rol de indícios de direcionamento, a exemplo das irregularidades identificadas neste PE SRP 7/2014, além de outras irregularidades

constatadas em outros pregões que constituem o objeto das demais representações em trâmite nesta Unidade Técnica.

138. *Observa-se, desse modo, que as irregularidades constatadas no PE SRP 7/2014 não constituem um caso isolado ou excepcional ocorrido apenas no âmbito do BGP. Corrobora-se nestes autos, por meio da análise restrita ao PE SRP 7/2014, o conjunto de indícios previamente identificados a partir do exame de 64 pregões de mobiliários em Organizações Militares vencidos pelo Grupo Forma, que apresentam um modus operandi típico de um esquema de fraude licitatória, caracterizado pelos seguintes elementos mais frequentes:*

a) exigências excessivas de certificações e laudos de atendimento a normas técnicas;

b) declaração de garantia do fabricante em nome da licitante redigida exclusivamente para o certame;

c) descrição excessivamente detalhada do objeto, de modo a refletir produto de fabricante específico 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; e

f) promoção de licitações sucessivas de alto volume de itens demandados 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 em desacordo com a efetiva necessidade dos órgãos.

139. *Como resultado da aplicação dos elementos acima apontados nos certames de interesse do Grupo Forma, constata-se rotineiramente:*

a) desclassificação de licitantes por excessivo rigor na aplicação de cláusulas editalícias;

b) ausência de competitividade dos certames, com baixa presença de licitantes e baixo índice de fornecimento de lances;

c) 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;

d) preços registrados na ata com sobrepreço;

e) superfaturamentos; e

f) variedade de itens e respectivos quantitativos registrados muito superiores ao efetivamente adquirido pelos órgãos gerenciadores e participantes.

140. *Entende-se que as irregularidades observadas na condução do PE SRP 7/2014, abordadas em seções anteriores, não decorreram de condutas meramente culposas por negligência e/ou omissão, o que teria tido como consequência o direcionamento da licitação, mas, sim, que essas irregularidades corresponderam a ações dolosas da empresa e de agente(s) público(s) do BGP em conluio com vistas a fraudar a licitação.*

141. *Diante do exposto, 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, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.*

142. *Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que há plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, e propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente**.*

143. *Dessa forma, serão propostos: o **acolhimento parcial** das razões de justificativas de Virginio Augusto Corrieri de Castro e Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira; e a **rejeição** das razões de justificativas de Wendel Costa Parente, aplicando-lhes **multa**.*

144. *Ademais, serão propostas: a **rejeição** das razões de justificativas das empresas Forma Office, Tekflex e DCS, aplicando-lhes, com exceção da última empresa, a sanção de **inidoneidade**.*

145. *Outrossim, não obstante se proponha a **rejeição** das justificativas da Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, propõe-se também **deixar**, excepcionalmente, de se declarar a **inidoneidade** da empresa, com o consequente **arquivamento** dos autos com relação à responsável (extinta e liquidada), com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por falta de pressuposto de desenvolvimento*

válido e regular do processo, considerando que esta Corte tem revisto penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, consoante a jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira; 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU.

*146. Além disso, tendo em vista que os fatos tratados nesta instrução podem, em tese, configurar ilícitos penais e improbidade administrativa, será proposto encaminhar esta instrução à Polícia Federal, com a sugestão de **compartilhamento** com o Ministério Público Federal e Ministério Público Militar. Esclarece-se que a opção de não compartilhar diretamente com o Parquet decorre da utilização de documentos sigilosos compartilhados pela Polícia Federal com autorização judicial.*

147. Desse modo, considera-se prudente encaminhar a instrução inicialmente à Polícia Federal, com a indicação de que esse órgão promova, após obtenção de autorização do juízo competente, o compartilhamento com o Ministério Público.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

148. Houve pedido de ingresso aos autos no TC 045.261/2020-2 (peças 88-91).

149. Houve pedido de vista e/ou cópia no TC 045.261/2020-2 (peças 92-95).

150. Não houve pedido de sustentação oral.

151. Não há processo apenso.

152. Processos conexos TCs: 045.261/2020-2 (originador); 005.325/2025-0 (apartado para apuração da barriga de aluguel); e 006.914/2025-0 (apartado constituído para tratar unicamente dos indícios de dano ao erário).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

153. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

*153.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

*153.2. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

*153.3. **considerar revel** o Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) e as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando a esses os argumentos dos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;*

*153.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pelas sociedades empresárias Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62), e Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli;*

*153.5. **declarar a inidoneidade** das empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62) 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 irregularidades cometidas no PE SRP 7/2014 do BGP;*

*153.6. **deixar**, excepcionalmente, de declarar a **inidoneidade** da empresa Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, com o consequente o **arquivamento** dos autos com relação à responsável (extinta e liquidada), com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU, por falta de pressuposto de desenvolvimento válido e regular do processo, considerando que esta Corte tem revisto penalidade de multa/inidoneidade aplicada a responsável extinta, aplicando-se à espécie, por analogia, o que preceitua o § 2º do artigo 3º da Resolução-TCU 178/2005, consoante a jurisprudência do Tribunal, a*

exemplo dos Acórdãos 35/2025, relator Ministro Jorge Oliveira; 496/2024, relator Ministro Augusto Sherman, todos do Plenário do TCU;

153.7. ***acolher parcialmente*** *as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20) e Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58);*

153.8. ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91);*

153.9. ***aplicar*** *a todos os responsáveis (pessoas físicas) indicados nos itens acima 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;*

153.10. ***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;*

153.11. ***determinar*** *ao Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), 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;*

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

153.13. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução à* ***Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal****, para que:*

a) para que tome as providências que julgar cabíveis em relação a possíveis irregularidades praticadas pelos órgãos civis no PE SRP 7/2014, promovido pelo Batalhão da Guarda Presidencial - BGP;

b) caso julgue pertinente, proceda com compartilhamento desta instrução e do material apreendido pela Operação Burolano 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 7/2014; e

b.2) Ministério Público Federal, considerando que as evidências de irregularidades identificados no PE SRP 7/2014 podem, em tese, configurar crimes e ato(s) de improbidade administrativa;

153.14. ***informar*** *ao Batalhão da Guarda Presidencial (BGP) e a todos os responsáveis listados acima do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

153.15. ***encaminhar*** *cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58), Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), Tekflex Móveis para Escritório (CNPJ 09.635.397/0001-62), e Studio & Office Design Corporativo (CNPJ 17.941.309/0001-89), de razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, bem como aos seus respectivos representantes legais.*"

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 pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), cujo objeto foi a constituição de ata de registro de preços para aquisição de equipamentos de informática e mobiliário (peça 5).

2.Como resultado do certame, os 111 itens de mobiliário que integravam o objeto da contratação, agrupados nos lotes 5 a 8, foram adjudicados à empresa vencedora Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. pelo valor global de R$ 21.385.506,00, montante inferior ao orçamento de referência estimado para esses grupos, fixado em R$ 27.644.461,04.

3Insta salientar que o Pregão Eletrônico SRP 7/2014 foi analisado como parte de uma amostra de 91 certames vencidos pelo grupo empresarial entre 2008 e 2020, que totalizaram cerca de R$ 802 milhões em adjudicações, além de diversas contratações por dispensa. A análise conjunta dos certames revelou indícios de um padrão recorrente de direcionamento, caracterizado por exigências excessivas de certificações, descrições restritivas dos produtos, declarações de garantia elaboradas especificamente para os certames, agrupamento indevido de itens em lotes, adjudicação por lotes com aquisição por itens e sucessivas licitações de grande porte incompatíveis com as necessidades reais dos órgãos.

4.Na instrução preliminar deste feito, foram identificados indícios das seguintes irregularidades no edital e na respectiva Ata de Registro de Preços (ARP): (a) ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinados; (b) fraude na pesquisa de preços; (c) superestimativas de itens para fins de comercialização da ARP (barriga de aluguel); (d) excessivo detalhamento das especificações dos itens; (e) exigências excessivas de certificações e laudos de normas técnicas; (f) agrupamento injustificado de itens heterogêneos em lotes; (g) exigência de declaração do fabricante relativa à garantia e/ou revenda autorizada; (h) modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo; (i) fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços; (j) recusa sumária de intenção de recurso pelo pregoeiro; (k) fraude à licitação, mediante a entrega de uma mercadoria por outra; (l) indícios de fraude à licitação, mediante possível conluio entre o órgão promotor do certame e a empresa Forma Office; e (m) lucros ilegítimos.

5.Ressalto que duas das questões acima enumeradas tramitam em processos apartados, a saber: a denominada “barriga de aluguel” (TC 005.325/2025-0) 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.

6.Insta salientar que a análise preliminar da AudContratações também levou em consideração documentos apreendidos pela Polícia Federal no âmbito da Operação Burolano, cuja avaliação permitiu identificar um suposto padrão de atuação do Grupo Forma em licitações de mobiliário promovidas pela Administração Pública.

7.Como resultado, foram promovidas as audiências sintetizadas no quadro a seguir:

Irregularidades	Responsáveis	Condutas
Ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinados.	Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Comandante do BGP.	Deixou de observar os princípios da segregação de funções e moralidade, ao permitir que o pregoeiro, o qual mantinha laços estreitos com a empresa Forma Office, participasse do planejamento da contratação, além de que o próprio responsável também atuasse praticamente em todas as etapas, desde o planejamento até a assinatura da ARP, somado à culpa **in vigilando** pelas falhas nos controles internos ocorridas nas instâncias de menor hierarquia sob seu comando.
Fraude na pesquisa de preços.	Empresas Studio & Office Design Corporativo, de	Fraudaram a pesquisa de preços, por meio de combinação das cotações.

	razão social DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli; Tekflex Móveis para Escritório Ltda.; Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	
	Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Comandante do BGP.	Assinou o TR, o edital, a homologação do certame, além da ARP, com pesquisa de preços fraudada.
	Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, Fiscal Administrativo.	Assinou o TR, o qual embasou o edital com pesquisa de preços fraudada e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação.
	Sr. Wendel Costa Parente, Pregoeiro.	Participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado à empresa, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, e assinou o TR com pesquisa de preços fraudada.
Excesso de detalhamento da especificação dos itens. Excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas. Fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office.	Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Comandante do BGP.	Assinou o TR, o edital, a homologação do certame, além da ARP, com as irregularidades apontadas.
	Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, Fiscal Administrativo.	Assinou o TR, o qual embasou o edital com pesquisa de preços fraudada e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação.
	Sr. Wendel Costa Parente, Pregoeiro.	Participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado à Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações móveis dessa empresa, e assinou o TR com as irregularidades apontadas.
	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Recebeu informações privilegiadas antes da licitação ocorrer, interferiu na etapa de planejamento, na definição do objeto do certame com as irregularidades apontadas, atuando em conluio com os agentes públicos do BGP.
Injustificado	Sr. Virginio Augusto	Assinou o TR, o edital, a homologação do

agrupamento de itens heterogêneos em lotes. Exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada. Modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo. Fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços.	Corrieri de Castro, Comandante do BGP.	certame, além da ARP, com as irregularidades apontadas.
	Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, Fiscal Administrativo.	Assinou o TR, o qual embasou o edital com pesquisa de preços fraudada e falhou na fiscalização do regular andamento do procedimento administrativo de contratação.
	Sr. Wendel Costa Parente, Pregoeiro.	Participou da etapa de planejamento, mantendo contato direto com a empresa Forma Office, acessou sistemas com IP vinculado à Forma, concedendo-lhe informações privilegiadas, a fim de direcionar e fraudar a licitação, inclusive recebendo vantagem direta para tanto, como doações de móveis dessa empresa, e assinou o TR com as irregularidades apontadas.
Recusa sumária da intenção de recurso.	Sr. Wendel Costa Parente, Pregoeiro.	Rejeitou de maneira antecipada e sumária a intenção de recurso da empresa SC&M Comercial Ltda. – EPP, durante a realização do PE SRP 7/2014, violando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, contraditório e ampla defesa.
Fraude à licitação, mediante a entrega de uma mercadoria por outra.	Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.	Entregou mercadoria diversa da registrada em ARP, de qualidade inferior, ao BGP.

8.Após a apresentação das razões de justificativa pelos responsáveis, o processo recebeu sua derradeira instrução pela AudContratações, que concluiu que as irregularidades verificadas no certame não decorreram de mera negligência, mas de condutas dolosas praticadas em conluio entre particulares e agentes públicos com o propósito de fraudar a licitação. Assim, propôs-se julgar a representação procedente, e o acolhimento parcial das justificativas apresentadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro e Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, bem como declarar a revelia do Sr. Wendel Costa Parente, com aplicação da multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 a todos os agentes.

9.Em relação às pessoas jurídicas, foi proposta a rejeição das justificativas da empresa Tekflex e a declaração de revelia das empresas Forma Office e DCS, com declaração de inidoneidade das duas primeiras. Quanto à DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, embora suas justificativas tenham sido rejeitadas, a unidade técnica propõe, excepcionalmente, não aplicar a sanção de declaração de inidoneidade em razão de sua extinção e liquidação, determinando-se o arquivamento dos autos em relação à empresa.

10.Por fim, em virtude dos indícios de fraude licitatória, conluio entre particulares e agentes públicos, bem como da possível configuração de ilícitos penais e atos de improbidade administrativa, propôs-se o encaminhamento dos autos à Polícia Federal, para adoção das providências cabíveis e eventual compartilhamento das informações com o Ministério Público Federal e o Ministério Público Militar, após autorização judicial, em razão da existência de documentos sigilosos obtidos no âmbito de investigação policial.

II

11.Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a deliberar sobre as manifestações dos responsáveis e os exames conduzidos pela unidade técnica.

12.A defesa do Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro sustentou, em síntese, que sua responsabilização decorreria exclusivamente da assinatura formal de documentos elaborados por setores técnicos competentes, sem qualquer demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro. Também argumentou que os indícios de fraude e direcionamento somente vieram à tona anos após a realização do certame, por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias especializadas do TCU, não sendo razoável exigir do gestor a identificação de irregularidades que sequer haviam sido detectadas pelos órgãos de controle à época.

13.Prosseguindo com a exposição das razões de justificativa do referido responsável, ele defendeu, ainda, que atuou dentro da estrutura organizacional prevista nos regulamentos do Exército, limitando-se às atribuições inerentes ao cargo de Ordenador de Despesas, com legítima confiança nos trabalhos desenvolvidos pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC).

14.Por fim, a sua defesa também alegou que as exigências e procedimentos adotados no Pregão SRP 7/2014 seguiam modelos amplamente utilizados por outras unidades da Administração Pública, inexistindo qualquer inovação ou sinal evidente de irregularidade que justificasse atuação diversa. Nesse sentido, o responsável afirmou não haver nos autos qualquer elemento que demonstre sua participação em suposto conluio, favorecimento de licitantes ou vínculo com os demais envolvidos, ressaltando que a própria Operação Burolano não identificou sua participação em tratativas ilícitas.

15.Assim, o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro argumentou que inexiste nexo causal entre sua atuação e as irregularidades apuradas, bem como elementos que caracterizem culpa grave ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de qualquer responsabilização, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da pessoalidade das sanções.

16.Em atenção a tais argumentos, a unidade instrutiva reconheceu que o Coronel Virgínio Augusto Corrieri de Castro não poderia ser responsabilizado por irregularidades ocultas e conluios somente descobertos anos depois por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias desta Corte de Contas. Nesse sentido, a AudContratações considerou plausível a alegação de que fraudes na pesquisa de preços e ajustes ilícitos entre agentes públicos e a empresa vencedora não eram identificáveis pelos meios ordinários de controle disponíveis à época, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal que afasta a responsabilização de gestores por conluios desconhecidos.

17.Todavia, a instrução concluiu que tal circunstância não afasta sua responsabilidade por falhas evidentes e perceptíveis no próprio edital e no termo de referência, como a superestimativa de quantitativos, o excesso de detalhamento do objeto, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, a exigência de declaração do fabricante e a fixação de prazos exíguos para apresentação de propostas. Destaca-se, ainda, que o Coronel participou de praticamente todas as etapas do certame e permitiu a concentração de atribuições em determinados agentes, em afronta ao princípio da segregação de funções, fragilizando os controles internos da unidade e favorecendo a ocorrência de irregularidades.

18.Portanto, em linha com o entendimento da AudContratações, embora não se tenha comprovado a participação do Sr. Virgínio Augusto Corrieri de Castro em conluio ou fraude, considero configurada a culpa grave do responsável, caracterizada por erro grosseiro decorrente da deficiência de supervisão e da ausência de controles adequados, enquadrando sua conduta na hipótese de responsabilização prevista no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

19.Por essas razões, devem ser acolhidas parcialmente suas justificativas e considero que caiba a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em razão das seguintes condutas irregulares: i) ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinado; ii) injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes; iii) exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada; iv) modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo; v) excesso de detalhamento da especificação dos itens; vi) excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas; e vii) fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços.

III

20.Em relação ao Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, suas razões de justificativa podem ser sintetizadas nos seguintes argumentos:

a) exerceu função de assessoramento e apoio administrativo, sem competência decisória ou técnica sobre aspectos estratégicos da licitação;

b) não participou da metodologia, da seleção de fornecedores nem da execução da pesquisa, sendo sua assinatura no termo de referência insuficiente para lhe atribuir responsabilidade pelos resultados obtidos;

c) em relação à pesquisa de preços, a metodologia adotada estaria em conformidade com a regulamentação vigente à época e que as numerosas adesões à ata de registro de preços demonstrariam a vantajosidade da contratação;

d) não há qualquer prova de vínculo, contato, ajuste ou benefício indevido envolvendo sua pessoa e as empresas investigadas;

e) não elaborou as descrições detalhadas dos itens constantes do termo de referência, tendo apenas aposto assinatura de concordância em documento elaborado por outros agentes;

f) a participação de quatro empresas foi suficiente para assegurar a disputa, de forma que não há comprovação de que o detalhamento técnico tenha restringido a concorrência;

g) com referência às exigências de certificações e laudos, o responsável alega que não participou da inclusão dessas cláusulas, as quais buscavam assegurar qualidade e conformidade dos produtos, além de constituírem prática comum à época;

h) a definição dos lotes não foi de sua responsabilidade e a modelagem adotada possuía justificativa logística e econômica;

i) também não foi responsável pela inserção da exigência de declaração do fabricante e que essa medida tinha por objetivo garantir a qualidade, a garantia e a rastreabilidade dos produtos;

j) quanto à modelagem da adjudicação por grupo, além de não ter participado de tal definição, aduz que tal sistemática era permitida pela legislação, além de ter sido submetida à análise da assessoria jurídica;

k) não definiu o prazo de duas horas previsto no edital para envio das propostas e que não existem evidências de que tal exigência tenha prejudicado a competitividade do certame;

l) o edital e os demais documentos foram submetidos à aprovação jurídica, o que reforçaria a confiança legítima dos agentes envolvidos em sua regularidade; e

m) sempre atuou de forma diligente e não tinha conhecimento de qualquer fraude ou irregularidade eventualmente praticada por terceiros.

21.Iniciando a apreciação das razões de justificativa apresentadas pelo Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, antecipo que acolherei o exame da AudContratações, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

22.Com efeito, as alegações do responsável não são suficientes para afastar integralmente sua responsabilidade pelos fatos apurados. Embora o agente sustente que exercia função meramente assessória e que não participou diretamente da elaboração de diversos elementos do certame, é inegável que sua atuação como Fiscal Administrativo e signatário do Termo de Referência ultrapassava atribuições meramente formais ou protocolares. Ao subscrever documento essencial ao planejamento da contratação, aderiu ao seu conteúdo e assumiu o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições nele estabelecidas.

23.Também reputo correta a conclusão da instrução quanto à impossibilidade de afastar completamente sua responsabilidade pela pesquisa de preços. Ainda que não tenha participado diretamente da coleta das cotações, o responsável anuiu com Termo de Referência fundamentado em pesquisa que apresentava inconsistências relevantes, incluindo a utilização de fornecedores sem representatividade econômica compatível com o objeto licitado e fortes indícios de simulação de preços. Tais circunstâncias, embora não permitam imputar-lhe a autoria da fraude, evidenciam deficiência no exercício do dever de cautela inerente à função que desempenhava.

24.Da mesma forma, entendo que não merecem acolhida as justificativas relacionadas ao excesso de detalhamento das especificações técnicas, às exigências desproporcionais de certificações e laudos, ao agrupamento de itens heterogêneos em lotes, à exigência de declaração do fabricante e à adoção de modelagem de contratação potencialmente restritiva à competitividade. Como bem observou a unidade técnica, tratava-se de irregularidades ostensivas, perceptíveis pela simples análise dos documentos que integravam a fase interna da contratação, não dependendo de investigações complexas ou de conhecimentos especializados para serem identificadas.

25.É certo que não há elementos suficientes para concluir pela participação do responsável em eventual conluio entre agentes públicos e particulares ou mesmo para afirmar que possuía conhecimento das fraudes posteriormente reveladas pelas investigações da Polícia Federal. Todavia, a responsabilização ora examinada não decorre da prática direta desses ilícitos, mas da omissão relevante no exercício de suas atribuições de fiscalização e controle. A aprovação e o encaminhamento de procedimento permeado por ilegalidades evidentes revelam, no mínimo, elevado grau de negligência incompatível com os deveres inerentes ao cargo.

26.Nessa linha, considero acertada a conclusão da unidade instrutiva de que a conduta do responsável caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, uma vez que deixou de adotar cautelas elementares que poderiam ter evitado ou mitigado parte significativa das irregularidades verificadas no certame. A circunstância de o edital ter sido submetido à apreciação jurídica ou de determinadas práticas serem utilizadas em outros órgãos não afasta o dever individual de diligência dos agentes responsáveis pela condução do processo licitatório.

27.Dito de outra forma, é possível afirmar que a atuação diligente do responsável, dentro do padrão de conduta esperado de um agente público, teria evitado todas as irregularidades observadas no certame.

28.Assim, acolho apenas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, mantendo o entendimento de que sua conduta contribuiu para a fragilização dos controles internos e para a aprovação de procedimento eivado de vícios relevantes, razão pela qual considero cabível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

IV

29.Passo ao exame das irregularidades atribuídas ao Capitão Wendel Costa Parente, cuja conduta, a meu ver, apresenta gravidade significativamente superior à dos demais responsáveis envolvidos neste processo.

30.De início, registro que o responsável não apresentou razões de justificativa, devendo ser considerado revel. Embora lhe possam ser aproveitadas, em benefício da ampla defesa e da busca da verdade material, as alegações de natureza objetiva apresentadas pelos demais responsáveis, tal circunstância não tem o condão de afastar os robustos elementos probatórios que evidenciam sua atuação direta e consciente na prática das irregularidades apuradas.

31.Concordo integralmente com a análise da unidade técnica ao concluir que o caso transcende em muito a hipótese de mera falha de supervisão, negligência ou deficiência de controles internos. Os elementos constantes dos autos revelam fortes indícios de atuação dolosa, direcionada ao favorecimento da empresa Forma Office, em contexto incompatível com os deveres de lealdade, imparcialidade e probidade que se exigem de um agente público investido na função de pregoeiro.

32As evidências reunidas apontam para a participação do responsável em uma pesquisa de preços manifestamente fraudulenta, estruturada a partir de fornecedores sem representatividade econômica compatível com o objeto licitado e utilizada para sustentar preços referenciais artificialmente elevados. Mais grave, a instrução demonstrou a existência de vínculo objetivo entre o responsável e a empresa beneficiária do certame, circunstância que afasta qualquer alegação de desconhecimento ou mera atuação culposa.

33.Particularmente relevante é o fato de o responsável ter acessado o sistema Siasgnet, durante a fase preparatória da licitação, a partir de endereço IP vinculado à própria Forma Office. Trata-se de circunstância extremamente grave, que não encontra explicação plausível dentro de uma relação

institucional regular entre Administração e licitante. Para melhor compreensão dos fatos, reproduzo excerto da instrução constante da peça 96:

"*290.Conforme tabelas a seguir, a partir do cruzamento entre os registros de acesso das bases do Comprasnet e Siasgnet, o Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro no certame, cuja publicação de edital ocorreu em 13/11/2014, acessou o sistema Siasgnet no dia 4/11/2014 às 19:15:42 e 19:24:16 com o endereço IP 177.207.238.236. Todavia, no mesmo dia, registraram-se acessos ao sistema Comprasnet pela empresa Forma Office com o mesmo endereço IP.*

Tabela 9 - Registro de acesso ao sistema Comprasnet no dia 4/11/2014 com o endereço IP 177.207.238.236

Cliente_ ID	***Nome Usuário***	***CNPJ***	***IP***	***Razão Social***	***Data de entrada***	***Data de saída***
formao	*Gilberto Schoffen*	*09813581000155*	*177.207.238.236*	*Forma Office*	*4/11/2014 14:16:27*	*4/11/2014 15:07:13*
formao	*Gilberto Schoffen*	*09813581000155*	*177.207.238.236*	*Forma Office*	*4/11/2014 08:39:08*	*4/11/2014 08:41:24*
formao	*Gilberto Schoffen*	*09813581000155*	*177.207.238.236*	*Forma Office*	*4/11/2014 08:04:09*	*4/11/2014 08:42:10*
formao	*Gilberto Schoffen*	*09813581000155*	*177.207.238.236*	*Forma Office*	*4/11/2014 08:52:48*	*4/11/2014 10:21:50*
formao	*Gilberto Schoffen*	*09813581000155*	*177.207.238.236*	*Forma Office*	*4/11/2014 16:28:49*	*4/11/2014 18:38:41*

291.Adicionalmente, consultaram-se os registros de participação em pregões de licitantes com o uso do endereço IP 177.207.238.236, durante os anos de 2013 e 2015, por meio da tabela tb_Log_PregaoFornec_Hist contida base de dados Comprasnet.

292.Por conseguinte, verificou-se que o supramencionado IP, durante o período consultado, somente esteve associado a empresa Forma Office, a qual participou no Comprasnet de 23 pregões distintos com uso desse mesmo endereço IP.

293.Especificamente no período entre julho de 2014 e dezembro de 2014, a empresa Forma Office utilizou o endereço IP 177.207.238.236 para participar de cinco pregões, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 - Registro de log no sistema Comprasnet com o endereço IP 177.207.238.236 (tabela "tb_Log_PregaoFornec_Hist" do Comprasnet) entre julho e dezembro de 2014:

Login	***Razão Social***	***IP***	***Coduasg***	***Número Pregão***	***PrgCod***	***Data de Acesso***
formao	*Forma Office*	*177.207.238.236*	*120054*	*1552014*	*528884*	*30/12/2014*
formao	*Forma Office*	*177.207.238.236*	*160072*	*42014*	*529840*	*29/12/2014*
formao	*Forma Office*	*177.207.238.236*	*925373*	*3352014*	*492206*	*29/07/2014*
formao	*Forma Office*	*177.207.238.236*	*200200*	*312014*	*492794*	*25/07/2014*
formao	*Forma Office*	*177.207.238.236*	*290002*	*102014*	*465813*	*03/07/2014*

294.Desse modo, pode-se considerar que o endereço IP 177.207.238.236 esteve alocado à empresa Forma Office no período de 2013 a 2015.

295.Consequentemente, a utilização desse endereço IP no dia 4/11/2014 pelo Sr. Wendel Costa Parente, pregoeiro do PE SRP 7/2014 e gestor de compras na fase de planejamento, para entrar no Siasgnet, indica que ele acessou esse sistema a partir das dependências da empresa Forma Office, o

que, somado aos outros indicativos de irregularidades identificados no âmbito do supracitado pregão discorridos nas seções anteriores, constitui um forte indício de conluio entre o supracitado militar e a empresa Forma Office e, consequentemente, fraude na realização do PE SRP 7/2014."

34.A coincidência não é episódica nem isolada, mas integra um conjunto convergente de elementos que evidenciam estreita proximidade entre o agente público e a empresa posteriormente favorecida pelo certame. Soma-se a isso a constatação de que a Forma Office realizou doação de mobiliário ao cônjuge do responsável em período imediatamente relacionado à condução do pregão. Ainda que o valor envolvido não seja expressivo quando comparado ao montante global da contratação, o fato possui elevado significado probatório, pois evidencia o recebimento de vantagem oriunda da própria licitante beneficiada pelas decisões adotadas no procedimento licitatório.

35.Não se está, portanto, diante de meras irregularidades formais ou de erros de julgamento administrativo. O conjunto probatório revela um padrão consistente de favorecimento indevido, corroborado por pesquisa de preços simulada, exigências restritivas à competitividade, modelagem licitatória direcionada e vínculos objetivos entre o agente responsável pela condução do certame e a empresa vencedora.

36.Nessas circunstâncias, não há espaço para o enquadramento da conduta sob a ótica da culpa grave ou do erro grosseiro. Os fatos descritos nos autos revelam elementos suficientes para caracterizar atuação dolosa, orientada à obtenção de resultado ilícito e incompatível com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa.

37.A atuação do responsável comprometeu a lisura do procedimento licitatório, vulnerou a confiança que deve reger a relação entre Administração Pública e particulares e concorreu decisivamente para a prática de irregularidades que atingiram a própria essência do dever de licitar. Trata-se de comportamento que não pode ser tratado como simples deficiência funcional, mas como grave violação dos deveres inerentes ao exercício da função pública.

38.Diante desse quadro, acompanho a unidade técnica e concluo ser cabível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Além disso, por considerar graves as condutas irregulares praticadas por esse responsável, considero que deve ser sancionado com a pena prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

V

39.Em suas razões de justificativa, a Tekflex Móveis para Escritório Ltda. arguiu, preliminarmente, a ocorrência da prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória do TCU, com fundamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e na Lei 9.873/1999. Argumentou que o prazo prescricional aplicável é de cinco anos e que, embora os fatos remontem a 2014 e a denúncia tenha sido recebida por este Tribunal em 2019, a empresa somente foi chamada aos autos em 2025, quando já teriam transcorrido mais de onze anos da prática dos atos e mais de cinco anos do recebimento da denúncia. Invoca, ainda, a Resolução TCU 344/2022 e precedentes do STF que consagram o princípio da unicidade da interrupção da prescrição, defendendo o reconhecimento da extinção das pretensões punitiva e ressarcitória.

40.No mérito, a empresa afirmou que sua participação se limitou ao atendimento de um pedido de cotação de preços formulado pela Administração, sem qualquer ingerência sobre a forma como essas informações foram posteriormente utilizadas.

41.Também alegou que sua atuação no mercado mobiliário, embora predominantemente voltada ao setor privado, era suficiente para qualificá-la como fornecedora apta a participar da pesquisa de preços, não havendo exigência normativa de relevância específica no mercado público. Segundo a defendente, a proximidade entre os preços cotados pelas empresas consultadas pode ser explicada pelas reduzidas margens de lucro do setor, não constituindo prova de combinação de preços.

42.Por fim, argumentou que o longo lapso temporal prejudicou o exercício do contraditório e da ampla defesa, uma vez que já não dispõe dos documentos e catálogos utilizados à época para formular suas propostas, requerendo, em consequência, o reconhecimento da prescrição ou, subsidiariamente, o arquivamento do processo por ausência de irregularidades em sua conduta.

43.Em atenção a tais argumentos, manifesto-me inicialmente quanto à preliminar de prescrição suscitada pela Tekflex. Conforme dispõe a Resolução TCU 344/2022, o marco inicial da contagem prescricional, em situações como a presente, não corresponde à data da prática dos atos investigados, mas ao momento em que as irregularidades são efetivamente conhecidas pela Administração ou pelos órgãos de controle. No caso concreto, as irregularidades somente chegaram ao conhecimento desta Corte de Contas com a autuação do processo originário, em novembro de 2020, não havendo que se falar em prescrição a partir da mera data de realização do certame.

44.Além disso, verifico que, desde então, foram praticados diversos atos inequívocos de apuração, incluindo a instauração deste processo apartado, a realização de diligências investigativas, a elaboração das instruções técnicas e a determinação de audiências dos responsáveis, circunstâncias aptas a interromper regularmente a contagem dos prazos prescricionais. Assim, não identifico qualquer fundamento jurídico que autorize o reconhecimento da prescrição, seja da pretensão sancionatória, seja da ressarcitória.

45.Também não acolho a tentativa da empresa de estender ao presente caso os efeitos de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança específicos. Tais julgados possuem eficácia restrita às partes daqueles processos e não alteram, por si sós, o regime prescricional estabelecido para os processos em tramitação neste Tribunal. Embora deva ser reconhecida a tendência observada em julgados recentes daquela Egrégia Corte em adotar tese de unicidade dos marcos interruptivos, opto por continuar aplicando as regras previstas na Resolução TCU 344/2022.

46.No mérito, igualmente não me convencem os argumentos defensivos. A alegação de que a proximidade dos preços decorreria apenas das reduzidas margens de lucro do setor moveleiro mostra-se insuficiente diante do conjunto probatório reunido nos autos. A instrução revelou indícios robustos de que a participação da Tekflex na pesquisa de preços não ocorreu de forma independente ou casual, mas em contexto que aponta para atuação coordenada com a Forma Office destinada a conferir aparência de legitimidade a preços previamente ajustados.

47.Nesse sentido, considero particularmente relevantes os elementos colhidos na investigação da Polícia Federal, os quais demonstram a existência de vínculos comerciais entre a Tekflex e a Forma Office, incluindo pagamento de comissão a sócio da empresa e a utilização de propostas emitidas em nome da Tekflex para compor pesquisas de preços destinadas a justificar futuras contratações em favor da própria Forma Office. Tais circunstâncias afastam a tese de mera participação episódica em uma cotação de mercado e evidenciam inserção consciente em mecanismo voltado à manipulação dos preços referenciais do certame. Para ilustrar a situação verificada, novamente apresento trecho da instrução preliminar da AudContratações, inserta à peça 96:

"*74. A análise das cotações apresentadas por essas empresas, à guisa de pesquisa de preços para o PE SRP 7/2014, revela indícios de simulação e combinação, pois a correlação de preços entre as três propostas é evidente e demonstrada matematicamente a seguir.*

75. A correlação é uma medida de associação entre variáveis, utilizada para verificar o nível de interdependência entre essas variáveis. Utiliza-se a seguinte fórmula para calcular o coeficiente de correlação de Pearson:

$$r = Correl(X,Y) = \frac{cov(X,Y)}{\sigma_x \sigma_y}$$

76. Nesta fórmula, cov(X,Y) é a covariância entre as variáveis X e Y, e σ_x e σ_y são, respectivamente, os desvios padrões de X e Y.

77. Caso exista algum nível de dependência entre as variáveis X e Y, a medida da correlação permite se ter uma noção de quão fraca ou forte é essa relação, bem como saber se essa relação é direta ou inversa. Se a correlação for próxima de -1 ou de 1, a interdependência é forte.

78. A tabela a seguir apresenta os coeficientes de correlação entre as cotações da suposta pesquisa de preços realizada pelo BGP para o PE SRP 7/2014:

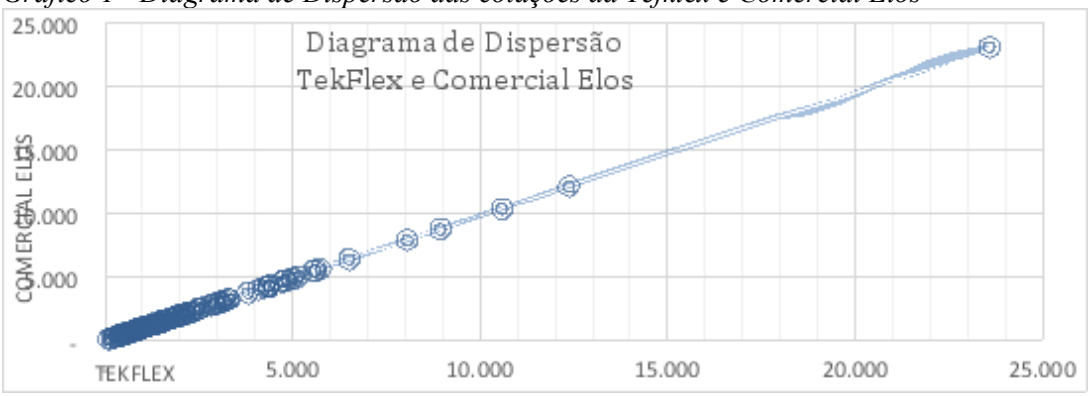
Tabela 5 - Coeficiente de Correlação de Pearson das cotações da pesquisa de preços

X	***Y***	***Correl (X,Y)***

Comercial Elos	*TekFlex*	*0,99999977*
Comercial Elos	*Studio &Office*	*0,99999991*
TekFlex	*Studio &Office*	*0,99999987*

79. Uma forma de visualizar a existência de associação entre duas variáveis é a utilização dos Diagramas de Dispersão. A título de exemplo, o gráfico a seguir evidencia o altíssimo grau de associação entre as cotações das empresas TekFlex e Comercial Elos, já demonstrado acima pelo coeficiente de correlação de Pearson:

Grafico 1 - Diagrama de Dispersão das cotações da Tefklex e Comercial Elos



80. Outro indicador muito utilizado na literatura para evidenciar o grau de correlação entre duas variáveis X e Y é o coeficiente de determinação R² da regressão linear.

81. A análise de regressão é uma ferramenta estatística que analisa a relação entre duas ou mais variáveis, permitindo prever uma delas com base no conhecimento da outra, desde que as variáveis guardem alguma dependência entre si, pois caso elas sejam independentes estatisticamente é impossível efetuar esse tipo de previsão.

82. Matematicamente, utiliza-se a razão entre a soma dos quadrados das variações explicadas (SQE), e a soma dos quadrados das variações totais (SQT) para calcular o coeficiente de determinação R². Quanto mais R² seja próximo a 1, maior explicação da variabilidade de Y é dada pela relação linear entre X e Y.

83. Apresenta-se na tabela a seguir o coeficiente de determinação R² quando se compara as cotações são comparadas uma com outra:

Tabela 6 - Coeficiente de determinação R² das cotações da pesquisa de preços

X	***Y***	***R²***
Comercial Elos	*TekFlex*	*0,999999546*
Comercial Elos	*Studio &Office*	*0,999999829*
TekFlex	*Studio &Office*	*0,999999733*

84. Os indicadores matemáticos R^2 e coeficiente de correlação de Pearson apontam o elevado grau de correlação e dependência entre as cotações das empresas TekFlex, Comercial Elos e Studio & Office, o que demonstra, acima de uma dúvida razoável, que:

a) existe uma relação linear entre as três cotações, ou sejam, a cotação de uma empresa foi forjada por simples combinação linear de outra cotação; e

b) todas as três cotações são simulações combinadas de pesquisa de preços, de tal modo que a correlação entre elas não poderia ser explicada pelo acaso, caso fortuito ou outro fator aleatório.

85. Considerando que a cotação da empresa Comercial Elos apresentou os menores preços e foi a primeira a ser apresentada, em 30/9/2014 (peça 39, p. 239-243), é provável que esta cotação tenha servido de base para as demais, ou seja, as cotações das empresas TekFlex, apresentada em 1°/10/2014 (peça 39, p. 244-247), e Studio &Office, apresentada em 2/10/2014 (peça 39, p. 197-201), são combinações lineares da cotação da empresa Comercial Elos, como demonstrado pelos indicadores matemáticos R^2 e coeficiente de correlação de Pearson.

86. De fato, a tabela que consta no Anexo IV desta instrução evidencia que a cotação de preços das empresas TekFlex e Studio&Office foram elaboradas a partir da majoração média de 2,05% e 5,84%, respectivamente, sobre a cotação da empresa Comercial Elos.

87. Em vista disso, entende-se que a fraude na pesquisa de preços, por meio da simulação de cotações de preços forjadas, não deve ser considerada como um fato isolado e desconectado dos demais vícios que maculam este PE, eis que a estimativa de preços serve de balizador para o julgamento das propostas e homologação dos preços finais da licitante vencedora do certame, os quais serão registrados na ARP."

48.No que se refere às empresas consultadas para a formação dos preços de referência do certame, os elementos probatórios reunidos nos autos reforçam a conclusão de que as cotações apresentadas não decorreram de uma pesquisa de mercado legítima e independente, mas integraram um arranjo fraudulento envolvendo a Forma Office, empresas a ela vinculadas e agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

49.O material apreendido pela Polícia Federal revelou diversas evidências de relacionamento comercial e operacional entre a Forma Office e as empresas utilizadas na pesquisa de preços. Consta dos autos, por exemplo, que a empresa Studio & Office Design Corporativo e sua sócia receberam valores expressivos da Forma Office, além da existência de documentos que demonstram vínculos comerciais pretéritos entre ambas. Da mesma forma, foram identificados pagamentos de comissão a sócio da Tekflex Móveis para Escritório, bem como propostas comerciais emitidas em nome da Tekflex e da Comercial Elos destinadas a compor pesquisas de preços utilizadas em contratações de interesse da própria Forma Office.

50.As evidências tornam-se ainda mais contundentes diante da documentação apreendida na Operação Burolano. Entre os arquivos localizados pela Polícia Federal, consta documento elaborado pela própria Forma Office orientando expressamente a indicação das empresas Tekflex e Comercial Elos para compor os preços de referência de órgãos públicos, circunstância incompatível com a independência que deve caracterizar uma pesquisa de mercado idônea.

51.Além disso, foram identificados documentos que indicam o acesso antecipado da Forma Office a informações internas do Pregão SRP 7/2014. Entre eles, destaca-se cópia de trecho do edital contendo a composição dos grupos da licitação e anotações manuscritas, cuja criação ocorreu cerca de duas semanas antes da publicação oficial do instrumento convocatório. Também foi encontrado documento contendo manifestação de interesse de participação na futura ata de registro de preços, acompanhado de quantitativos e especificações técnicas do certame, produzido igualmente antes da divulgação do edital.

52.Tomados em conjunto, tais elementos revelam não apenas a existência de vínculos estreitos entre a Forma Office e as empresas utilizadas na pesquisa de preços, mas também fortes indícios de que a empresa teve acesso privilegiado a informações do certame e participou ativamente da construção de condições destinadas a favorecer sua futura contratação, em evidente afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da moralidade administrativa.

53.Portanto, não se está diante de simples irregularidade formal ou de colaboração involuntária. Os elementos constantes dos autos revelam fortes indícios de atuação dolosa destinada a frustrar o caráter competitivo da licitação e a conferir suporte artificial aos preços utilizados pela Administração, em benefício da empresa posteriormente vencedora.

54.Tampouco merece acolhida a alegação de prejuízo à ampla defesa em razão do decurso do tempo. A empresa foi regularmente chamada aos autos, teve acesso aos elementos probatórios produzidos e exerceu plenamente o contraditório. A dificuldade de localizar documentos antigos constitui risco inerente à atividade empresarial, sobretudo quando se trata de empresa que participa de processos relacionados a contratações públicas, não sendo suficiente para afastar a responsabilidade por condutas fraudulentas.

55.Diante desse quadro, acompanho integralmente a unidade técnica e concluo que as justificativas apresentadas não possuem força para afastar os robustos indícios de conluio e fraude identificados nos

autos. Por essa razão, considero cabível a rejeição das razões de justificativa da Tekflex e a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, em razão da comprovada participação da empresa em esquema destinado a fraudar a lisura do procedimento licitatório.

56.Deixo de propor idêntica medida em relação à empresa DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, anteriormente denominada Studio & Office Design Corporativo, pois verifico que a empresa se encontra regularmente extinta, em razão do encerramento de sua liquidação voluntária, com baixa cadastral perante a Receita Federal desde 2/6/2016, circunstância igualmente confirmada por consulta à Junta Comercial do Distrito Federal. Com a extinção da pessoa jurídica, ocorreu a perda de sua personalidade jurídica, deixando a empresa de ser sujeito de direitos e obrigações.

57.Registro, ainda, que a extinção da sociedade ocorreu muitos anos antes de sua audiência nestes autos, realizada apenas em maio de 2025. Assim, diante da inexistência jurídica da empresa à época de seu chamamento aos autos, impõe-se reconhecer a ausência de pressuposto para o regular prosseguimento do processo em relação à referida responsável, razão pela qual julgo cabível excluí-la da relação processual.

VI

58.Examino, agora, a situação da empresa Forma Office, cuja conduta, a meu ver, se encontra no núcleo central das fraudes apuradas nestes autos.

59.Inicialmente, registro que a empresa não apresentou razões de justificativa, de modo que deve ser considerada revel. Ainda que lhe possam ser aproveitados, por força do princípio da verdade material, argumentos de natureza objetiva suscitados por outros responsáveis, tal circunstância não afasta o conjunto robusto de evidências produzidas ao longo da instrução, as quais apontam para sua participação direta e consciente nas irregularidades verificadas.

60.Concordo integralmente com a conclusão da unidade técnica de que não se está diante de falhas isoladas, equívocos procedimentais ou meras irregularidades formais. Ao contrário, os elementos constantes dos autos revelam um sofisticado esquema de direcionamento de licitações, estruturado com o propósito de restringir a competitividade, manipular pesquisas de preços e assegurar vantagens indevidas à empresa em detrimento do interesse público.

61.A instrução demonstrou, de forma consistente, a existência de vínculos operacionais e comerciais entre a Forma Office e empresas utilizadas para compor pesquisas de preços artificiais, bem como a realização de pagamentos, comissões e outras relações negociais incompatíveis com a independência que se espera dos supostos fornecedores consultados. As evidências indicam que as cotações utilizadas para a formação dos preços referenciais não decorreram de pesquisa legítima de mercado, mas de atuação coordenada voltada a inflar artificialmente os valores de referência da contratação.

62.Igualmente grave é a constatação de que documentos apreendidos pela Polícia Federal revelam a participação ativa da empresa na indicação de fornecedores que deveriam compor pesquisas de preços em favor de seus interesses, além da manutenção de informações estratégicas sobre o certame antes mesmo da publicação do edital. Tais circunstâncias evidenciam acesso privilegiado a informações internas da Administração e reforçam a conclusão de que havia estreita articulação entre a empresa e agentes públicos envolvidos na condução da licitação.

63.Não se trata, portanto, de um conjunto de indícios isolados ou de meras coincidências. As provas reunidas convergem para demonstrar um padrão de atuação deliberado, caracterizado pela manipulação da fase preparatória da contratação, pela obtenção de informações privilegiadas, pela influência indevida sobre a formação dos preços referenciais e pelo favorecimento ilícito da empresa no resultado do certame.

64.Também acompanho a unidade técnica ao concluir que as irregularidades identificadas não podem ser atribuídas a simples negligência ou erro de interpretação normativa. A multiplicidade, a gravidade e a convergência dos elementos probatórios revelam atuação dolosa, praticada em conluio com agentes públicos, com o propósito de fraudar a competição e obter vantagens econômicas indevidas.

65.Cumpre ressaltar que a fraude à licitação constitui uma das mais graves ofensas ao regime jurídico das contratações públicas, pois compromete simultaneamente a isonomia entre os licitantes, a seleção da proposta mais vantajosa e a confiança da sociedade na integridade da Administração Pública. Quando praticada de forma estruturada e reiterada, como indicam os elementos destes autos, justifica a adoção das mais severas medidas sancionatórias previstas no ordenamento jurídico.

66.Diante desse contexto, considero plenamente demonstrada a responsabilidade da Forma Office pelos fatos apurados. As justificativas aproveitadas à empresa não possuem força suficiente para afastar o vasto conjunto de provas produzido, razão pela qual acompanho a unidade técnica e concluo pela rejeição das alegações defensivas e pela aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude da comprovada participação da empresa em esquema fraudulento destinado a direcionar e macular a lisura do certame.

VII

67.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.

68. No caso, verifico que os Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Wendel Costa Parente praticaram várias irregularidades que culminaram com o direcionamento da contratação à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., e com a desclassificação de outras propostas que poderiam ter sido mais vantajosas ao poder público.

69.Todas as irregularidades imputadas aos três 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).

70.Com relação ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos três 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.

71. 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.

72.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 observado no certame e a intensidade da contribuição de suas condutas para a ocorrência das falhas verificadas no Pregão Eletrônico SRP 7/2014.

73.Assim, na dosimetria das sanções, estabeleci uma multa correspondente a R$ 10.000,00 para cada uma das dez irregularidades que originaram as audiências endereçadas aos responsáveis pessoas físicas, sendo seis delas destinadas ao Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, ao passo que o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro teve rejeitadas as razões de justificativa em relação a sete irregularidades e, por fim, o Sr. Wendel Costa Parente foi responsabilizado por nove ocorrências. A utilização desse critério justifica a aplicação das seguintes sanções pecuniárias aos três responsáveis:

Responsável	Valor da multa
Wendel Costa Parente	R$ 90.000,00
Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira	R$ 60.000,00
Virginio Augusto Corrieri de Castro	R$ 70.000,00

74.Consoante demonstrado neste voto, há indícios de dolo na atuação do Sr. Wendel Costa Parente, motivo pelo qual, em acréscimo ao encaminhamento sugerido pela unidade técnica, considero que o aludido responsável deva ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos.

75.Quanto às sanções a serem impostas às empresas envolvidas, a declaração de inidoneidade também deve ser calibrada conforme o grau de participação de cada uma nas irregularidades apuradas. Àquelas sociedades cuja atuação revelou maior comprometimento com práticas que afrontam a lisura do procedimento licitatório, julgo que caiba a aplicação de sanção mais gravosa, pelo prazo de cinco anos.

Por sua vez, às empresas cuja participação apresentou menor intensidade ou alcance deve ser fixado prazo mais reduzido de impedimento, de um ano.

76.Portanto, no que se refere às condutas da sociedade Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda., que participou da fraude na pesquisa de preços, baseado em precedentes análogos por mim relatados, fixo em um ano a duração da pena de declaração de inidoneidade para participar de licitações na administração pública federal.

77.Em relação à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., além de se beneficiar das irregularidades, sagrando-se vencedora dos lotes de mobiliário do Pregão Eletrônico SRP 7/2014, há uma participação mais abrangente dessa licitante na referida fraude, atuando não apenas para burlar a pesquisa de mercado, mas também para fraudar diretamente o certame por meio de contatos prévios com o Sr. Wendel Costa Parente e interferência no planejamento da licitação, que culminaram com a inclusão de vários dispositivos restritivos no instrumento convocatório, bem como no direcionamento do procedimento licitatório. Assim, julgo que deva ser apenada 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 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1733/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.562/2022-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli (17.941.309/0001-89); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda. (09.635.397/0001-62); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
4. Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial.
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: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luís Eduardo Lopes Serpa Colavolpe (56535/OAB-BA), representando Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise das supostas irregularidades relativas ao Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), cujo objeto foi a constituição de ata de registro de preços para aquisição de equipamentos de informática e mobiliário,

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. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia do Sr. Wendel Costa Parente e da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro;

9.4. rejeitar as razões de justificativa da empresa Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda.;

9.5. excluir da relação processual a empresa DCS Office Comércio de Móveis e Serviços Eireli, tendo em vista sua extinção antes da instauração deste processo;

9.6. aplicar aos responsáveis indicados na tabela a seguir a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores nela discriminados, 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
Wendel Costa Parente	R$ 90.000,00
Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira	R$ 60.000,00
Virginio Augusto Corrieri de Castro	R$ 70.000,00

9.7. 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;

9.8. 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;

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

9.10. nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, considerar graves as irregularidades imputadas ao Sr. Wendel Costa Parente, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos;

9.11. 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;

9.12. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Tekflex Comércio de Móveis para Escritório 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 um ano; e

9.13. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, à Delegacia de Repressão a Corrupção e Crimes Financeiros da Polícia Federal, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1733-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 010.680/2018-7 [Apenso: TC 034.373/2018-7]
Natureza: Representação.
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
Responsáveis: Elisabeth Alves da Silva Braga (333.991.581-49); Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00); Marcelo Vinaud Prado (590.360.951-15); Mário Rodrigues Júnior (022.388.828-12); Sérgio de Assis Lobo (007.318.018-14).
Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres (04.898.488/0001-77); Secretaria-Executiva do Ministério da Infraestrutura (extinto); Viabahia Concessionária de Rodovias S.A. (10.670.314/0001-55).
Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Mário Rodrigues Júnior; Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando a Agência Nacional de Transportes Terrestres; Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Adriano Figueiredo de Souza Gomes (32.385/OAB-BA) e Daniel Farias Cavalcante Martins (66.302/OAB-BA), representando a IPQ Tecnologia Ltda.; Márcio Monteiro Reis (509.868/OAB-SP), Júlia Fonseca Rosa (474.793/OAB-SP) e outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. REVISÃO TARIFÁRIA. INCREMENTO INDEVIDO NA TARIFA DE PEDÁGIO. INCLUSÃO PRECIPITADA DE INVESTIMENTOS EM FIBRA ÓPTICA E EM CIRCUITO FECHADO DE TV. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO TÉCNICA E ECONÔMICA PRÉVIA. INOBSERVÂNCIA DE OBJEÇÕES DAS ÁREAS TÉCNICAS. ALTERAÇÃO NA METODOLOGIA DE APLICAÇÃO DO DESCONTO DE REEQUILÍBRIO (FATOR D). DESCUMPRIMENTO DE PRAZO PARA COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO DA FAZENDA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE DOIS DIRETORES. CARACTERIZAÇÃO DE ERRO GROSSEIRO NA CONDUTA DE TRÊS GESTORES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, trechos da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 416 a 418):

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação de equipe de auditoria a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), relacionadas à revisão da tarifa de pedágio do contrato

de concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, aprovada pela Resolução-ANTT 5.656, de 25/1/2018, mormente em relação ao incremento indevido de tarifa relacionado a novos investimentos em fibra ótica e circuito fechado de TV (CFTV), bem como à aplicação incorreta do desconto de reequilíbrio.

HISTÓRICO

2. No âmbito da execução da auditoria tratada no TC 024.813/2017-6, cujos objetos são os processos de revisão tarifária dos contratos de concessões rodoviárias da ANTT, a equipe defrontou-se com indícios de irregularidades na revisão tarifária da concessionária ViaBahia (rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528) oficializada pela Resolução-ANTT 5.656, de 25/1/2018. Os efeitos da 7ª Revisão Ordinária, da 10ª Revisão Extraordinária e da aplicação do desconto de reequilíbrio, resultaram em um aumento da tarifa básica de pedágio (antes do arredondamento) de 13,77%.

3. Em 4/4/2018, a equipe de Auditoria representou (peça 64) junto ao Tribunal, com fulcro no art. 237, inciso V, c/c art. 246 do Regimento Interno do TCU (RITCU), sugerindo adoção de medida cautelar *inaudita altera parte*, apontando possíveis irregularidades ocorridas na atuação da ANTT quando da aprovação das referidas revisões tarifárias.

4. Em 12/4/2018, o Exmo. Ministro Bruno Dantas, por meio de Despacho (peça 67), determinou oitiva prévia das partes, ANTT e ViaBahia, para que se manifestassem quanto aos indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica. Ademais, determinou diligência à ANTT, para que fossem esclarecidos outros apontamentos da instrução inicial de representação. As partes encaminharam suas manifestações em 10/5/2018 (peças 94 e 95) e, em 4/6/2018 e 14/6/2018, a Agência e a concessionária, respectivamente, trouxeram elementos adicionais (peça 97 e peças 101 a 107, respectivamente).

5. Em 11/4/2019, a Polícia Federal, com apoio do TCU, realizou a operação "Infinita Highway", que teve entre seus objetivos a busca e apreensão de evidências que pudessem apontar para a eventual conduta delituosa de gestores de empresas, bem como de servidores públicos, envolvidos nos atos sob análise neste processo (peça 192).

6. Em 23/4/2019, uma nova instrução dos autos (peça 147) reiterou a proposta de suspensão cautelar dos itens impugnados da revisão tarifária.

7. Em 2/5/2019, a concessionária reiterou seu posicionamento, no sentido da não adoção de medida cautelar por esta Corte, noticiando fato novo, consubstanciado na apresentação, pela Concessionária, de carta à Agência, sugerindo a completa exclusão temporária das obrigações sub judice do contrato (na 11ª Revisão Extraordinária, à época em curso), até que fossem concluídas as discussões sobre projeto e orçamento para implantação de rede de fibra ótica e substituição dos *call boxes* por sistema de CFTV. Ressaltou que a mencionada recomendação não significaria reconhecimento de irregularidades (peça 150).

8. Em 10/7/2019, por despacho (peça 151), o Ministro-Relator entendeu ausentes os requisitos para a adoção de medida cautelar, tendo determinado a realização de oitiva da Agência, questionando-a acerca da existência de decisão a respeito da 11ª Revisão Extraordinária do contrato firmado com a ViaBahia e a análise técnica do pleito formulado pela concessionária no sentido da exclusão das obrigações relativas à fibra ótica e CFTV.

9. Em 2/8/2019, a ANTT respondeu aos questionamentos formulados pelo Ministro-Relator (peça 155), informando não haver ainda decisão da diretoria colegiada sobre o tema.

10. Em 20/8/2019, foi exarada a Deliberação 834 da diretoria colegiada da ANTT (peça 177), por meio da qual se aprovou a 11ª Revisão Extraordinária, resultando em uma redução da tarifa de pedágio, de 10,6% (peça 178, p. 12), com vigência a partir de 23/8/2019. O voto DMV 002/2019 (peça 178), que embasou tal deliberação, aponta que parte da alteração da tarifa se deveu à exclusão de itens relativos à fibra ótica e ao CFTV (Implantação e Instalação dos Equipamentos e Sistemas) (peça 178, p. 11 a 12).

11. Em 22/8/2019, a ViaBahia obteve, junto à 3ª Vara Federal Cível da SJDF, medida acautelatória (peça 179) no sentido de impedir a ANTT de promover a redução no valor da tarifa de pedágio, devido à alegada necessidade de se discutir previamente o tema perante juízo arbitral. Desse modo, as tarifas não sofreram alterações decorrentes da 11ª Revisão Extraordinária, permanecendo no valor inicialmente impugnado nesta representação, calculado com base em premissas apontadas como irregulares.

12. Do resumo dos fatos, há que assinalar os atos aparentemente contraditórios da ViaBahia, uma vez que a concessionária comunicou ao TCU (peça 150) ter sugerido à ANTT a exclusão dos investimentos relativos à fibra ótica e CFTV, o que causaria prontamente uma diminuição da tarifa de pedágio; entretanto, previamente à referida diminuição, recorreu ao Poder Judiciário para que a agência fosse impedida de promover qualquer redução tarifária.

13. Desse modo, os posicionamentos opostos da ViaBahia, perante o TCU e a Justiça, contribuíram

para a manutenção do valor do pedágio, evitando a redução que a própria empresa solicitara à ANTT: à Corte de Contas, alegou ter solicitado à Agência a redução tarifária discutida, tornando, pois, desnecessária eventual adoção de medida cautelar pelo relator; em seguida, obteve do Judiciário decisão contrária à promoção de qualquer redução tarifária, inclusive daquela solicitada junto à entidade reguladora.

14. Após tal constatação, procedeu-se ao exame dos elementos constantes dos autos, inclusive evidências trazidas pela operação da Polícia Federal, tendo-se identificado irregularidades, as quais foram objeto de audiências, conforme a proposta de encaminhamento a seguir transcrita, cujas demais medidas sugeridas também se realizaram (peça 221 – CPFs podem ser consultados àquela peça ou na seção "partes" destes autos):

a) realizar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso IV do RI/TCU, a audiência dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pelos indícios de irregularidades descritos:

a.1) Sr. Luiz Fernando Castilho [CPF omitido]:

a.1.1) por ter sido signatário dos memorandos 1043/2017/SUINF e 34/2018/SUINF, os quais prescreviam a inclusão de novos investimentos em fibra ótica no contrato de concessão, pelo valor de R$ 166 milhões (ref. nov/2016), ocasionando um incremento tarifário de 6%, por ocasião da 7ª Revisão Ordinária e 10ª Revisão Extraordinária, aprovada pela Resolução-ANTT 5.656/2018, sem que houvesse sido apresentada a devida fundamentação, uma vez que a decisão do responsável de prosseguir com a inclusão dos investimentos não se baseou nas análises dos setores competentes da agência, tendo o gestor inibido o exame da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias – GEINV, cuja a atribuição regimental era promover a gestão técnico-operacional dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura, e não aguardado o desfecho da avaliação do projeto realizada pela Gerência de Projetos de Rodovias – GEPRO, tendo esta pontuado, quando do término do seu exame, que o projeto executivo utilizado como referência para o incremento tarifário continha dezenas de inconsistências, além disso, significativos indícios de sobrepreço foram apurados, em desacordo com art. 8º, § 2º da Lei 8.987/1995 e o art. 22 da Resolução-ANTT 1.187/2005;

a.1.2) por ter sido signatário do Memorando 34/2018/SUINF, que levou ao acréscimo dos valores associados a implantação de novas câmeras do sistema de circuito fechado de TV – CFTV na BR-116/BA, concessão ViaBahia, no montante de R$ 36.536.205,92 (out/2005), o que representou um aumento de cerca de sete vezes em relação aos custos previamente fixados para o mesmo investimento na Resolução-ANTT 4673/2015, resultando em um incremento tarifário de 1,7%, por ocasião da 7ª Revisão Ordinária e 10ª Revisão Extraordinária, aprovada pela Resolução-ANTT 5.656/2018, sem que houvesse sido apresentada a devida fundamentação, uma vez que a decisão do responsável de prosseguir com a inclusão dos investimentos não se baseou nas análises dos setores competentes da agência, tendo o gestor inibido o exame da Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias – GEINV, cuja atribuição regimental era promover a gestão técnico-operacional dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura, e não aguardado o desfecho da avaliação do projeto realizada pela Gerência de Projetos de Rodovias – GEPRO, tendo esta pontuado, quando do término do seu exame, que o projeto executivo utilizado como referência para o incremento tarifário continha diversas inconsistências, além disso, significativos indícios de fraude e sobrepreço foram apurados no orçamento apresentado pela concessionária, que serviu de base para incremento tarifário, em desacordo com art. 8º, § 2º da Lei 8.987/1995 e o art. 22 da Resolução-ANTT 1.187/2005;

a.1.3) por ter sido signatário do Memorando 38/2018/SUINF, que, por ocasião da 7ª Revisão Ordinária e 10ª Revisão Extraordinária, aprovada pela Resolução-ANTT 5.656/2018, solicitou a realização do cálculo da tarifa de pedágio da concessão da ViaBahia de modo que a incidência do desconto de reequilíbrio se desse apenas na parcela da Tarifa Básica de Pedágio associada ao Fluxo de Caixa Original, o que contraria a subcláusula contratual 20.6.5, que estabelece a aplicação do desconto na Tarifa Básica de Pedágio calculada considerando-se também os efeitos decorrentes das revisões extraordinárias e, consequentemente, do Fluxo de Caixa Marginal, em prejuízo ao equilíbrio econômico-financeiro da avença previsto no art. 10 da Lei 8.987/1995;

a.2) membros da Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Transportes Terrestres, Sr. Sérgio de Assis Lobo [CPF omitido], pela elaboração do voto DSL 41/2018, bem como dos demais integrantes da diretoria, Sr. Mário Rodrigues Junior [CPF omitido], Sr. Marcelo Vinaud Prado [CPF omitido] e Sra. Elisabeth Alves da Silva Braga [CPF omitido], por terem se manifestado favoravelmente ao citado voto na 748ª reunião da diretoria da ANTT, resultando na Resolução-ANTT 5.656/2018, referente 7ª Revisão Ordinária e 10ª Revisão Extraordinária, com os seguintes indícios de irregularidade:

a.2.1) inserção dos custos associados a investimentos em fibra ótica no fluxo de caixa da Concessão da ViaBahia, no valor de R$ 166 milhões (ref. nov/2016) , ocasionando um incremento tarifário de 6%, sem que houvesse sido apresentada a devida fundamentação, pois a decisão de proceder a inclusão dos investimentos não se baseou nas

análises dos setores competentes da agência, uma vez que não ocorreu o exame técnico do tema pela Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias – GEINV, cuja a atribuição regimental era promover a gestão técnico-operacional dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura, e não foi aguardado o desfecho da avaliação do projeto realizada pela Gerência de Projetos de Rodovias – GEPRO, tendo esta pontuado, quando do término do seu exame, que o projeto executivo utilizado como referência para o incremento tarifário continha dezenas de inconsistências, além disso, significativos indícios de sobrepreço foram apurados, por afronta ao art. 8º, § 2º da Lei 8.987/1995 e ao art. 22 da Resolução-ANTT 1.187/2005;

a.2.2) acréscimo dos valores associados à implantação de novas câmeras do sistema de circuito fechado de TV – CFTV na BR-116/BA, concessão ViaBahia, no montante de R$ 36.536.205,92 (ref. out/2005), representando um aumento de cerca de sete vezes em relação ao custos previamente fixados para o mesmo investimento na Resolução-ANTT 4673/2015, resultando em um incremento tarifário de 1,7%, sem que houvesse sido apresentada a devida fundamentação, uma vez que a decisão de proceder a inclusão dos investimentos não se baseou nas análises dos setores competentes da agência, pois não ocorreu o exame técnico do tema pela Gerência de Engenharia e Investimentos de Rodovias – GEINV, cuja a atribuição regimental era promover a gestão técnico-operacional dos contratos de concessão da exploração da infraestrutura, e foi contrariado o posicionamento da Gerência de Projetos de Rodovias – GEPRO, que apresentou, previamente a reunião da diretoria colegiada, objeção ao projeto executivo utilizado como referência para o incremento tarifário, contendo esse diversas inconsistências, além disso, significativos indícios de fraude e sobrepreço foram apurados no orçamento apresentado pela concessionária, que serviu de base para o incremento tarifário, em desacordo com art. 8º, § 2º da Lei 8.987/1995 e o art. 22 da Resolução-ANTT 1.187/2005;

a.2.3) alteração das regras contratuais de forma que passou a ser considerada a incidência do desconto de reequilíbrio apenas na parcela da Tarifa Básica de Pedágio associada ao Fluxo de Caixa Original, o que contraria a subcláusula contratual 20.6.5, que estabelece a aplicação do desconto na Tarifa Básica de Pedágio calculada considerando-se também os efeitos decorrentes das revisões extraordinárias e, consequentemente, do Fluxo de Caixa Marginal, em prejuízo do equilíbrio econômico-financeiro da avença previsto no art. 10 da Lei 8.987/1995;

a.2.4) fixação no art. 7º da Resolução-ANTT 5.656/2018 do início da vigência do reajuste tarifário para apenas dois dias após a necessária comunicação ao Ministério da Fazenda, em desacordo com disposto no inciso VIII do art. 3º do Decreto 4.130/2002 c/c o inciso VII do artigo 24 da Lei 10.233/2001, que estabeleciam o prazo de quinze dias;

b) realizar, com fundamento no art. 250, inciso V, do RI/TCU, a oitiva:

b.1) da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Ministério da Infraestrutura, para que, no prazo de quinze, manifestem-se sobre as medidas já adotadas e que pretendem adotar, tendo em vista as inexecuções contratuais ocorridas na concessão da ViaBahia – mormente nas obras condicionas, no TAC, na recuperação da rodovia e no atendimento aos parâmetros de desempenho – e os indícios de fraudes apontados nestes autos, especificamente quanto às possibilidades:

b.1.1) da extinção do contrato por caducidade, Lei 8.987/1995, art. 35, III;

b.1.2) da decretação de intervenção na concessão, Lei 8.987/1995, art. 32; e

b.1.3) da aplicação da multa prevista no art. 6º, I, da Lei 12.846/2013, considerando os indícios relativos à ocorrência das condutas descritas nas alíneas ‘d’, ‘f’ e ‘g’ do inciso IV do art. 5º da mesma lei;

b.2) da Agência Nacional de Transportes Terrestres para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os indícios de irregularidades presentes nas Resoluções 5.656/2018 e 5.850/2019, que caracterizam aparente violação ao art. 10 da lei 8.987/1995, em função das prescrições contidas nas resoluções que estabelecem a não aplicação do desconto de reequilíbrio na parcela da tarifa básica de pedágio associada aos fluxos de caixa marginais, o que contraria o determinado pela subcláusula 20.6.5 do contrato da ViaBahia e pelas subcláusulas 18.3.3 c/c 1.1.1.xlv dos contratos da 3ª Etapa – Fase 3, uma vez que esses dispositivos explicitamente impõem a incidência do desconto na tarifa de pedágio obtida a partir da consideração dos efeitos advindos da revisões extraordinárias;

b.3) da Concessionária ViaBahia, para que, se assim o desejar, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os indícios de irregularidades trazidos nestes autos, inclusive sobre a Resolução 5.656/2018, que caracteriza aparente violação ao art. 10 da lei 8.987/1995, relativo à prescrição que estabelece a não aplicação do desconto de reequilíbrio na parcela da tarifa básica de pedágio associada aos fluxos de caixa marginais, o que contraria o determinado pela subcláusula 20.6.5 do contrato, uma vez que o dispositivo explicitamente impõem a incidência do desconto na tarifa de pedágio obtida a partir da consideração dos efeitos advindos da revisões extraordinárias;

c) encaminhar cópia do presente processo à Superintendência Regional da Polícia Federal do estado da Bahia para que, caso considere adequado, apure eventuais aspectos penais concernentes aos indícios de irregularidades apontados nestes autos.

15. Em razão do sigilo judicial incidente sobre os elementos compartilhados pela Polícia Federal, obtidos por meio da Operação "Infinita Highway", constantes dos presentes autos, o qual impediria a ampla defesa e contraditório dos responsáveis mencionados na supratranscrita proposta de realização de audiências, em 24/5/2021 o então Ministro-Relator deste processo decidiu pelo seu sobrestamento, pelo prazo de noventa dias, findo o qual a unidade instrutura deveria verificar novamente, junto à respectiva autoridade judicial, acerca da possibilidade de levantamento do sigilo, trazendo nova proposta à relatoria, se fosse o caso (peça 238).

16. O sobrestamento foi levantado em 15/12/2022, por meio de Despacho no qual aquele Ministro-Relator decidiu, "tendo em vista a emissão de autorização judicial específica para o compartilhamento de provas, após ouvido o Ministério Público Federal", determinar que "se levante o sobrestamento dos presentes autos, dando seguimento às providências elencadas na instrução à peça 221", as quais correspondem à supratranscrita proposta, de realização de audiências e oitivas, que foram então efetivadas (peça 253). Além disso, concederam-se aos respondentes prorrogações dos prazos e acesso integral aos autos (peças 253, 296, 370 e 384).

[...]

CONCLUSÃO

17. Examinadas as razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência, bem como as manifestações da ANTT, do Ministério dos Transportes e da ViaBahia, os elementos trazidos aos autos não lograram afastar na íntegra as irregularidades objeto de seus respectivos chamamentos.

18. Além disso, verificou-se não ter havido qualquer espécie de prescrição da pretensão punitiva, tendo-se apurado que, a data do mais próximo termo seria 15/1/2026, ante os atos até o momento registrados nos autos (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

19. Com relação às duas irregularidades consubstanciadas na inserção de valores, na concessão, referentes a fibra ótica e CFTV, os elementos apresentados não lograram eximir os então Diretores da ANTT das suas responsabilidades pela aprovação, efetivada sem consideração das manifestações técnicas das gerências competentes, dos valores e respectivos impactos tarifários, a qual deu-se antes de manifestação da GEPRO acerca dos valores relacionados a fibras óticas e, quanto aos equipamentos de CFTV, deu-se a despeito de dois pareceres daquela Gerência com objeções ao orçamento proposto, emitidos antes da decisão (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

20. Essas constatações revelam ainda mais grave a conduta do responsável que exerceu a relatoria da matéria, a qual deveria ser submetida à deliberação da Diretoria Colegiada "devidamente instruída com as informações e os pareceres técnicos e jurídicos", conforme o § 1º do art. 10 do Regimento Interno da ANTT à época vigente, competindo-lhe também, nos termos do art. 18, inciso I, "solicitar documentos, informações e diligências, antes de proferir seu voto" (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

21. Ainda quanto a essas duas inclusões de valores e respectivos impactos tarifários, os elementos apresentados pelos respondentes também não lograram eximir as responsabilidades do então titular da SUINF, o qual elaborou e apresentou à cúpula da autarquia a proposta de aprovação daqueles valores. Nesse sentido, concluiu-se ser ainda mais grave sua conduta, referente à inclusão dessas previsões envolvendo de fibras óticas e CFTV, em relação aos demais chamados em audiência, pois autor e proponente da orientação técnica pela aprovação dos acréscimos, submetida à Diretoria Colegiada da autarquia sem os exames regimentais dos orçamentos envolvidos, cotações trazidas pela própria concessionária que se beneficiaria de eventuais sobrepreços, considerando-se ainda os seguintes aspectos, tocantes ao então Superintendente, ante os arts. 79, inciso XIII, 80, 83 e 83-A, do Regimento Interno da ANTT então vigente (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**:

a) como especialista, elaborador e proponente, cabia àquele Superintendente, antes dos Diretores votantes, zelar pela integridade e regularidade da proposta, dotando-a de todos os exames regimentais e essenciais, sobretudo daqueles de competência daquela Superintendência e de suas Gerências subordinadas;

b) em razão de seu cargo, tinha ou deveria ter conhecimento das objeções técnicas da GEPRO acerca dos valores de CFTV, bem como de que o orçamento referente às fibras óticas ainda estava sob análise

daquela Gerência, subordinada à SUINF, e, ainda assim, levou à Diretoria Colegiada a proposta, sem as essenciais avaliações dos valores propostos pela concessionária;

c) os exames da GEPRO resultaram em objeções à aprovação dos orçamentos apresentados pela concessionária, apontando, inclusive, a não avaliação da possibilidade de aproveitamento e compartilhamento de eventuais infraestruturas de fibra ótica existentes e a falta de conexão com os projetos de duplicação e demais obras e melhoramentos a serem executados no trecho e diversas falhas/pendências no projeto referente a CFTV, que impediam sua aprovação pela área técnica; e

d) o responsável inibiu os exames da GEINV, limitando-se a solicitar a realização dos cálculos para a inclusão de valores no âmbito da concessão.

22. No referente à alteração da incidência do desconto de reequilíbrio, passando a se aplicar não mais sobre o valor integral da tarifa de pedágio, mas apenas sobre a parcela correspondente ao FCO (e não nos eventuais FCM), de fato, como defendido pelos respondentes, alterações posteriores levariam à aplicação do Fator D sobre tarifa maior do que aquela para a qual foram originariamente concebidos.

23. Entretanto, tal alteração mostra-se inaplicável aos contratos preexistentes que já previam a incidência sobre a tarifa integral antes da superveniência da publicação da nova interpretação (Resoluções-ANTT 5.656/18 e 5.580/19), dado que tais avenças, ao preverem a possibilidade de acréscimos (seja ou não via FCM) sem qualquer previsão da alteração da abrangência da incidência dos descontos de reequilíbrio predefinidos, já se mostram equilibradas em seu próprio bojo, nos termos do art. 10 da Lei 8.987/95, de forma que a alteração da base de incidência ou dos percentuais de Fator D compromete tal equilíbrio.

24. Em razão disso, quanto ao tema concluiu-se (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**:

a) pelo acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos então Diretores da ANTT e titular da SUINF, pois não constatado dolo ou erro grosseiro na aplicação dessa alteração de interpretação, ainda que irregular; e

b) descaber retificação da falha, pois a única avença que já vigorava e não previa originariamente a não incidência do Fator D na parcela tarifária referente ao FCM era justamente o próprio contrato ora examinado, de modo que reparação é inviabilizada pela subcláusula 10.8 do termo de autocomposição decorrente do Acórdão 199/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 411 e subtópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.** acima).

25. No concernente à violação ao inciso VIII do art. 3º do Anexo I do Decreto 4.130/2002, que estatui competir à autarquia "proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de quinze dias", os então Diretores da ANTT chamados em audiência não lograram justificar o descumprimento desse prazo, tendo se concluído pela rejeição de suas razões de justificativa (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

26. Ademais, dado que a própria Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio da Nota 68/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 23/1/2018, mesma data da votação, orientou "quanto à necessidade de ser renovada a comunicação do reajuste e das revisões ao Ministério da Fazenda, consoante determina o Decreto 4.130, de 13 de fevereiro de 2002", ou seja, com a antecedência de quinze dias, com relação a essa irregularidade identificam-se agravantes quanto aos responsáveis seguintes (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**:

a) o relator da matéria, ante sua responsabilidade de submetê-la à deliberação da Diretoria Colegiada devidamente instruída com as informações e os pareceres técnicos e jurídicos, conforme o § 1º do art. 10 do Regimento Interno da ANTT à época vigente; e

b) o então Diretor-Geral, ante sua responsabilidade pela elaboração das pautas da Diretoria Colegiada, nos termos do § 1º do art. 9º e do § 1º do art. 10 do Regimento Interno da ANTT à época vigente.

27. Tanto ex-Diretores quanto o então titular da SUINF apresentaram alegações de que em suas condutas não haveria dolo ou culpa grave (erro grosseiro), com relação às irregularidades objeto de seus chamamentos em audiência.

28. Quanto aos primeiros, embora não haja nos autos registros de manifestações, de qualquer então Diretor votante, acerca dos riscos de se aprovarem os valores referentes a fibras óticas e CFTV sem as devidas

verificações técnicas ou a despeito das objeções já existentes, trata-se de evidente conflito de interesses, inerente ao mecanismo de apresentação dos orçamentos pela própria concessionária beneficiária dos aumentos tarifários propostos. Assim, ante as condutas esperadas de ocupantes desses relevantes e graduados cargos decisórios, datados de "elevado conceito no campo de especialidade" do cargo exercido (§ 1º do art. 53 da Lei 10.233/2001), a aprovação sem a adequada análise da adequação dos valores apresentados pela empresa caracterizou a assunção do risco de irregular superelevação tarifária. Portanto, identificou-se, com relação a esses responsáveis, dolo, em razão da assunção do risco de produção do resultado: a aprovação de irregulares elevações tarifárias.

29. Também dolosas se mostraram as condutas dos então Diretores votantes que levaram à violação do inciso VIII do art. 3º do Anexo I do Decreto 4.130/2002. A comunicação ao Ministério da Fazenda com antecedência mínima de quinze dias é exigida para todas as revisões e reajustes tarifários, e houve substancial alteração tanto dos fundamentos da elevação tarifária quanto de sua magnitude, de 6,4% para 13,77%, demandando, assim, nova prévia comunicação, com a antecedência prevista na norma, a fim de que haja tempo hábil para apreciação ministerial. Inclusive, a Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio da Nota 68/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 23/1/2018 (mesma data da votação), orientara "quanto à necessidade de ser renovada a comunicação do reajuste e das revisões ao Ministério da Fazenda. Portanto, ao aprovarem essas alterações no mesmo dia da sua comunicação àquela pasta, os votantes conscientemente assumiram os riscos do descumprimento daquele prazo.

30. Assim, embora tenham-se concluído escusáveis as condutas dos Diretores e do então titular da SUINF quanto à aprovação da aplicação do desconto de reequilíbrio apenas sobre a tarifa decorrente do FCO, restaram claras suas responsabilidades pelas irregulares inclusões referentes a fibras óticas e CFTV e pela violação ao inciso VIII do art. 3º do Anexo I do Decreto 4.130/2002, razões pelas quais se concluiu pela rejeição das razões de justificativa referentes a estas três irregularidades (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

31. Ademais, verificou-se que nem mesmo consoante doutrina estrangeira aventada pelos responsáveis se concluiriam escusáveis essas responsabilidades referentes àquelas três irregularidades (subtópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e, embora alguns respondentes tenham destacado, com propriedade, a ausência de danos ao erário, a inexistência de débito a ser ressarcido não afasta as responsabilidades dos gestores decorrentes das condutas irregulares apuradas (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

32. Quanto às constatações de recebimento de presentes e benefícios, uma vez que os envolvidos não foram expressamente chamados a se manifestarem acerca desses valores e da relação desses aceites com outras condutas, conclui-se que, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, descaberia a apenação constante do art. 60 da Lei 8.443/1992, se exclusivamente decorrente desses recebimentos considerados como agravantes, o que não prejudica, todavia: (i) nem sua eventual aplicação em razão das condutas tratadas no âmbito das audiências realizadas, ora examinadas, caso entenda o TCU haver gravidade que a justifique; (ii) nem as respectivas apurações criminais e correicionais.

33. Portanto, e considerando ainda que a Superintendência Regional da Polícia Federal do estado da Bahia já recebeu tais informações (peças 228 e 232), cabe remeter cópia dos presentes autos também à Corregedoria da ANTT, bem como à Controladoria-Geral da União, mencionando, nas respectivas comunicações, os recebimentos, por agentes públicos, de presentes e benefícios ofertados por empresa afetada por suas atuações, para que se adotem as eventuais medidas correicionais cabíveis (tópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.** acima).

34. As manifestações constantes dos presentes autos em sede de oitiva, da ANTT, do então Ministério da Infraestrutura e da concessionária, mostraram-se, em geral, superadas pelo advento do Acórdão 199/2025-TCU-Plenário (Ministro-Relator Antonio Anastasia) e do termo de autocomposição dele decorrente, e não trouxeram elementos aproveitáveis às razões de justificativas dos gestores chamados em audiência (tópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

35. A Agência e a concessionária, em linha com os responsáveis chamados em audiência, defenderam a redução da base de cálculo da aplicação do desconto de reequilíbrio, sem lograr, entretanto, afastar a contatação de inadequação da medida no tocante aos contratos preexistentes que já previam a incidência do Fator D na tarifa plena (subtópicos **Erro! Fonte de referência não encontrada.** e **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, tendo a empresa argumentado também acerca das inclusões dos valores referentes a fibras

óticas e CFTV, porém sem elementos aproveitáveis aos responsáveis chamados em audiência (subtópico **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

36. Registre-se, por fim, que a matéria dos presentes autos guarda conexão com o TC 019.569/2022-0 (Solicitação do Congresso Nacional, de relatoria do Exmo. Ministro Antonio Anastasia), consoante disposto nos subitens 9.4 e 9.6 do Acórdão 2.523/2022-TCU-Plenário (peça 250). Entretanto, em decorrência do citado termo de autocomposição firmado junto à Via Bahia S.A., recentemente decidiu-se, por meio do Acórdão 1.623/2025-Plenário: (i) por considerar atendida aquela solicitação; (ii) pelo arquivamento daqueles autos; e (iii) pela retirada, deste presente processo, dos atributos do art. 5º da Resolução-TCU 215/2008.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com relação à inclusão dos valores referentes a fibras óticas no contrato de concessão da ViaBahia, efetuada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme disposto em seus respectivos chamamentos em audiência, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis seguintes, identificando-se grave infração normativa e aplicando-se o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no § 2º do art. 250 e no inciso II do art. 268 do RITCU (CPFs podem ser consultados na seção "partes" destes autos):

a.1) Sr. Luiz Fernando Castilho, então titular da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, os agravantes seguintes, ante os arts. 79, inciso XIII, 80, 83 e 83-A, do Regimento Interno da ANTT então vigente (RIANTT – aprovado pela Resolução-ANTT 3.000, de 28/1/2009):

a.1.i) como especialista, elaborador e proponente, cabia àquele Superintendente, antes dos Diretores votantes, zelar pela integridade e regularidade da proposta, dotando-a de todos os exames regimentais e essenciais, sobretudo daqueles de competência daquela Superintendência e de suas Gerências subordinadas;

a.1.ii) em razão de seu cargo, tinha ou deveria ter conhecimento de que o orçamento referente às fibras óticas ainda estava sob análise daquela Gerência de Projetos de Rodovias (GEPRO), subordinada à SUINF, e, ainda assim, levou à Diretoria Colegiada a proposta, sem as essenciais avaliações dos valores propostos pela concessionária;

a.1.iii) os exames da GEPRO resultaram em objeção à aprovação do orçamento apresentado pela concessionária, apontando mais de sessenta pendências, inclusive a não avaliação da possibilidade de aproveitamento e compartilhamento de eventuais infraestruturas de fibra ótica existentes e a falta de conexão com os projetos de duplicação e demais obras e melhoramentos a serem executados no trecho; e

a.1.iv) o responsável inibiu os exames da GEINV, limitando-se a solicitar a realização dos cálculos para a inclusão de valores no âmbito da concessão;

a.2) Sr. Sérgio de Assis Lobo, então Diretor da ANTT relator da proposta, considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, o agravante de que a matéria deveria ser submetida à deliberação da Diretoria Colegiada "devidamente instruída com as informações e os pareceres técnicos e jurídicos", conforme o § 1º do art. 10 do RIANTT, competindo-lhe ainda, nos termos do art. 18, inciso I, "solicitar documentos, informações e diligências, antes de proferir seu voto";

a.3) Sr. Mário Rodrigues Junior, Sr. Marcelo Vinaud Prado e Sra. Elisabeth Alves da Silva Braga, demais então Diretores que votaram pela aprovação da matéria;

b) com relação à inclusão dos valores referentes a circuito fechado de televisão (CFTV), no contrato de concessão da ViaBahia, efetuada pela ANTT, conforme disposto em seus respectivos chamamentos em audiência, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis seguintes, identificando-se grave infração normativa e aplicando-se o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no § 2º do art. 250 e no inciso II do art. 268 do RITCU:

b.1) Sr. Luiz Fernando Castilho, então titular da Superintendência de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (SUINF), considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, os agravantes seguintes, ante os arts. 79, inciso XIII, 80, 83 e 83-A, do Regimento Interno da ANTT então vigente (RIANTT – aprovado pela Resolução ANTT 3.000, de 28/1/2009):

b.1.i) como especialista, elaborador e proponente, cabia àquele Superintendente, antes dos Diretores votantes, zelar pela integridade e regularidade da proposta, dotando-a de todos os exames regimentais e essenciais, sobretudo daqueles de competência daquela Superintendência e de suas Gerências subordinadas;

b.1.ii) em razão de seu cargo, tinha ou deveria ter conhecimento das objeções técnicas da GEPRO acerca dos valores de CFTV, e, ainda assim, levou à Diretoria Colegiada a proposta, sem as essenciais avaliações dos valores propostos pela concessionária;

b.1.iii) os exames da GEPRO resultaram em objeção à aprovação do orçamento apresentado pela concessionária, apontando, inclusive, diversas falhas/pendências no projeto referente a CFTV, que impediam sua aprovação pela área técnica; e

b.1.iv) o responsável inibiu os exames da GEINV, limitando-se a solicitar a realização dos cálculos para a inclusão de valores no âmbito da concessão;

b.2) Sr. Sérgio de Assis Lobo, então Diretor da ANTT relator da proposta, considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, o agravante de que a matéria deveria ser submetida à deliberação da Diretoria Colegiada "devidamente instruída com as informações e os pareceres técnicos e jurídicos", conforme o § 1º do art. 10 do RIANTT, competindo-lhe ainda, nos termos do art. 18, inciso I, "solicitar documentos, informações e diligências, antes de proferir seu voto";

b.3) Sr. Mário Rodrigues Junior, Sr. Marcelo Vinaud Prado e Sra. Elisabeth Alves da Silva Braga, demais então Diretores que votaram pela aprovação da matéria;

c) com relação à violação ao inciso VIII do art. 3º do Anexo I do Decreto 4.130/2002, que estatui competir à autarquia "proceder à revisão e ao reajuste de tarifas dos serviços prestados, segundo as disposições contratuais, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda, com antecedência mínima de quinze dias", conforme disposto em seus respectivos chamamentos em audiência, rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis seguintes, identificando-se grave infração normativa e aplicando-se o disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no § 2º do art. 250 e no inciso II do art. 268 do RITCU:

c.1) Sr. Sérgio de Assis Lobo, então Diretor da ANTT relator da proposta, considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, os agravantes a seguir:

c.1.i) sua responsabilidade, como relator da matéria, de submetê-la à deliberação da Diretoria Colegiada devidamente instruída com as informações e os pareceres técnicos e jurídicos, conforme o § 1º do art. 10 do Regimento Interno da ANTT à época vigente; e

c.1.ii) ter a Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio da Nota 68/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 23/1/2018, mesma data da votação, orientado "quanto à necessidade de ser renovada a comunicação do reajuste e das revisões ao Ministério da Fazenda, consoante determina o Decreto 4.130, de 13 de fevereiro de 2002", ou seja, com a antecedência de quinze dias;

c.2) Sr. Mário Rodrigues Junior, então Diretor-Geral da ANTT, considerando, para fins da aplicação do disposto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1993 e no art. 268, inciso II, do RITCU, os agravantes a seguir:

c.2.i) sua responsabilidade pela elaboração das pautas da Diretoria Colegiada, nos termos do § 1º do art. 9º e do § 1º do art. 10 do Regimento Interno da ANTT à época vigente; e

c.2.ii) ter a Procuradoria Federal junto à ANTT, por meio da Nota 68/2018/PF-ANTT/PGF/AGU, de 23/1/2018, mesma data da votação, orientado "quanto à necessidade de ser renovada a comunicação do reajuste e das revisões ao Ministério da Fazenda, consoante determina o Decreto 4.130, de 13 de fevereiro de 2002", ou seja, com a antecedência de quinze dias;

c.3) Sr. Marcelo Vinaud Prado e Sra. Elisabeth Alves da Silva Braga, demais então Diretores que votaram pela aprovação da matéria;

d) com relação à alteração da incidência do desconto de reequilíbrio, o qual passou a se aplicar não mais sobre o valor integral da tarifa de pedágio, mas apenas sobre a parcela correspondente ao fluxo de caixa original (e não nos eventuais fluxos de caixa marginais), acolher as razões de justificativa apresentadas pelos então Diretores da ANTT, Srs. Sérgio de Assis Lobo, Mário Rodrigues Junior, Marcelo Vinaud Prado e Sra. Elisabeth Alves da Silva Braga, e pelo então titular da SUINF, Sr. Luiz Fernando Castilho, pois não constatado dolo ou erro grosseiro nas condutas desses responsáveis pela aplicação dessa alteração de interpretação, ainda que irregular;

e) remeter cópia dos presentes autos à Corregedoria da ANTT e à Controladoria-Geral da União, mencionando, nas respectivas comunicações, os recebimentos, por agentes públicos, de presentes e benefícios ofertados por empresa afetada por suas atuações, para que se adotem as eventuais medidas correicionais cabíveis; e

f) consoante o art. 168, incisos I e V, e o art. 250, inciso II e § 2º, do RITCU, encerrar os presentes autos por apensamento ao TC 009.340/2021-1, processo de prestação de contas da ANTT referente ao exercício de 2018."

É o relatório.

VOTO

Aprecio representação formulada por equipe de auditoria deste Tribunal acerca de indícios de irregularidades na 7ª Revisão Ordinária e na 10ª Revisão Extraordinária do contrato de concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, celebrado com a empresa ViaBahia S.A.; as alterações foram formalizadas por meio da Resolução 5.656/2018, editada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2. A equipe apontou as seguintes inconformidades:

a) incremento indevido da Tarifa Básica de Pedágio em 13,77%, ocasionado pela inclusão precipitada de novos investimentos em rede de fibra óptica (R$ 166 milhões) e em sistema de circuito fechado de TV (CFTV – R$ 36,5 milhões), tendo em vista que a aprovação dos valores pela agência foi feita sem prévia análise de sua adequação perante os parâmetros de mercado;

b) alteração irregular da metodologia de aplicação do "desconto de reequilíbrio", tecnicamente conhecido como Fator D, que é utilizado para reduzir a tarifa paga pelo usuário caso o serviço prestado não esteja em conformidade com o pactuado; *in casu*, o fator passou a incidir apenas sobre o fluxo de caixa original do contrato, "blindando", assim, a parcela da tarifa advinda de novos investimentos (fluxo de caixa marginal) contra descontos por inexecuções;

c) descumprimento do prazo de 15 dias para comunicar previamente o Ministério da Fazenda acerca das modificações tarifárias.

3. Por meio do despacho de peça 253, o Ministro Bruno Dantas, então relator do feito, autorizou a realização de audiência dos responsáveis e de oitiva da agência e da concessionária ante indícios de aumento tarifário aprovado sem o devido aval das gerências técnicas especializadas da ANTT, agravados pelo fato de o orçamento ter sido apresentado pela própria empresa interessada, com indicativos de sobrepreço e de fraude — posteriormente confirmados, em parte, por evidências compartilhadas pela Polícia Federal no âmbito da Operação Infinita Highway.

4. Em suas razões de justificativa, Elisabeth Braga, Marcelo Vinaud Prado, Mário Rodrigues Júnior e Sérgio de Assis Lobo, na condição de membros da Diretoria Colegiada da ANTT, e Luiz Fernando Castilho, ex-superintendente de Exploração da Infraestrutura Rodoviária (Suinf), apresentaram os argumentos abaixo sintetizados:

a) ocorrência de prescrição da pretensão punitiva;

b) urgência dos investimentos para viabilizar o Centro Nacional de Supervisão Operacional (CNSO) e atender a decisões judiciais que cobravam fiscalização da rodovia;

c) possibilidade de correção de eventuais erros orçamentários em revisões futuras;

d) necessidade de mudança na forma de aplicação do Fator D com vistas a evitar "punições em duplicidade" à concessionária e impactos negativos em sua disponibilidade financeira para arcar com as despesas decorrentes da inclusão de novas obras ao escopo do contrato;

e) inexistência de irregularidade no prazo de dois dias adotado para comunicar o Ministério da Fazenda sobre o percentual exato da majoração tarifária — por se tratar de mera retificação final do valor — porquanto a Pasta já havia sido alertada a respeito da necessidade do incremento.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação) propõe aceitar as razões de justificativa apenas no tocante ao desconto de reequilíbrio, opinando, assim, pela aplicação de multa aos responsáveis com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992; além disso, considera ter havido perda superveniente de objeto quanto à ViaBahia em decorrência do termo de autocomposição firmado com vistas à extinção consensual da concessão, homologado por meio do Acórdão 199/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peças 416 a 418).

6. Após a análise da unidade técnica, Elisabeth Braga e Marcelo Prado protocolaram memoriais e cópia do relatório elaborado pela Polícia Federal no âmbito do Inquérito 2020.0044829-SR/PF/BA (peças 420 a 422).

7. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

8. Acolho parcialmente os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir no que não conflitar com os comentários seguintes; desde já e com as devidas vênias, antecipo divergir da proposta de aplicar multa a Elisabeth Braga e Marcelo Prado.

9. Inicialmente, ratifico o conhecimento desta representação por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, V e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

10. Em relação à prejudicial de mérito suscitada pelos gestores, acompanho a conclusão da unidade instrutiva, no sentido de não ter havido incidência da prescrição da pretensão punitiva à luz da Resolução-TCU 344/2022.

11. A contagem do prazo quinquenal se iniciou em 5/4/2018, ocasião em que este Tribunal tomou conhecimento das irregularidades por meio da representação da equipe de auditoria, tendo os responsáveis sido chamados em audiência entre 13/1 e 28/2/2023, a demonstrar não haver transcorrido o prazo quinquenal antes da interrupção válida de sua contagem. Ademais, ocorreram outros marcos interruptivos caracterizados como ato inequívoco de apuração dos fatos, a exemplo da realização de diligências, da elaboração de instrução técnica e da expedição de despachos saneadores, comprovando também que o processo não permaneceu sem impulso relevante por mais de três anos, afastando a hipótese de prescrição intercorrente (*vide* peças 64 e 416, p. 10-11).

12. No mérito, a representação é parcialmente procedente.

13. Quanto à primeira irregularidade, a tramitação do pleito de aumento tarifário em face de novos investimentos em fibra óptica e em CFTV foi marcada por **celeridade injustificada**, que impossibilitou a devida análise técnica pela ANTT. No caso da fibra óptica, o projeto foi apresentado pela ViaBahia em 18/1/2018, recebeu o aval da Suinf no dia seguinte — sem avaliação técnica do projeto e do orçamento — e foi aprovado pela Diretoria Colegiada em apenas uma semana. Já o aumento de custos para as câmeras de monitoramento foi incluído no cronograma em 22/1/2018 e aprovado pelos diretores apenas três dias depois, ignorando objeções formais da Gerência de Projetos (Gepro), emitidas 48 horas antes da votação.

14. Mais grave que esses prazos exíguos é o fato de Luiz Castilho, titular da Suinf, haver inibido o exame da Gerência de Investimentos (Geinv) e não ter aguardado o parecer da Gepro, que posteriormente listou mais de 60 inconsistências técnicas no pleito.

15. O argumento de "urgência" não afasta o dever da agência reguladora de promover instrução técnica adequada antes de aprovar revisão tarifária com impacto direto sobre os usuários, pois a incorporação de investimentos ao fluxo de caixa da concessão exige validação prévia de projetos e de orçamentos, não sendo admissível transferir ao usuário o risco regulatório decorrente de estimativas ainda não verificadas. Além disso, eventual necessidade de implantação célere dos investimentos poderia ser compatibilizada com posterior reconhecimento tarifário após análise técnica conclusiva, de modo que a alegada urgência não configura circunstância excepcional capaz de justificar deliberação regulatória baseada em elementos insuficientemente avaliados, até mesmo porque as decisões judiciais mencionadas pelos gestores foram expedidas no sentido de preservar o dever regulatório e fiscalizatório da ANTT.

16. Dessa maneira, aceitar orçamentos confeccionados unilateralmente pela empresa beneficiada, sem nenhuma crítica ou comparação com preços de mercado, constitui erro grosseiro e inescusável. A alegação de que as falhas poderiam ser ajustadas em revisões tarifárias futuras é inaceitável; tal revisão deve ser interpretada como instrumento de precisão, e não de mera estimativa precária, porquanto o impacto sobre o usuário é imediato e, muitas vezes, de difícil reversão.

17. Diante disso, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não são suficientes para elidir essa inconformidade.

18. Por outro lado, relativamente à mudança metodológica do Fator D, acolho as defesas para excluir a culpabilidade dos responsáveis por inexigibilidade de conduta diversa, tendo em vista haverem agido amparados em pareceres técnicos da Suinf e manifestação jurídica da Procuradoria Federal junto à agência. Diferentemente dos outros pontos apontados nesta representação — em que se

dispensaram ou ignoraram as análises técnicas —, neste os gestores seguiram tese jurídica formalizada e compreensível diante de assunto de elevada sensibilidade e complexidade. No Direito Administrativo, a existência de dúvida razoável ou o respaldo em parecer jurídico robusto afastam a caracterização de erro grosseiro para fins de responsabilização pessoal, ainda que o entendimento de mérito possa vir a ser corrigido por esta Corte.

19. No que tange à violação do prazo de comunicação ao Ministério da Fazenda, a irregularidade não foi satisfatoriamente justificada. O art. 3º, VIII, do Decreto 4.130/2002 exige 15 dias de antecedência para que o órgão supervisor possa analisar o impacto macroeconômico do aumento. No caso concreto, o impacto tarifário entre o primeiro e o segundo comunicado saltou de 6,4% para 13,77%. Considerar essa alteração como "mera retificação" e adotar prazo exíguo de apenas dois dias após a última comunicação é esvaziar por completo a função do controle ministerial. Inclusive, os diretores foram alertados pela referida Procuradoria Federal sobre a necessidade de **renovar esse prazo**, mas decidiram ignorar a orientação jurídica e descumprir rito normativo.

20. Examinadas as inconformidades, procedo à individualização das condutas e à dosimetria da pena em relação a Luiz Castilho, Sérgio Lobo e Mário Rodrigues Júnior. Em seguida, passo a expor os motivos pelos quais afasto a responsabilidade de Elisabeth Braga e de Marcelo Prado.

21. Na fixação das multas, observo os parâmetros estabelecidos no art. 58, II, da Lei 8.443/1992. Dessa forma, considero o nível hierárquico dos responsáveis, a extensão de sua participação na prática dos atos irregulares, a relevância material das decisões adotadas e o impacto tarifário decorrente das medidas implementadas, circunstâncias que autorizam a aplicação de penalidades proporcionais à gravidade dos comportamentos verificados.

22. A conduta de Luiz Castilho foi a de maior gravidade. Como superintendente da Suinf, atuou diretamente para incluir investimentos em fibra óptica e em CFTV no fluxo de caixa da concessão sem análise técnica mínima, não aguardando a fiscalização tempestiva das gerências que lhe eram subordinadas. Assim, exerceu papel central na instrução e na submissão do processo à Diretoria, posicionando-se a favor da aprovação da revisão tarifária impugnada, condição que evidencia grau elevado de responsabilidade funcional na ocorrência dessas irregularidades (peças 46, 47 e 49); por esse motivo, aplico-lhe multa no valor de R$ 50.000,00.

23. Já Sérgio Lobo, na qualidade de diretor-relator, possuía o dever de zelo superior sobre a pauta. Ao submeter à votação processo com orçamentos inflados e ritos atropelados, sem a devida análise técnica, assumiu o risco de resultado danoso ao interesse público. Sua conduta é agravada pelo fato de ter ignorado o alerta da Procuradoria Federal sobre o prazo de comunicação ministerial. No entanto, por ser um agente político que votou com base no frágil parecer da Suinf, sua sanção deve ser fixada em patamar inferior ao daquela aplicada ao superintendente, pelo que lhe imponho multa de R$ 40.000,00.

24. Por sua vez, Mário Rodrigues Júnior votou favoravelmente à matéria sem exercer o dever de vigilância sobre a precariedade da instrução processual. Pesa contra o responsável o fato de que, mesmo tendo o controle da pauta na condição de diretor-presidente, admitiu a inserção do processo na sessão de deliberação de forma atropelada, havendo evidências de seu conhecimento acerca da fraude na formação dos preços propostos pela concessionária ou, ao menos, da falta de fundamentação técnica para os investimentos, acompanhadas da ausência de exame aprofundado pelo corpo técnico da agência sobre a adequação desses valores em relação aos de mercado (*vide*, por exemplo, peça 221, p. 5-6, e peça 422, p. 35-42). Ademais, assim como o relator, ignorou o alerta da Procuradoria Federal sobre a necessidade de renovação do prazo de comunicação ministerial. Não obstante, em face da posição de menor domínio sobre os detalhes técnicos do processo em comparação ao relator e ao superintendente, imputo-lhe multa de R$ 25.000,00.

25. Acrescento que esses três agentes foram indiciados pela Polícia Federal pela prática de crime relacionado diretamente com a matéria tratada nestes autos (peça 422).

26. De modo distinto, deixo de aplicar multa a Elisabeth Braga e a Marcelo Vinaud Prado por considerar que os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas na época dos fatos afastaram a

caracterização de erro grosseiro em suas condutas, em observância ao disposto nos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

27. Conforme mencionado em seus memoriais, os processos na ANTT naquela ocasião eram eminentemente físicos e volumosos, cujos exames simultâneos pelos gabinetes do relator e de outros diretores eram inviabilizados pela própria natureza de seu suporte, em papel. Além disso, a matéria foi submetida ao colegiado sob regime de urgência, restando aprovada em apenas uma semana (fibra óptica) e três dias (CFTV). Essa extrema exiguidade de prazo, provocada por açodamento da superintendência e da relatoria, limitou drasticamente o tempo para que esses diretores votantes analisassem detidamente os autos.

28. Soma-se a isso o fato de que o relatório e o voto do diretor-relator geraram "*aparência de regularidade*" ao citar diversas manifestações favoráveis da Suinf e da Procuradoria Federal (*vide* peças 35 e 420, p. 6-8). Como o parecer contrário da Gerência de Projetos (Gepro) foi omitido na instrução interna da superintendência, a ausência de crítica sobre os preços era de difícil percepção para quem não relatava o feito.

29. Reforça esse entendimento o relatório final do inquérito policial, que concluiu pelo não indiciamento de Elisabeth Braga e de Marcelo Prado por não haver evidências de que tinham conhecimento da fraude ou da falta de exame acerca da adequação dos preços pelas gerências técnicas na época da deliberação, o que é totalmente diferente da situação dos demais gestores arrolados nestes autos (peça 422).

30. Inclusive, o desfecho que ora proponho se alinha ao do Acórdão 304/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que examinou condutas no âmbito da diretoria colegiada da ANTT sob conjuntura similar de restrições processuais e de tramitação em regime de urgência. Naquela oportunidade, este Tribunal excluiu a responsabilidade de Elisabeth Braga e de outro diretor votante em razão da exiguidade do prazo de que dispuseram para se inteirar do processo.

31. Por outro lado, o referido aresto aplicou multa a Mário Rodrigues Júnior e a Sérgio Lobo — também na condição de diretor-presidente e de diretor-relator, respectivamente —, inabilitando o último para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 5 anos.

32. A condenação do primeiro decorreu da falta de justificativa para inserção de processo para apreciação extrapauta e urgente pela Diretoria da agência, além da designação de relator *ad hoc*, contrariando normativos da agência e dificultando a análise mais aprofundada do caso pelos demais diretores votantes. Já a apenação do último foi motivada por ter elaborado o relatório e o voto que fundamentaram a deliberação da agência, aprovando, igualmente de maneira apressada, a transferência de controle acionário de concessionária em contexto de grave afronta aos normativos correlatos, haja vista que a falta de atendimento aos requisitos necessários para tanto era de fácil e notória percepção (*vide* subitens 9.3, 9.6 e 9.8 do aludido acórdão e §§ 34-36 do seu voto condutor).

33. Por fim, as evidências de presentes e de benefícios concedidos pela concessionária ViaBahia a agentes públicos da ANTT — a exemplo dos recebidos por Luiz Castilho, Mário Rodrigues Júnior e Sérgio Lobo — foram obtidas mediante compartilhamento judicial, não tendo sido submetidas a contraditório específico no âmbito deste processo de controle externo.

34. A análise de tais provas em instrução anterior da AudRodoviaAviação já foi encaminhada à Superintendência Regional da Polícia Federal na Bahia para adoção das providências cabíveis e, posteriormente, incorporada ao relatório do inquérito correspondente (peça 221, p. 35-42, e peça 422, p. 41). Por essa razão, acompanho, nesta oportunidade, a proposta complementar da unidade instrutiva de dar conhecimento desta decisão à Controladoria-Geral da União e à Corregedoria da autarquia com vistas a subsidiar a atuação desses órgãos sob o aspecto disciplinar.

35. Quanto à empresa ViaBahia, declaro a perda superveniente de objeto em relação à sua responsabilização direta nestes autos em virtude da celebração do termo de autocomposição mencionado anteriormente.

36. Portanto, considero a representação parcialmente procedente e aplico multa a Luiz

Castilho, Mário Rodrigues Júnior e Sérgio Lobo com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1734/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.680/2018-7.
1.1. Apenso: 034.373/2018-7
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados: Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (04.898.488/0001-77); Ministério dos Transportes; Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A. (10.670.314/0001-55).
3.1. Responsáveis: Elisabeth Alves da Silva Braga (333.991.581-49); Luiz Fernando Castilho (698.469.011-00); Marcelo Vinaud Prado (590.360.951-15); Mário Rodrigues Júnior (022.388.828-12); Sérgio de Assis Lobo (007.318.018-14).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: João Paulo Prates da Silveira Guerra (38.290/OAB-DF), representando Mário Rodrigues Júnior; Paulo Sérgio Bezerra dos Santos, Ana Cristina Lopes Campelo de Miranda Bessa e outros, representando a Agência Nacional de Transportes Terrestres; Menndel Assunção Oliver Macedo (36.366/OAB-DF), representando Sérgio de Assis Lobo; Adriano Figueiredo de Souza Gomes (32.385/OAB-BA) e Daniel Farias Cavalcante Martins (66.302/OAB-BA), representando a IPQ Tecnologia Ltda.; Márcio Monteiro Reis (509.868/OAB-SP), Júlia Fonseca Rosa (474.793/OAB-SP) e outros, representando a Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre indícios de irregularidades na 7ª Revisão Ordinária e na 10ª Revisão Extraordinária do contrato de concessão das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, formalizadas por meio da Resolução-ANTT 5.656/2018,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, com fundamento nos arts. 235 e 237, V e parágrafo único, do Regimento Interno e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas por Elizabeth Alves da Silva Braga e por Marcelo Vinaud Prado;

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

9.3. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor (R$)
Luiz Fernando Castilho	50.000,00
Mário Rodrigues Júnior	25.000,00

Sérgio de Assis Lobo	40.000,00

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 prestações, com atualização monetária e 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;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.6. informar à Controladoria-Geral da União e à Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres sobre a existência de evidências de presentes e de benefícios concedidos pela concessionária ViaBahia a agentes públicos da referida agência, oriundas da Operação Infinita Highway, conduzida pela Polícia Federal, com vistas a fornecer subsídios para sua atuação sob o aspecto disciplinar;

9.7. informar o teor desta deliberação aos responsáveis, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Ministério dos Transportes e à Viabahia Concessionaria de Rodovias S.A.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1734-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 018.324/2014-2 [Apensos: TC 010.531/2010-6, TC 006.981/2011-9, TC 026.058/2017-0]
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ – atual Infra S/A).
Responsáveis: André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00); André Luiz de Oliveira (114.568.411-49); Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91); Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82); EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00); Fábio Levy Rocha (229.765.746-34); Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04); Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97); Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).

Representação legal: Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando André Von Bentzeen Rodrigues; Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG) e Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda; Inaldo Rocha Leitão (2.380-A/OAB-DF) e Shara Maria da Silva Chamorro (55.011/OAB-DF), representando Otoniel Andrade Costa; Sílvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF), representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ); Riller Ribeiro de Carvalho Queiroz (44.029/OAB-GO) e Valdenor Teotonio da Silva (43.162/OAB-GO), representando Fábio Levy Rocha; Eliana Ribeiro Correia (4.187/OAB-TO) e Aurilene Santos de Brito (3.695/OAB-TO), representando Lourisval Adriano Pereira Filho; Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando Bruno Von Bentzeen Rodrigues; Patrícia Fernanda Marinho Cunha (18.796/OAB-MA), Francisco Tobias de Castro Neto (10.015/OAB-MA) e outros, representando Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim; Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira; Pedro Lucas Ribeiro Rocha (427.627/OAB-RJ), Rodrigo Benício Jansen Ferreira (111.830/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Antônio Sampaio Barreto; Cláudia Sepúlveda Anconi (51.010/OAB-MG), representando Hernani Sepúlveda Anconi; Bruna Silveira Sahadi (40.606/OAB-DF), José Roberto Manesco (61.471/OAB-SP) e outros, representando a EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE INFRAESTRUTURA E SUPERESTRUTURA DA FERROVIA NORTE-SUL. SUPERFATURAMENTO. PREÇOS EXCESSIVOS FRENTE AOS DE MERCADO. FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL ANTERIORMENTE À CITAÇÃO. ILIQUIDAÇÃO DAS CONTAS. TRANCAMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PARA PARTE DAS IRREGULARIDADES. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO PARA A IRREGULARIDADE PRINCIPAL. CITAÇÃO. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. FRAUDE EM LICITAÇÃO. ERRO GROSSEIRO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Inicialmente, reproduzo instrução de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), inserta à peça 357, com a qual o corpo diretivo da mencionada unidade técnica manifestou sua concordância (peça 358-359):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário (peça 3), com acréscimos advindos do item 9.2 do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, e do item 9.2 do Acórdão 3.183/2016-TCU-Planário, relator Ministro Bruno Dantas, para fins de quantificação do débito e citação dos responsáveis, em razão de superfaturamento identificado no contrato 35/2007, celebrado entre a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para construção do Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul, no trecho TO-080 Palmas (Km 719,16) até Córrego do Jabuti (Km 818,30), numa extensão total de 99,14 Km, no estado de Tocantins.

2. Registre-se que com a incorporação da Empresa de Planejamento e Logística – EPL pela Valec, concluída em outubro de 2022, nos termos do Decreto 11.081/2022, e conforme art. 1º do seu Estatuto Social, a Valec passou a utilizar o nome de fantasia Infra S.A., nome que será utilizado nesta instrução sempre que se fizer referência à antiga Valec.

HISTÓRICO

3. As primeiras irregularidades apuradas nesta TCE tiveram origem nos autos do TC 018.509/2008-9, que cuidou de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2008, tendo por objeto as obras de construção da FNS no estado de Tocantins. Naquela oportunidade, a fiscalização abrangeu onze contratos referentes à construção de subtrechos da ferrovia, a saber: CT 11/2000, CT 10/2002, CT 25/2005, CT 10/2006, CT 11/2006, CT 21/2006, CT 22/2006, CT 35/2007, CT 36/2007, CT 37/2007 e CT 38/2007.

4. Em todos esses contratos foram levantados indícios de sobrepreço. Com efeito, o então relator do feito, Ministro Valmir Campelo, determinou a retenção cautelar de 10% dos pagamentos que se fizessem nos cinco contratos que ainda se encontravam em andamento, àquela época, quais foram: CT 22/2006, CT 35/2007, CT 36/2007, CT 37/2007 e CT 38/2007.

5. O acautelamento em causa, adotado por decisão monocrática nos autos do TC 018.509/2008-9, em 16/9/2008, foi posteriormente homologado pelo Colegiado Pleno, em 17/9/2008, e confirmado mediante Acórdãos 2.143/2008-TCU-Plenário e 2.843/2008-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que decidiram agravos interpostos contra a decisão cautelar, respectivamente, pela Infra S.A. e pelas contratadas.

6. Quanto aos outros seis contratos (CT 11/2000, CT 10/2002, CT 25/2005, CT 10/2006, CT 11/2006 e CT 21/2006), por se encontrarem à época já encerrados ou em adiantado estado de execução, foi realizada audiência dos responsáveis e oitiva das empresas interessadas para apresentarem defesa quanto aos indícios de sobrepreço que, caso não fossem elididos, ensejariam proposição no sentido de se instaurar as competentes tomadas de contas especial.

7. As providências subsequentes para a continuidade do exame do possível dano ao erário decorrente dos onze contratos mencionados foram definidas pelo Acórdão 462/2010-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que determinou, *litteris*:

9.2. autuar processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, para fins de quantificação do débito e citação dos responsáveis, em razão de superfaturamento identificado no Contrato CT 022/06 (conforme planilha de cálculo de fls. 18/21 do Anexo 18), celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a Construtora Norberto Odebrecht S/A;

(...)

9.4. determinar à Secob que:

9.4.1. constitua processos apartados destes autos, para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos **035/07**, 036/07, 037/07, 038/07 e 037/09, autuando um processo para cada contrato fiscalizado;

9.4.2. prossiga na análise das respostas às audiências já promovidas nestes autos, exceto com relação aos indícios de sobrepreço nos Contratos **035/07**, 036/07, 037/07, 038/07 e 037/09, que deverão ser tratados nos processos apartados a serem constituídos na forma do subitem anterior;

(...)

9.4.4. concluído o exame das respostas às audiências (item 9.4.2) e não elididos os indícios de sobrepreço e superfaturamento nos Contratos 011/2000, 010/2002, 025/2005, 010/2006, 011/2006 e 021/2006, proponha, se for o caso, a constituição de processos apartados de tomada de contas especial, um para cada contrato;' (grifei).

8. No tocante especificamente ao Contrato CT 35/2007 (peça 22), celebrado entre a Infra S.A. e a SPA, em 16 de janeiro de 2008, a avença teve por objeto a construção de infraestrutura e superestrutura ferroviária e obras de arte especiais da FNS do lote 12, em trecho de 99,14 Km situado entre TO-080 Palmas (Km 719,16) até Córrego do Jabuti (Km 818,30), com valor inicial (p0) de R$ 299.684.766,95, base abril de 2007 (peça 23).

9. Em relação à situação atual das obras do lote 12 da FNS, o referido contrato encontra-se vencido desde 27 de abril de 2012. Após 14 termos aditivos (peça 24), houve significativas modificações na planilha orçamentária, totalizando R$ 372.747.739,49, valor próximo ao limite de 25% de alterações contratuais estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/1993.

10. No Relatório de Fiscalização 86/2008 (TC 018.509/2009-9), no caso específico do Contrato CT 35/2007, foi apontado sobrepreço no valor total de R$ 69.283.018,58 (data-base abril de 2007), o que representou 23,12% da planilha inicial contratada. Com a constituição do apartado em atendimento ao Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, a análise do sobrepreço passou ser analisado no âmbito do TC 010.531/2010-6 (apensado a estes autos).

11. Após revisões das composições de custos unitários (CPU) adotadas na fiscalização de 2008, a instrução da unidade técnica (peça 32 do TC 010.531/2010-6) apontou que permaneciam os indícios de sobrepreço do referido contrato de 21,78%, ou R$ 65.274.008,71 (data-base abril de 2007). Em razão disso,

propôs-se a conversão do TC 010.531/2010-6 em TCE para apuração precisa do débito, identificação dos responsáveis e realização das citações.

12. No entanto, estando os autos no gabinete do então Relator, Ministro Valmir Campelo, sobreveio petição lavrada pela SPA, em que se alegou a não apreciação de esclarecimentos prestados pela empresa na análise técnica que formulou proposta de mérito tendente à conversão dos autos em TCE. Assim, em atenção aos princípios da ampla defesa e do contraditório, por meio de Despacho (peça 46 do TC 010.531/2010-6), o Ministro Relator determinou o exame complementar da petição e documentos a ela correlatos.

13. Feito o exame complementar, consoante instrução constante da peça 63 do TC 010.531/2010-6, reduziu-se o sobrepreço primeiramente apontado pela equipe de fiscalização, na etapa da auditoria, R$ 69.283.018,58 (23,12%), para R$ 37.290.504,14, ou seja, 12,44% do preço global do contrato, celebrado originalmente no importe de R$ 299.684.766,95.

14. Com isso, considerando ser indispensável calcular apropriadamente o débito, identificar os responsáveis e promover as devidas citações, por meio do Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário (TC 010.531/2010-6), já na relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, este Tribunal decidiu a instauração de TCE nos seguintes termos:

9.2 autuar processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/1992 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 41 da Resolução TCU nº 259/2014, para fins de quantificação do débito e citação dos responsáveis, em razão de superfaturamento identificado no contrato 35/2007, celebrado entre a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para construção do Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul, no trecho Aguiarnópolis-Palmas, no Estado de Tocantins;

9.3. autorizar a Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias a promover a citação dos responsáveis, bem como a realizar as diligências e inspeções que se fizerem necessárias à instrução do processo de tomada de contas especial a ser constituído nos termos do item 9.2 deste acórdão;

15. Em cumprimento à decisão, em 22/7/2014, o presente processo de tomada de contas especial (TC 018.324/2014-1) foi autuado.

16. Ademais, no âmbito do TC 010.142/2009-3 (Fiscobras 2009), que cuidou de fiscalização realizada nas obras de construção da FNS, especificamente quanto aos lotes 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, foram apontadas outras irregularidades com indícios de dano ao erário no tocante ao lote 12 (Contrato CT 35/2007), tais como: superfaturamentos decorrentes de preços excessivos, reajustamento irregular e quantitativo inadequado, bem como liquidação irregular de despesas.

17. Em consequência, por meio do Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, este Tribunal determinou remeter os indícios de débito apontados no TC 010.142/2009-3 para a presente TCE a fim de promover-se a abordagem conjunta e, consequentemente, uniforme das ocorrências, *litteris*:

9.2. com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/92, c/c o art. 252 do RI/TCU, determinar a conversão em tomada de contas especial e a remessa dos elementos pertinentes às irregularidades não elididas em sede de oitiva no tocante ao Contrato CT 35/2007, referente ao Lote 12 da FNS, pactuado com a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para exame no bojo da tomada de contas especial formalizada em atendimento ao Acórdão 1884/2014-Plenário;

18. Por fim, mediante Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, que tratou da fiscalização realizada no âmbito do TC 006.981/2011-9 (Fiscobras 2011) nas obras de construção da FNS, mais especificamente nos lotes 12, 13 e 14, o Tribunal resolveu, *litteris*:

9.2. determinar a remessa ao processo TC 018.324/2014-2 dos elementos pertinentes às seguintes irregularidades, identificadas no Contrato 35/2007 (Lote 12), pactuado com a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., visando à delimitação e consolidação do débito relativo ao mencionado ajuste:

9.2.1. superfaturamento decorrente de pagamento por serviços de terraplanagem não executados (serviços de escavação, carga e transporte executados a maior e transporte de material considerando a ocorrência de empolamento); e

9.2.2. pagamento de momento de transporte em desconformidade com o croqui de localização das jazidas;

(...)

9.3.3. considere, na continuidade da apuração relativa às irregularidades descritas nos subitens 9.2.1 e 9.2.2 precedentes, o transporte dos materiais escavados constantes das medições 20, 28, 31 e 32, assim como a eventual responsabilidade solidária da empresa supervisora do Lote 12;

19. Em instrução preliminar (peça 7), datada de 28/10/2015, propôs-se, com a anuência dos dirigentes da então SeinfraHidroFerrovia (peças 8 e 9), a realização de diligência à Infra S.A. com a finalidade de se obter informações atualizadas acerca dos elementos necessários para fins de quantificação do dano e identificação dos responsáveis pelo superfaturamento originado no contrato 35/2007. A diligência foi realizada por meio do Ofício 1027/2015-TCU/SeinfraHidroFerrovia, de 25/11/2015 (peça 10), devidamente recebido pelo destinatário em 26/11/2015 (peça 11). Em resposta, a estatal encaminhou os documentos solicitados por meio dos Ofícios insertos nas peças 12, 16, 17 e 18.

20. Na instrução de peça 88 apurou-se a responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com a identificação dos fatos irregulares, quantificação do dano, identificação dos responsáveis. Foi destacado, na referida instrução, que as irregularidades estariam relacionadas às constatações apontadas em fiscalizações realizadas pelo TCU, nas obras do lote 12 da FNS, no âmbito dos Fiscobras 2008, 2009 e 2011, a saber:

a) superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008; Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti);

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado quando da substituição dos tubulões previstos para as fundações das OAE por estacas raiz (Fiscobras 2009; Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti);

c) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular em razão de erro na fórmula utilizada no contrato (Fiscobras 2009; Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti);

d) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado para transporte de brita (Fiscobras 2009; Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti);

e) liquidação irregular da despesa ocasionada por incoerências nos volumes de terraplanagem medidos (Fiscobras 2009; Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti);

f) superfaturamento decorrente de serviços de escavação, carga e transporte não executados (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas);

g) superfaturamento decorrente de transporte de material considerando a ocorrência de empolamento (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas); e

h) pagamento de momento de transporte em desconformidade com o croqui de localização das jazidas (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas).

21. Tais irregularidades foram analisadas na instrução de peça 88, p. 5-17, que assim concluiu, *litteris*:

94. Após a análise da documentação juntada aos autos, restaram afastados os indícios de superfaturamento referentes ao item ‘c’ e ‘g’, bem como, considerou-se iliquidável a apuração do dano apontado no item ‘e’.

95. Nas demais irregularidades, o débito para cada tipo de superfaturamento identificado no contrato foi devidamente apurado com base nas medições de serviços das obras do lote 12. Em seguida foram identificados os correspondentes responsáveis pela ocorrência dos danos ao erário.

96. No caso do superfaturamento decorrente de preços excessivos (item ‘a’), foram apontados como responsáveis os agentes públicos encarregados de elaborar e aprovar a planilha orçamentária da Concorrência 1/2007 da Valec contendo itens com sobrepreço, que resultou em superfaturamento no valor original de R$ 55.856.307,65 (data-base abril de 2007).

97. Foi apontado ainda como responsável o Diretor-Presidente da Valec por ter sido o signatário do Contrato CT 35/2007 e com base na *culpa in eligendo* e *in vigilando* pelos atos praticados por seus subordinados responsáveis pela elaboração e aprovação da planilha orçamentária do edital da licitação contendo itens com sobrepreço.

98. Também foi responsabilizado solidariamente a empresa SPA por ter se beneficiado do superfaturamento por preços excessivos. Em complemento, por meio da aplicação do instituto da desconsideração da personalidade jurídica, foi proposta a responsabilização dos dois administradores da SPA e da empresa SPAVIAS, pertencente ao mesmo grupo econômico da primeira (SPA), pois atuam na mesma atividade econômico e possuem os mesmos administrados da primeira empresa.

99. Em relação ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado quando da substituição das fundações das OAEs, o valor do débito apurado totalizou R$ 1.858.358,71 (data-base abril de 2007), sendo imputada a responsabilidade pelo dano ao erário aos signatários da nota técnica que respaldou a aprovação do termo aditivo contendo planilha orçamentária com sobrepreço, bem como do Diretor-Presidente da Valec por ter sido o signatário do referido aditivo e com base na *culpa in eligendo* e *in vigilando* pelos atos praticados por seus subordinados responsáveis.

100. Para o superfaturamento decorrente de quantitativos inadequado de serviços, foram apontados como

responsáveis os agentes públicos signatários das medições. Devido ao número excessivo de responsáveis solidários, nesta instrução, aplicou-se o entendimento de que a responsabilidade solidária passiva é instituto que opera em favor do credor e não do devedor, de modo que o credor pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida.

101. Com isso, por racionalidade administrativa e econômica processual, considerou-se pertinente não imputar os débitos a todos agentes públicos signatários das medições com superfaturamento de quantitativo. Além disso, será proposta a citação da empresa SPA por ter se beneficiado diretamente dos superfaturamentos e da empresa Vega qualidade, supervisora contratada pela Valec para acompanhar a execução das obras, por ser signatária das medições com superfaturamento por quantitativo inadequado.

102. A seguir, o débito apurado para as irregularidades relacionados ao pagamento de serviços superfaturados por quantitativo inadequado: i) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado para transporte de brita: débito de R$ 2.681.322,77; ii) superfaturamento decorrente de transporte de material considerando a ocorrência de empolamento: débito de R$ 746.766,51; e iii) pagamento de momento de transporte em desconformidade com o croqui de localização das jazidas: débito de R$ 677.224,13.

103. Desse modo, a proposta de encaminhamento contempla citação dos responsáveis acima elencados, para que apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Tesouro Nacional as quantias indicadas, atualizadas monetariamente até a data do efetivo recolhimento.

104. Por fim, o débito total calculado pela atualização dos valores de débito/crédito conforme sua data de referência para as cinquenta e três medições resultou em R$ 100.603.022,41 (atualizado até setembro de 2017). Em virtude da existência de valores retidos pela Valec em atendimento à determinação de retenção cautelar de 10% exarada pelo então Ministro Valmir Campelo, relator do TC 018.509/2009-9, no cálculo do débito do superfaturamento por preço excessivo serão deduzidos os valores já retidos pela estatal, no montante de R$ 12.307.601,48 (Peça 59).

105. Embora haja delegação de competência do Exmo. Ministro Bruno Dantas para realizar as citações, conforme art. 1º, inciso VIII da Portaria-GAB-ASC 6/2009, mostra-se apropriado encaminhar os autos ao Ministro Relator para autorização das citações propostas, tendo em conta a elevada materialidade do débito.

22. Via de consequência, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido de se promover a citação dos responsáveis.

23. Na análise do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado foi apontado um débito no valor original de R$ 59.090.651,53, correspondente a 16,36% do valor do contrato (R$ 361.246.689,17), valores esses referentes à data-base abril/2007, conforme detalhado na planilha resumo da peça 72, p. 1.

24. Entretanto, o feito foi levado a consideração do Relator, Ministro Bruno Dantas, que considerou necessário o desdobramento do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado, devido a diversidade de responsáveis. Assim, a planilha e peça 72 foi dividida em duas:

a) Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, no valor de R$ 57.232.202,82 (abril/2007), que corresponde aos itens analisados na planilha resumo da peça 72, p. 1, **com exceção dos itens 36, 39 e 40** (peças 105 e 106). Os responsáveis pelo débito associado a essa ocorrência foram:

a.1) José Francisco das Neves (062.833.301-34);
a.2) Ulisses Assad (008.266.408-00);
a.3) Espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49);
a.4) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78);
a.5) André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00); e
a.6) Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91).

b) Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de **execução de estacas raiz** (peça 107), no valor de R$ 1.858.358,71 (abril/2007), tendo por responsáveis:

b.1) José Francisco das Neves (062.833.301-34);
b.2) Espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49);
b.3) Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15);
b.4) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78).

25. Além disso, o Relator considerou que o superfaturamento por serviços pagos em quantidade superior à efetivamente executada: transporte de brita para lastro (peça 108); serviços de escavação, carga e transporte (peça 109); e transporte de material do sublastro (peça 110) está intrinsicamente relacionado

à atividade de fiscalização, tendo em vista a necessidade de aferir as quantidades efetivamente executadas, o que conduziu à necessidade de incluir no rol de responsáveis os agentes designados para essas atividades.

26. Assim, foi promulgado o Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário (peça 113), que decidiu, *litteris*:

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. realizar, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, e §1º, do Regimento Interno, a citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia já ressarcida, quando for o caso, na forma da legislação em vigor, em decorrência das seguintes irregularidades verificadas no Contrato CT 35/2007, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a Construtora SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), para construção do lote 12 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), trecho Aguiarnópolis-Palmas, no estado de Tocantins:

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes.

Condutas:

a) José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-presidente da Valec à época, por celebrar o Contrato CT 35/2007, contendo preços acima dos de mercado e, com base na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, por anuir aos atos cometidos pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base, mediante a prática de atos ordinatórios na Concorrência 001/2007, o que resultou em superfaturamento do Contrato CT 35/2007, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) Ulisses Assad (008.266.408-00), na qualidade de Diretor de Engenharia da Valec à época, pela supervisão e anuência dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base da Concorrência 001/2007, contendo itens com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a prática de atos ordinatórios no mencionado certame, resultando em superfaturamento do Contrato CT 35/2007, infringindo o disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec à época, pela análise e confecção da planilha orçamentária que subsidiou a Concorrência 001/2007, apresentando itens com sobrepreço, consubstanciados nos atos ordinatórios praticados no mencionado certame, resultando em superfaturamento do Contrato CT 35/2007, infringindo o disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o Contrato CT 35/2007 com preços excessivos frente aos de mercado, e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

e) André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00), na condição de administrador da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), por celebrar o Contrato CT 35/2007 com sobrepreço e, por conseguinte, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, em situação na qual restou caracterizado abuso da personalidade jurídica da empresa que representava, em razão da ocorrência de fraude na licitação que deu origem ao contrato, praticada mediante colusão de licitantes para dividir previamente os lotes licitados;

f) Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91), na condição de administrador da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), por celebrar o Contrato CT 35/2007 com sobrepreço e, por conseguinte, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, em situação na qual restou caracterizado abuso da personalidade jurídica da empresa que representava, em razão da ocorrência de fraude na licitação que deu origem ao contrato, praticada mediante colusão de licitantes para dividir previamente os lotes licitados;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
1	24/03/08	165.322,08	D
2	08/04/08	1.142.991,75	D
3	07/05/08	1.098.094,21	D
4	30/05/08	368.325,46	D
5	03/07/08	977.761,26	D
6	07/08/08	1.364.299,09	D
7	05/09/08	1.040.934,52	D
8	08/10/08	2.235.682,99	D
9	13/11/08	2.201.586,53	D
10	10/12/08	2.058.199,98	D
11	24/12/08	2.068.353,89	D
12	10/02/09	1.232.181,30	D
13	10/03/09	1.186.510,34	D
14	07/04/09	1.579.571,52	D
15	04/05/09	1.643.298,28	D
16	02/06/09	1.693.659,81	D
17	03/07/09	2.114.690,98	D
18	19/08/09	2.501.992,19	D
19	03/09/09	3.853.482,67	D
20	09/10/09	3.179.871,24	D
21	12/11/09	2.234.661,96	D
22	11/12/09	1.490.606,42	D
23	29/12/09	1.161.275,85	D
24	23/02/10	788.891,09	D
25	15/03/10	1.430.736,48	D
26	22/04/10	476.513,44	D
27	30/04/10	511.391,75	D
28	09/06/10	952.935,97	D
29	30/06/10	1.819.032,86	D
30	15/09/10	2.389.178,10	D
31	02/09/10	3.509.862,62	D
32	07/10/10	3.332.430,60	D
33	26/11/10	2.060.400,54	D
34	30/12/10	1.107.570,44	D
35	30/12/10	792.851,85	D
36	02/03/11	990.605,49	D
37	16/03/11	494.686,59	D
38	20/04/11	763.242,80	D
39	02/06/11	530.796,78	D
40	04/07/11	982.787,69	D
41	25/07/11	1.148.393,62	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
42	16/08/11	696.607,65	D
43	15/09/11	420.645,40	D
44	17/11/11	275.180,47	D
45	26/11/11	24.686,25	D
46	28/11/11	18.043,04	D
47	07/12/11	8.743,13	D
48	26/12/11	6.791,97	D
49	26/01/12	8.623,61	D
50	27/02/12	4.331,82	D
Final	17/04/13	- 374.559,56	C

2) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz.

Condutas:

a) José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-Presidente da Valec à época, por autorizar a celebração do 4° termo aditivo ao Contrato CT 35/2007, consoante despacho proferido no Memorando 127/2009-SUCON, e, com base na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, por anuir aos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação dos preços dos serviços incluídos pelo mencionado termo aditivo, cujos preços das estacas raiz continham sobrepreço, resultando em superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec à época, por instruir o pleito de celebração do 4° termo aditivo ao Contrato CT 35/2007, no qual se determinou os preços das estacas raiz, consoante o Memorando 127/2009-SUCON, que encaminhou a documentação pertinente ao Diretor-Presidente da Valec, contendo preços excessivos frente aos de mercado no serviço de estacas raiz, resultando em superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15), na qualidade de Superintendente de Projeto Substituto da Valec à época, por analisar os preços dos serviços de execução de estacas raiz, consoante Memorando 024/2009-SUPRO e respectivos anexos, os quais fundamentaram a inclusão dos mencionados serviços no ajuste, e os respectivos preços, consoante o 4° Termo Aditivo ao Contrato 35/2007, contendo preços acima dos de mercado, resultando em superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o 4º e 8° termo aditivo ao Contrato 35/2007 com preços excessivos frente aos de mercado nos serviços de execução de estacas raiz e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento na avença, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

Relação de débito:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
14	07/04/09	238.127,24	D
15	04/05/09	136.721,33	D
16	02/06/09	274.651,59	D
17	03/07/09	127.578,26	D
18	19/08/09	346.737,30	D
19	03/09/09	144.543,18	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
20	09/10/09	253.594,30	D
21	12/11/09	156.556,08	D
22	11/12/09	61.419,47	D
23	29/12/09	62.439,95	D
24	23/02/10	-17.445,93	C
26	22/04/10	263.476,84	D
32	07/10/10	9.364,18	D

3) Ocorrência: superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada.

Condutas:

a) Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada na medição 9 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
9	122.820,45	13/11/08

Condutas:

a) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 10 e 11 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 10 e 11 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada nas medições 10 e 11 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada

avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 10 e 11 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	**VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)**	**DATA DA OCORRÊNCIA**
10	122.083,50	10/12/08
11	81.265,00	24/12/08

Condutas:

a) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 12, 13, 14, 15 e 16 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 12, 13, 14, 15 e 16 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada nas medições 12, 13, 14, 15 e 16 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 12, 13, 14, 15 e 16 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
12	56.741,21	10/02/09
13	37.198,05	10/03/09
14	141.652,88	07/04/09
15	310.702,54	04/05/09
16	281.494,38	02/06/09

Condutas:

a) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 17 e 18 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente

realizada nas medições 17 e 18 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 17 e 18 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
17	204.790,88	03/07/09
18	337.737,40	19/08/09

Condutas:

a) Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 21 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 21 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada na medição 21 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 21 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
21	794.608,70	12/11/2009

Condutas:

a) Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 22 e 23 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 22 e 23 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo

recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada nas medições 22 e 23 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 22 e 23 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
22	422.893,68	11/12/09
23	80.985,48	29/12/09

Condutas:

a) Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada na medição 44 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
22	422.893,68	11/12/09
23	80.985,48	29/12/09

Condutas:

a) Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º

da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada na medição 44 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 44 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
44	95.981,41	17/11/2011

4) Ocorrência: superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados.

Condutas:

a) Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
b) Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos a serviços de escavação, carga e transporte não executados, na medição 9 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 9 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
9	211.344,61	13/11/08

Condutas:

a) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 14 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
b) Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 14 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;
c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos a serviços de escavação, carga e transporte não executados, na medição 14 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 14 do Contrato CT 35/2007 contendo serviços de escavação, carga e transporte não executados, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
14	265.994,36	07/04/09

5) Ocorrência: superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida.

Condutas:

a) Fabio Levy Rocha (229.765.746-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 7 e 8 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de materiais em quantidade superior à efetivamente percorrida, nas medições 7 e 8 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 7 e 8 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7	4.991,05	05/09/08
8	19.112,61	08/10/08

Condutas:

a) Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 19, 23, 25, 28, 31, 33, 35 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 19, 23, 25, 28, 31, 33, 35 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada nas medições 19, 23, 25, 28, 31, 33, 35 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 19, 23, 25, 28, 31, 33, 35 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte

(DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
19	4.533,89	03/09/09
23	11.244,31	29/12/09
25	23.819,95	15/03/10
28	26.863,63	09/06/10
31	116.804,84	02/09/10
33	139.859,67	26/11/10
35	37.623,05	30/12/10

Condutas:

a) Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar a medição 24 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar a medição 24 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada na medição 24do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, a medição 24 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
24	3.043,18	23/02/10

Condutas:

a) Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec à época, por assinar as medições 37 e 38 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

b) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, por assinar as medições 37 e 38 do Contrato CT 35/2007 atestando distância de transporte de material do sublastro (momento de transporte) superior à distância efetivamente percorrida, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na qualidade de empresa contratada, pelo

recebimento de valores relativos ao transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente realizada nas medições 37 e 38 do Contrato CT 35/2007, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

d) Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, contratada para assistir a fiscalização da Valec, por assinar, por meio de preposto, as medições 37 e 38 do Contrato CT 35/2007 contendo distância média de transporte (DMT) de brita para lastro superior à efetivamente necessária para a execução das obras, resultando no superfaturamento da mencionada avença, em ofensa ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
37	8.097,71	16/03/11
38	45.242,85	20/04/11

27. Promovidas as citações dos responsáveis, na forma determinada pelo Acórdão 2.126/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foi lavrada a instrução de peça 317 que constatou a juntada da planilha de peça 72 de forma incompleta, pois ficaram faltando diversas composições de custo.

28. Ficaram faltando as CPU dos itens analisados (itens 18 a 40), responsáveis pelo superfaturamento de R$ 15.350.536,88 (aproximadamente 26% do montante total relativo às ocorrências 1 e 2, R$ 59.090.651,53).

29. Considerando que tais débitos estão fundamentados na comparação dos preços contratados com os preços de mercado calculados pelo TCU a partir das mencionadas composições de preços unitários, a falta de parte significativa dessas composições relativas à ocorrência (1) e de todas as relativas à ocorrência (2) poderia prejudicar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos respectivos responsáveis.

30. Para sanar esse equívoco, foi juntada a peça 316 contendo a planilha resumo e todas as composições de preços unitários e demais composições auxiliares utilizadas na determinação desses débitos.

31. Não houve nenhuma alteração nos valores envolvidos nos débitos e que a falha indicada na peça 72 não prejudicou os responsáveis pelas demais ocorrências (iii, iv e v), uma vez que estas tratam de superfaturamento decorrente do pagamento de serviços em quantidades superiores às efetivamente executadas.

32. Foi feita a proposta de novo prazo de quinze dias para os responsáveis pelas ocorrências (1) e (2) complementarem suas alegações de defesa, caso assim o desejassem, tendo em vista a juntada da nova peça 316, contendo a planilha resumo e todas as composições de preços unitários e demais composições auxiliares utilizadas na determinação dos débitos pelos quais foram citados.

33. Essa proposta contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peça 318). Tendo sido promovida as devidas notificações (peças 319-345).

EXAME TÉCNICO

34. Em cumprimento ao Acórdão 2.126/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas (peça 113), procedeu-se a citação dos responsáveis conforme quadro abaixo:

Ofícios de citação-TCU/SeinfraPortoFerrovia e TCU/Seproc

Ofício	Data	Peça	Responsável	Ciência	Peça	Resp.	Peça
522	25/9/19	127	espólio de André Luiz de Oliveira	9/10/19	174	13/4/20	266
520	25/9/19	128	José Francisco da Neves	3/10/19	156	4/2/20	226
20504	22/5/20	274	Ulisses Assad	22/5/20	286	-	-
523	25/9/19	130	SPA – Engenharia Industria e Comércio Ltda.	3/10/19	142	2/3/20	264-265
524	25/9/19	131	André Von Bentzeen Rodrigues	3/10/19	143	2/3/20	264-265
525	25/9/19	132	Bruno Von Bentzeen Rodrigues	3/10/19	144	2/3/20	264-265
526	25/9/19	133	Luiz Antônio Sampaio Barreto	3/10/19	145	18/11/19	190
527	25/9/19	134	Hernani Sepúlveda Anconi	8/10/19	162	17/12/19	212 e216
21440	11/5/20	278	Luiz Carlos Oliveira Machado	18/6/20	295	31/7/20	314

Ofício	Data	Peça	Responsável	Ciência	Peça	Resp.	Peça
529	25/9/19	136	Egis – Engenharia e Consultoria Ltda.	4/10/19	146	4/3/20	258-261
530	25/9/19	137	Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim	8/10/19	163	18/2/20	236-257
531	25/9/19	138	Otoniel Andrade Costa	4/10/19	157	18/10/19	167-171
532	25/9/19	139	Christian Pimentel de Castro Leitão	10/10/19	173	18/12/19	218
535	25/9/19	141	Fábio Levy Rocha	3/10/19	155	18/1/20	233
21451	11/5/20	279	Lourisval Adriano Pereira Filho	22/5/20	283	28/7/20	299-313

35. Efetuou-se, ainda, a notificação dos responsáveis para que, se assim desejassem, complementassem suas defesas, ante a inclusão da peça 316 nos autos, conforme quadro a seguir:

Ofícios de notificação-TCU/Seproc

Ofício	Data	Peça	Responsável	Ciência	Peça	Resp.	Peça
47716	4/9/20	323	espólio de André Luiz de Oliveira	29/9/20	345	-	-
47712	4/9/20	326	José Francisco da Neves	1/10/20	340	-	-
47714	4/9/20	328	Ulisses Assad	22/9/20	334	-	-
47717	4/9/20	324	SPA – Engenharia Industria e Comércio Ltda.	21/9/20	332	4/11/20	344
47718	4/9/20	325	André Von Bentzeen Rodrigues	21/9/20	330	4/11/20	
47719	4/9/20	321	Bruno Von Bentzeen Rodrigues	21/9/20	331	4/11/20	
47720	4/9/20	319	Luiz Antônio Sampaio Barreto	8/9/20	320	22/9/209	329

I. Revelia

36. Apesar de o Sr. Ulisses Assad haver tomado ciência dos expedientes que lhes foram encaminhados – Ofícios de citação 521/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia e 20502, 20503, 20504/2020-TCU-Seproc, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) constantes das peças 172, 293, 292, 286, respectivamente, bem como dos Ofícios de notificação 47713, 47714 e 47715/TCU-Seproc, conforme atestam os avisos de recebimento (AR) constantes das peças 335, 333 e 334, respectivamente –, não atendeu a citação nem a notificação, não se manifestando quanto às irregularidades verificadas.

37. Dessa forma, o Sr. Ulisses Assad deve ser considerado revel para todos os efeitos, dando prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3°, da Lei 8.443/1992.

38. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados em seu favor, no entanto, os elementos já constantes dos autos ou carreados a ele, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

II. Atendimentos

II.1. Citações

39. Os Srs. José Francisco das Neves, André Von Bentzeen Rodrigues, Bruno Von Bentzeen Rodrigues, Luiz Antônio Sampaio Barreto, Hernani Sepúlveda Anconi, Luiz Carlos Oliveira Machado, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, Otoniel Andrade Costa, Christian Pimentel de Castro Leitão, Fábio Levy Rocha, e Lourisval Adriano Pereira Filho; o espólio de André Luiz Oliveira; e as empresas SPA Engenharia Industria e Comércio Ltda. e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Vega Engenharia e Consultoria Ltda.) tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 156, 143, 144, 145, 162, 295, 137, 138, 139, 141, 283, 174, 142 e 146, respectivamente, tendo apresentado:

a) o Sr. José Francisco das Neves, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 147, 184 e 192), tempestivamente, em 4/2/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 226;

b) o Sr. André Von Bentzeen Rodrigues, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 213, 215, 217, 223 e 2256, intempestivamente, em 4/3/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 264-265;

c) o Sr. Bruno Von Bentzeen Rodrigues, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 213, 215, 217, 223 e 225), intempestivamente, 4/3/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 264-265;

d) o Sr. Luiz Antônio Sampaio Barreto, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 150 e 154), intempestivamente, em 18/11/2019, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 190;

e) o Sr. Hernani Sepúlveda Anconi, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 164, 165 e 179), intempestivamente, em 27/12/2019, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 212 e 216;

f) o Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 294 e 296), tempestivamente, 31/7/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 314;

g) o Sr. Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 166, 180, 208 e 225), tempestivamente, em 18/2/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 236-257;

h) o Sr. Otoniel Andrade Costa, tempestivamente, em 18/10/2019, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 167-171;

i) o Sr. Christian Pimentel de Castro Leitão, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 175 e 176), tempestivamente, em 18/12/2019, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 218;

j) o Sr. Fábio Levy Rocha, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 161 e 192), intempestivamente, em 12/2/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 233;

k) o Sr. Lourisval Adriano Pereira Filho, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 288 e 290), tempestivamente, em 29/7/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 299-313;

l) o espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 178 e 192), intempestivamente, em 14/4/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 266;

m) a empresa SPA Engenharia Industria e Comércio Ltda., após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 213, 215, 217, 223 e 225), intempestivamente, em 4/3/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 264-265; e,

n) a empresa Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Vega Engenharia e Consultoria Ltda.), após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 153, 181, 203, 205, 220 e 225), intempestivamente, em 4/3/2020, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante das peças 258-261.

40. Ainda que tenha havido descumprimento do prazo para resposta às citações, conforme indicado no item 39 acima, em respeito ao princípio do formalismo moderado, promover-se-á a análise das respostas apresentadas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, Bruno Von Bentzeen Rodrigues, Luiz Antônio Sampaio Barreto, Hernani Sepúlveda Anconi, Fábio Levy Rocha, pelo espólio de André Luiz Oliveira, e pelas empresas SPA Engenharia Industria e Comércio Ltda. e Egis – Engenharia e Consultoria Ltda.

II.2. Notificações

41. Os Srs. José Francisco das Neves, André Von Bentzeen Rodrigues, Bruno Von Bentzeen Rodrigues, e Luiz Antônio Sampaio Barreto; o espólio de André Luiz Oliveira; e a empresa SPA Engenharia Industria e Comércio Ltda., tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos, conforme documentos constantes das peças 340, 330, 331, 320, 345 e 332, respectivamente.

42. Os Srs. José Francisco das Neves, André Von Bentzeen Rodrigues, Bruno Von Bentzeen Rodrigues e o espólio de André Luiz de Oliveira não atenderam a notificação, tendo:

a) o Sr. Luiz Antônio Sampaio Barreto, apresentado, tempestivamente, em 23/9/2020, o documento de peça 329, nada acrescentando à defesa já apresentada;

b) a empresa SPA Engenharia Industria e Comércio Ltda., após solicitar e obter prorrogação de prazo para atendimento (peças 339-341), tempestivamente, em 4/11/2020, o documento de peça 344, apenas reiterando os termos da defesa já apresentada.

III. Exame da Prescrição da Pretensão Punitiva e Ressarcitória

43. Atualmente, a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, no âmbito do TCU, encontra-se regulamentada pela Resolução TCU 344/2022 que em seu art. 2º estabelece: 'Prescreve em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso'.

44. As irregularidades apontadas nesses autos, após instrução de peça 88 e prolação do Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, foram as seguintes:

a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008 - Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário);

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário);

c) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário);

d) superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados (Fiscobras 2011 – Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário); e,

e) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida (Fiscobras 2011 – Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário).

45. Passa-se a analisar a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento para cada uma das irregularidades apontada e respectivos responsáveis.

a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes.

46. O Tribunal tomou conhecimento dessa irregularidade quando da realização da Fiscalização 86/2008 (Fiscobras 2008) – TC 018.509/2008-9, cujo Relatório Preliminar é datado de 16/9/2008, peça 5 daqueles autos. Nessa fiscalização foram constatados indícios de sobrepreço em diversos contratos destinados à construção da FNS, entre esses o 35/2007 (peça 6, p. 9-10 - TC 018.509/2008-9).

47. Assim, nos termos do art. 4º, inciso IV, da IN TCU 344/2022, o prazo prescricional se iniciaria em 16/9/2008 e se encerraria em 16/9/2013.

48. Entretanto, baseado no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, que estabelece a interrupção das prescrições punitiva e de ressarcimento 'por qualquer ato inequívoco de apuração do fato', verifica-se a ocorrência dos seguintes atos interruptivos (as peças e páginas indicadas nos itens a seguir serão sempre do TC 018.509/2008-9):

a) Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, datado de 16/9/2008 (peça 6, p. 46), que determinou, entre outras providências: que a Infra S.A. adotasse medidas de retenção de 10% dos valores a serem pagos no âmbito dos contratos fiscalizados; a promoção de audiências dos responsáveis; a realização de diligências ou inspeções pela antiga Secob, para coligir elementos necessários ao exame das irregularidades;

b) homologação pelo Plenário da medida cautelar determinada pelo Ministro Valmir Campelo em 17/9/2008;

c) prolação do Acórdão 2.143/2008-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, sessão de 1º/10/2008, que, ao apreciar agravo interposto pela Infra S.A. contra a cautelar determinada, conheceu do agravo para no mérito negar-lhe provimento (peça 6, p. 68);

d) prolação do Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, sessão de 3/12/2008, que, ao apreciar agravo interposto pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S/A, Noberto Odebrecht S/A e SPA Engenharia, Industria e Comércio Ltda. contra a cautelar determinada, conheceu do agravo para no mérito negar-lhe provimento (peça 10, p. 4);

e) em 15/4/2009, foi lavrada a instrução de peças 11 e 12 propondo que a Infra S.A. repactuasse com a Construtora Noberto Odebrecht S/A o Contrato 22/06, adotando os preços referenciais calculados pela extinta Secob, e que fosse autorizado a constituição de apartados para prosseguimento do feito em relação aos demais contratos;

f) em 28/4/2009, o Ministro Valmir Campelo encaminhou os autos ao MP/TCU para pronunciamento (peça 12, p. 36);

g) pronunciamento do MP/TCU, de 12/5/2009, encontra-se na peça 12, p. 37-39, o que ensejou a devolução dos autos a antiga Secob conforme Despacho de peça 12, p. 40, daqueles autos;

h) elaborou-se a instrução de peças 12, p. 42-50; 13, p. 1-23, que após manifestação do MP/TCU (peça 13, p. 25-26) foi encaminhada ao Ministro Valmir Campelo que pelo Despacho de peça 13, p. 27, daqueles autos, restituiu os autos à antiga Secob, para exames complementares.

i) instrução de peças 15, p. 45-50; 16, p. 1-24, de 17/9/2009, que entre outras propostas, alvitrou a formação de processos apartados para apuração do superfaturamento em diversos processo, entre eles o 35/2007;

j) o MP/TCU se pronunciou a respeito na peça 16, p. 25-32, daqueles autos, em 3/12/2009, manifestando-se de acordo, em sua essência, com a proposta da unidade técnica, inclusive no que tange a formação de apartados;

l) em 17/3/2010, foi prolatado o Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Valmir

Campelo, determinando, entre outras medidas, a constituição de processos apartados para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07, 038/07 e 037/09, autuando um processo para cada contrato (peça 17, p. 64-66).

49. Dessa forma interrompeu-se o prazo prescricional inicial, passando o novo prazo prescricional para o período de 17/3/2010 a 17/3/2015, nos termos do art. 5º, inciso II, § 2º, da Resolução TCU 344/2022.

50. Dando cumprimento à determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, autuou-se, em 19/4/2010, o processo TC 010.531/2010-6, apensado a estes autos, destinado a prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço no contrato 35/2007, celebrado entre a Infra S.A. e a SPA.

51. Entretanto, baseado no inciso II do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, que estabelece a interrupção das prescrições punitiva e de ressarcimento 'por qualquer ato inequívoco de apuração do fato', verifica-se a ocorrência dos seguintes atos interruptivos (as peças e páginas indicadas nos itens a seguir serão sempre do processo TC 010.531/2010-6):

a) instrução de peças 32-33, datada de 11/9/2012, propondo, entre outras medidas, a conversão dos autos em tomada de contas especial e determinação à Infra S.A. para encaminhamento de documentação necessária para a continuidade das investigações;

b) Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, datado de 18/9/2012, solicitando o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU (peça 35);

c) Pronunciamento do MP/TCU, datado de 28/9/2012 (peça 39);

d) petição do responsável, em 10/10/2012, solicitando o exame dos esclarecimentos anteriormente apresentados (peça 44) suspendendo o prazo prescricional nos termos do art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022;

e) Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, datado de 14/11/2012, restituindo o processo à antiga Secob para exame complementar (peça 46);

f) instrução de mérito, datada de 13/12/2013, propondo a conversão dos autos em tomada de contas especial (peças 63-65);

g) Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, datado de 22/1/2014, submetendo os autos à apreciação do MP/TCU (peça 66);

h) Pronunciamento do MP/TCU (peça 67), datado de 29/1/2014;

i) prolação do Acórdão 1884/2014-TCU-Plenário, de 16/7/2014, relatado pelo Ministro Valmir Campelo, determinando a conversão dos autos em tomada de contas especial (peça 71), passando o prazo prescricional para o período de 16/7/2014 a 16/7/2019.

52. Em cumprimento foi autuado, em 22/7/2014, os presentes autos (TC 018.324/2014-2) de tomada de contas especial.

53. Trata-se de irregularidade decorrente da realização de pagamentos por serviços superfaturados, de forma contínua, no período de vigência do Contrato 35/2007, caracterizando uma irregularidade continuada, aplicando-se o disposto no inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022.

54. Assim, a contagem do prazo prescricional da pretensão punitiva e de ressarcimento, cinco anos, se iniciaria no dia 17/4/2013, data do último pagamento irregular realizado (peças 30-55; 68 e 106), e se encerraria em 16/4/2018. Entretanto pelos motivos expostos nos parágrafos 46 a 52, o prazo prescricional foi estendido para 16/7/2019.

55. Todavia diversos eventos processuais, a seguir arrolados, interromperam e/ou suspenderam o prazo prescricional:

a) em 28/10/2015, instrução preliminar (peça 7), em que se propôs a realização de diligência à Infra S.A. com a finalidade de se obter 'informações atualizadas acerca da correta identificação dos responsáveis, bem como dos elementos necessários à quantificação do dano referente ao Contrato 35/2007'. Proposta essa endossada pelos dirigentes da Unidade Técnica (peças 8 e 9) e concretizada por meio do Ofício 1027/2015-TCU/SeinfraHidroFerrovia, de 25/11/2015 (peça 10), devidamente recebido pelo destinatário em 26/11/2015 (peça 11), interrompendo a prescrição [ato inequívoco de apuração do fato – art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022];

b) pedido de prorrogação de prazo interposto pela Infra S.A. (peça 13) devidamente deferido (peças 14-15 e 19) suspendendo o prazo prescricional [art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022];

c) em 10/10/2017, instrução preliminar (peças 88-90) propondo a citação dos responsáveis, interrompendo a prescrição [ato inequívoco de apuração do fato – art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022];

d) prolação do Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas (peça 113), em 11/9/2019, determinando a realização da citação dos responsáveis, o que se concretizou por meio dos Ofícios listados a seguir, acarretando uma nova interrupção do prazo prescricional e o reinício da contagem do referido prazo, que passa a ser os indicados na tabela abaixo para cada responsável [art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022]:

Ofícios de citação-TCU/SeinfraPortoFerrovia

Ofício	Data	Peça	Responsável	Ciência	Peça	Data da Prescrição
520/2019	25/9/19	128	José Francisco da Neves	3/10/19	156	1/4/2025[1]
20504/20	6/5/20	274	Ulisses Assad	22/5/20	286	22/5/2025
522/2019	25/9/19	127	Espólio de André Luiz de Oliveira	9/10/19	174	6/2/2025[2]
523/2019	25/9/19	130	SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	3/10/19	142	1º/4/2025[3]
524/2019	25/9/19	131	André Von Bentzeen Rodrigues	3/10/19	143	1º/4/2025[3]
525/2019	25/9/19	132	Bruno Von Bentzeen Rodrigues	3/10/19	144	1º/4/2025[3]

1 – Incluídas duas prorrogações de prazo, no total de 180 dias, solicitadas pelo responsável e deferidas, suspendendo o prazo prescricional por esse período [art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022] (peças 147, 184 e 192);

2 – Incluída prorrogação de prazo de 120 dias solicitada pelo responsável e deferida, suspendendo o prazo prescricional por esse período [art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022] (peças178 e 192);

3 - Incluídas três prorrogações de prazo, no total de 180 dias, solicitadas pelos responsáveis e deferidas, suspendendo o prazo prescricional por esse período [art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022] (peças 213, 217, 223, 215 e 225);

e) em 14/08/2020, elaboração da instrução preliminar de peça 317 que incluiu a planilha e as CPU constantes da peça 316, para subsidiar as defesas dos responsáveis, concedendo-lhes prazo adicional para complementarem suas defesas, o que se concretizou por meio dos Ofícios listados a seguir, acarretando uma nova interrupção do prazo da prescrição intercorrente, mas não das prescrições punitivas e de ressarcimento e o reinício da contagem do referido prazo, que passa a ser os indicados na tabela abaixo para cada responsável [nos termos do art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022]:

Ofícios de notificação-TCU/Seproc

Ofício	Data	Peça	Responsável	Ciência	Peça	Data da Prescrição
47712/20	4/9/20	326	José Francisco da Neves	1º/10/20	340	1º/10/2025
47714/20	4/9/20	328	Ulisses Assad	22/9/20	334	22/9/2025
47716/20	4/9/20	323	Espólio de André Luiz de Oliveira	29/9/20	345	29/9/2025
47717/20	4/9/20	324	SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	21/9/20	332	21/10/2025[1]
47718/20	4/9/20	325	André Von Bentzeen Rodrigues	21/9/20	330	21/10/2025[1]
47719/20	4/9/20	321	Bruno Von Bentzeen Rodrigues	21/9/20	321	21/10/2025[1]

1 - Incluída uma prorrogação de prazo de 30 dias solicitada pelos responsáveis e deferidas, suspendendo o prazo prescricional por esse período [art. 7º, inciso VI, da Resolução TCU 344/2022] (peças 339, 217, 223, 215 e 225);

56. Dessa forma, para a irregularidade em foco, não se configura a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento para nenhum dos responsáveis, uma vez constituídas as hipóteses de interrupção tratadas na Resolução TCU 344/2022.

57. Também não se configura a prescrição intercorrente, pois em nenhum período o processo ficou estagnado por mais de três anos (art. 8º, *caput*, da Resolução TCU 344/2022).

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz; e, c) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada.

58. Essas irregularidades, foram constatadas em fiscalização no âmbito do Fiscobras 2009. Por se tratar de pagamentos por serviços superfaturados, de forma contínua, caracterizam-se como irregularidade continuada, aplicando-se o disposto no inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022.

59. Assim, a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento, cinco anos, se iniciaria no dia 7/10/2010, data do último pagamento irregular realizado (peças 32-37; 68, p. 52-162; e, 107), e se encerraria em 7/10/2015, para a irregularidade do item ‘b’; e, para a irregularidade do item ‘c’, se iniciaria

no dia 17/11/2011, data do último pagamento irregular realizado (peças 32-35; 38, 52-55; 68, p. 224; e, 108), e se encerraria em 17/11/2016.

60. Todavia, constata-se, no TC 010.142/2009-3 - Fiscobras 2009, a ocorrência da prescrição intercorrente, pois entre o último despacho proferido pelo Relator (peça 6, p. 6), naqueles autos, datado de 29/9/2009, e a instrução de peças 78-80, daqueles autos, datada de 21/11/2013, decorreram mais de três anos, não tendo ocorrido, entre as referidas datas, nenhum ato evidenciando o andamento regular do processo.

61. Desse modo, as análises das ocorrências referentes àquele processo ficam prejudicadas, a saber:

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti);

c) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti);

d) superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, e) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida.

62. Trata-se de irregularidades cometidas de forma continuada, no período de 13/11/2008 a 7/4/2009 para o item ‘d’, conforme boletins de medição 9 e 14 (peças 32, p. 1, 6, 8, 13, 15, 20, 27, 29 e 32; 68, p. 24 e 52; e 109); e, no período de 5/9/2008 a 20/4/2011, para o item ‘e’, conforme boletins de medição 7, 8, 19, 23, 24, 25, 28, 31, 33, 35, 37 e 38 (peças 31; 33-37; e, 110), aplicando-se o disposto no inciso V do art. 4º da Resolução TCU 344/2022.

63. Assim, a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento, cinco anos, para o item ‘d’ se inicia no dia 7/4/2009, data do último pagamento irregular realizado (peça 68, p. 52), e se encerra em 7/4/2014; e, para o item ‘e’ se iniciaria no dia 20/4/2011, data do último pagamento irregular realizado (peça 68, p. 192), e se encerraria em 20/4/2016. .

64. Ocorre que o Tribunal só tomou conhecimento dessa irregularidade quando da realização de fiscalização no âmbito do Fiscobras 2011, por meio do Relatório de Fiscalização 272/2011, datado de 27/7/2011 (TC 006.981/2011-9 – peças 27-29). Assim, nos termos dos art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional teria início em 27/7/2011 e se findaria em 25/7/2016.

65. Todavia, constata-se, no TC 006.981/2011-9 - Fiscobras 2011, a ocorrência da prescrição intercorrente, pois entre o último despacho proferido pelo Relator (peça 33), naqueles autos, datado de 11/8/2011, e a instrução de peças 159, daqueles autos, datada de 11/4/2016, decorreram mais de três anos, não tendo ocorrido, entre as referidas datas, nenhum ato evidenciando o andamento regular do processo, nada obstante os diversos pedidos de prorrogação de prazo que suspenderam a contagem do prazo prescricional.

66. Desse modo, as análises das ocorrências referentes àquele processo ficam prejudicadas, a saber:

d) superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas); e,

e) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

IV. Exame das alegações de defesa apresentadas em resposta às citações

67. Examina-se, a seguir, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis para cada ocorrência a eles atribuídas.

A. Síntese das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Francisco das Neves, CPF: 062.833.301-34, ex-Diretor-Presidente da Infra S.A. (peça 226).

68. O Sr. José Francisco das Neves foi citado para apresentar alegações de defesa sobre as seguintes ocorrências (Ofício 520/2019- TCU/SeinfraPortoFerrovia – peça 128):

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes; e,

2) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estaca raiz.

69. O responsável foi citado para apresentar alegações de defesa sobre essas ocorrências em virtude das seguintes condutas, respectivamente:

a) José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-presidente da Valec à época, por celebrar o Contrato CT 35/2007, contendo preços acima dos de mercado e, com base na culpa *in eligendo* e *in*

vigilando, por anuir aos atos cometidos pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base, mediante a prática de atos ordinatórios na Concorrência 001/2007, o que resultou em superfaturamento do Contrato CT 35/2007, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-Presidente da Valec à época, por autorizar a celebração do 4° termo aditivo ao Contrato CT 35/2007, consoante despacho proferido no Memorando 127/2009-SUCON, e, com base na culpa *in eligendo* e *in vigilando*, por anuir aos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação dos preços dos serviços incluídos pelo mencionado termo aditivo, cujos preços das estacas raiz continham sobrepreço, resultando em superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988; (peça 113)

A.1. Da ausência de dolo na celebração do contrato 35/2007 e do termo aditivo (peça 226, p. 1-3):

70. Alega que os atos de assinar o contrato e o termo aditivo e, a partir da culpa *in eligendo e in vigilando*, anuir com atos praticados por instâncias inferiores não são suficientes para caracterizar sua responsabilidade, pois não é possível identificar sua conduta dolosa.

71. Acrescenta que os elementos probatórios apresentados contra ele são insuficientes para demonstrar sua vontade livre e consciente de celebrar contrato ou termo aditivo ilícito.

72. Afirma que a responsabilidade administrativa perante os tribunais é de natureza subjetiva, ou seja, é necessário que estejam presentes os três requisitos caracterizadores, quais sejam: ato ilícito, dolo ou culpa e nexo de causalidade.

73. Reproduz o disposto nos arts. 12 e 13, §2º, do Decreto 9.830/2019, para a seguir informar, citando obra doutrinária: 'a representação do resultado e a consciência da ilicitude, e é neste segundo item que esbarra a falta de dolo do agente, pois este não teve vontade de celebrar contrato ou termo aditivo ilícitos e não há provas do contrário'.

74. Valendo-se do disposto (redação original sem a alteração dada pela Lei 13.964/2019) no art. 4º, § 16, da Lei 12.850/13, afirma: '...o juízo responsável pelo julgamento de uma ação penal que possui uma colaboração premiada homologada não poderá, em nenhuma hipótese, condenar o acusado apenas com base nesta colaboração prestada.'. Prossegue, alegando que as provas constantes das peças 61 a 65 não são suficientes para caracterizar o dolo cometido pelo agente, para concluir, *litteris*:

Portanto, como demonstrado, não há elementos suficientes para caracterizar a responsabilidade do Defendente como dolosa, ou seja, não restou demonstrada sua vontade livre e consciente de celebrar contrato com preços acima dos de mercado e termo aditivo.

A.2. Da culpa *in eligendo* e *in vigilando* (peça 226, p. 3-):

75. Transcreve as condutas irregulares a ele atribuídas, constantes dos subitens 1.8.1, referentes às ocorrências 1 e 2, do Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, para afirmar ' temos que a culpa *in vigilando* decorre da falta de atenção ou cuidado com o procedimento de outra pessoa que está sob a guarda, fiscalização ou responsabilidade do agente. E que a culpa *in eligendo* é aquela oriunda da má escolha do representante ou preposto.'.

76. Entende que não foram apresentadas as condutas que deixou de adotar para caracterizar a culpa *in vigilando*. Acrescenta que na Infra S.A. existia uma rigorosa fiscalização dos atos dos seus subordinados, nos termos de seu Regimento Interno, e cita como exemplo a auditoria interna e o conselho fiscal, órgãos constantes da estrutura orgânica da estatal.

77. Insiste na inexistência de provas de que foi omisso em sua conduta de fiscalizar ou de haver anuído com atos ilícitos, baseia essa afirmativa 'na existência de auditoria interna e o conselho fiscal, que na sua estrutura orgânica estavam dentro da administração superior, acima até mesmo da administração executiva, que tinha por finalidade prevenir que ocorressem condutas que fossem ilícitas.

78. Quanto a culpa *in eligendo*, alega ser descabida, visto que nenhum dos responsáveis arrolados nesta TCE foram por ele escolhidos para exercerem atividades dentro da Infra S.A. Traz a colação suposto excerto do Regimento Interno da Infra S.A., que dispõe, *litteris*:

DIRETORES: são escolhidos e indicados pelo Sr. Presidente da República, por intermédio da Casa Civil.

Sua indicação é submetida ao Conselho de Administração da VALEC-CONSAD, que, na forma do Estatuto Social da VALEC elege ou não os nomes indicados.

SUPERINTENDENTES E CHEFES DE ASSESSORIAS: são escolhidos e indicados pelos Diretores das respectivas áreas da estrutura organizacional.

79. Assim, entende ter ficado demonstrado que: ‘com relação a culpa *in vigilando* a Infra S.A. possuía auditoria interna e conselho fiscal para fiscalizar atos praticados dentro da empresa, sendo que não chegou a conhecimento do Defendente nenhum ato ilícito que demandasse deste qualquer atitude de repreensão. E quanto a culpa *in eligendo*, restou demonstrado que o Defendente não escolhia seus subordinados.’.

80. Em conclusão afirma que sua conduta não se enquadra nem no ato doloso nem na caracterização de culpa, seja *in eligendo* ou *in vigilando*.

81. Reproduz doutrina sobre a conduta dolosa tendo em consideração a figura do gestor médio. Transcreve o art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), para então peticionar:

Diante do exposto, tem-se por eliminadas qualquer dúvida relativa a atuação e participação do defendente nos fatos narrados, requer-se, que seja considerada regulares a conduta do Defendente frente ao TC 036.183/2016-4, e ainda, em caso de dúvidas com relação aos pareceres apresentados ao Defendente, requer-se o envio de ofício a Valec para apresente estes documentos.

A.3. Análise

82. Destaque-se que o responsável não apresentou argumentos nem trouxe nenhum elemento apto com vistas a contestar as composições de custos e o BDI utilizado no estabelecimento dos preços de referência, todavia, aproveitar-se-á em seu favor as justificativas apresentadas pelos demais responsáveis, se for o caso.

A.3.1. Quanto a ausência de dolo

83. De plano, registre-se que nos processos no âmbito deste Tribunal não é necessário a comprovação de dolo ou má-fé, pois a responsabilização de administradores de recursos públicos é de natureza subjetiva, podendo ser caracterizada mediante a presença de culpa.

84. Em alguns casos e em determinadas circunstâncias, este Tribunal não responsabiliza o dirigente da entidade por considerar desarrazoado, sobretudo em entidades de grande porte, que seu titular máximo fiscalize todas as atividades de seus subordinados. Todavia, o caso em exame não se enquadra nessa situação, visto que o ex-presidente participou ativamente em atos relacionados à Concorrência 1/2007 que originou o Contrato CT 35/2007.

85. Outrossim, pela Concorrência 1/2007 foram licitados trechos da FNS, obras de extrema importância para a Infra S.A. Derivaram do aludido certame vultosos contratos relacionados diretamente aos objetivos estratégicos da empresa, sendo, assim, de fundamental importância o envolvimento e o acompanhamento de todas as etapas do certame pelo dirigente máximo da Infra S.A.

86. Os sobrepreços nos serviços da planilha orçamentária utilizada como referência na Concorrência 1/2007, da qual resultou o Contrato CT 35/2007, e os pagamentos superfaturados, originaram-se, segundo atribuições do Regimento Interno da Infra S.A., no âmbito da diretoria de engenharia, unidade da qual era titular o Sr. Ulisses Assad, subordinado direto do Sr. José Francisco das Neves.

87. O ex-presidente da Infra S.A., na posição de administrador máximo da entidade, não adotou qualquer postura para corrigir o problema da contratação de serviços com preços acima do valor de mercado, o que o enquadra na situação no §1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976:

Art. 153. **O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios**.
(...)
Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:
I – dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;
II - com violação da lei ou do estatuto.
§ 1º **O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática**. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, ao conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

88. A alegação de que os trabalhos realizados na empresa são acompanhados pela Auditoria Interna e pelo Conselho Fiscal, não altera a responsabilização do ex-presidente, pois era seu dever acompanhar, fiscalizar e supervisionar o trabalho de seus subordinados, de forma a atuar para alcançar os fins e interesses da companhia.

89. Além disso, o papel daqueles órgãos ficou prejudicado, uma vez configurada a participação da diretoria na fraude à licitação.

90. Ademais, a Justiça Federal recebeu denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria da República em Goiás, em face do Sr. José Francisco das Neves, Sr. Ulisses Assad e outros réus pela prática de cartel, corrupção, lavagem de dinheiro e crimes de licitação referentes aos contratos de construção das ferrovias FNS e Fiol, inclusive no que diz respeito à Concorrência 1/2007, da qual decorreu o Contrato 35/2007 em exame (peça 26 e 65)

91. Cumpre mencionar que as condutas dolosas praticadas pelo Sr. José Francisco das Neves no âmbito das contratações da FNS encontram-se também caracterizadas no voto condutor do Acórdão 2.310/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler, em que foram analisadas as irregularidades envolvendo o Contrato 13/2006, originado do Edital 8/2004:

22. A responsabilização do Sr. José Francisco das Neves decorre da assinatura do contrato com preços superiores aos de mercado e, principalmente, por elementos probatórios colhidos de acordo de leniência celebrado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Construtora Camargo Corrêa, que relatam a participação efetiva da Constran no cartel observado em licitações promovidas pela Valec, entre elas a Concorrência 8/2004.

23. O Sr. José Francisco das Neves, juntamente com o ex-diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad, foi denunciado pelo MPF/GO, em maio/2016, pela prática de cartel, corrupção, lavagem de dinheiro e crimes de licitação referentes aos contratos de construção da Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). A denúncia ofertada aduz que a prática de cartel teve a efetiva participação da Diretoria da Valec, em especial desses dois responsáveis, que atuaram para beneficiar as empreiteiras e serem por elas recompensados com vantagens ilícitas. Cumpre transcrever trecho da denúncia do MPF/GO na Ação Penal Pública Incondicionada 17620-74.2016.4.01.3500, no âmbito da Operação 'O Recebedor' (peça 41):

'De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações.

A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes das empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado.

Apurou-se que, em relação às concorrências 008/2004, 002/2005 e **001/2007**, **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES permitiu que as empresas integrantes do cartel dividissem entre elas, como melhor lhes aprouvessem, os lotes em disputa, bem assim praticassem os preços que lhes fossem convenientes, o que resultou em sobrepreço.** Exigiu, contudo, que a empresa **SPA Engenharia** fosse contemplada. Além do mais, **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES atuou para que nenhuma das empresas cartelizadas 'furasse' a acordo espúrio**. (grifos acrescidos)

(...)

Apurou-se, ainda, que **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES** e ULISSES ASSAD promoveram as licitações 008/2004, 002/2005 e **01/2007** com sobrepreço nos seus respectivos orçamentos de referência.

(...)

Mais do que homologar os resultados das licitações, aprovar e assinar os contratos superfaturados e proveniente de fraudes à licitação, JUQUINHA assumiu o papel de garante do cartel.' (grifos acrescidos)

92. O Acordo de Leniência 2/2006 celebrado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Construtora Camargo Corrêa, no qual há relato do cartel formado para atuar em licitações promovias pela Infra S.A., entre elas a Concorrência 1/2007, também evidencia a responsabilidade do Sr. José Francisco das Neves por práticas irregularidades nos certames licitatórios e na celebração de contratos destinados a realização de obras da FNS (peças 61-64).

93. Registre-se, ainda, que o Sr. José Francisco das Neves já foi condenado pelo TCU nos Acórdãos 2.751/2018-TCU-Plenário, 173/2019-TCU-Plenário, 930/2019-TCU-Plenário, 2.504/209-TCU-Plenário, 2.624/2019-TCU-Plenário, 1.822/2020-TCU-Plenário, todos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2.460/2021-TCU-Plenário, 2.318/2021-TCU-Plenário, e 2.141/2022-TCU-Plenário, esses da relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos quais, ante o extenso conjunto de provas, reconheceu a participação do ex-Presidente em um esquema de fraudes em licitações e contratos da Infra S.A. destinados a construção da FNS, razão pela qual julgou suas contas irregulares, condenando-o em débito, aplicando-lhe multa e ouras sanções.

94. Ante o exposto, propõe-se a rejeição da defesa apresentada quanto a esse ponto.

A.3.2. Quanto a culpa *in vigilando* e *in eligendo*

95. Uma vez que a defesa apresentada pelo responsável, nesse ponto, muito se assemelha àquela apresentada no TC 024.994/2012-0 (peça 93 daquele processo), valemo-nos da primorosa análise feita pelo Ministro Bruno Dantas, constante do voto condutor do Acórdão 2.318/2012-TCU-Plenário, perfeitamente aplicável aos argumentos ora em exame, *litteris*:

75. Passo ao exame das questões relacionadas à responsabilização.

76. José Francisco das Neves afirma que não se pode atribuir-lhe responsabilidade na modalidade culpa *in vigilando* e *in eligendo*. Quanto à primeira, menciona a validade do princípio da presunção de inocência, bem como o fato de existir estrutura e equipe de apoio que lhe auxiliava na tarefa de administrar a Valec (Conselho Fiscal, Auditoria Interna e Auditores Independentes).

77. Afirma inexistir indicação de fatos ou circunstâncias que configurem culpa *in vigilando* ou *in eligendo*. Sustenta que, na condição de dirigente máximo da empresa, não pode ser responsabilizado por todo e qualquer ato praticado na instituição.

78. No que se refere à culpa *in eligendo*, adiciona que a nomeação de diretores da Valec é uma atribuição do Presidente da República e que as indicações são referendadas pelo Conselho de Administração da estatal (Consad).

79. Acolho parcialmente as alegações do responsável em relação à imputação de responsabilidade por culpa *in eligendo*.

80. Embora não tenha apresentado norma com a orientação vigente à época, a unidade instrutora verificou que os atos de designação dos diretores da Valec à época foram originários do Consad. Tal informação corrobora sua afirmação, embora deva ser vista com reserva, pois, transcorrido tanto tempo, não é possível verificar o nível de influência que o Diretor-presidente possuía junto ao conselho.

81. Assim, se o responsável não detinha competência para nomear os cargos da diretoria, a exemplo da Diretoria de Engenharia, cargo que exercia parte significativa da gestão do empreendimento (a exemplo dos projetos, orçamentos e execução das obras propriamente ditas), ou membros do conselho de administração, entendo que a responsabilidade do Diretor-presidente possa ser minimizada quanto a esse aspecto.

82. No entanto, a organização de uma entidade como a Valec não é composta apenas de diretores. O responsável não trouxe normas ou atos de designação que explicitassem as nomeações para outros cargos, como superintendentes, fiscais, gestores de contrato e comissões de licitação. Portanto, não é possível afastar sua responsabilidade quanto a esse aspecto na integralidade.

83. Além disso, o presidente tem outras estruturas de assessoramento para lhe auxiliar na direção da empresa (assessorias, procuradorias, gerências, superintendências).

84. Em um contexto em que as obras de construção da Ferrovia Norte-Sul eram relevantes e estratégicas para atingir os objetivos primordiais da empresa, era esperado elevado dever de cuidado com o planejamento, contratação e acompanhamento desse empreendimento. Eis um excerto do Relatório de Gestão da Valec do ano de 2006 acerca da importância da implantação da ferrovia (fonte: https://www.valec.gov.br/documentos/processos_contas/relatorioGestao2006.pdf):

'Com 1980 quilômetros de extensão e tendo como pontos extremos as cidades de Belém, no Pará, e de Senador Canedo, em Goiás, a Ferrovia Norte-Sul se constitui como um projeto estruturador de desenvolvimento nacional, ao interligar as regiões brasileiras de maior consumo e fornecedoras de bens e serviços (Sul-Sudeste) ao Atlântico Setentrional, dotado de excelentes condições para embarque transoceânico de excedentes exportáveis, a preços competitivos.

A integração ferroviária das regiões brasileiras será o grande agente uniformizador do crescimento autossustentável do país, de modo a possibilitar a ocupação econômica e social do cerrado brasileiro ao oferecer uma logística adequada à concretização do potencial de desenvolvimento dessa região, fortalecendo a infraestrutura de transporte necessária ao escoamento da sua produção agropecuária e agro-industrial, gerando empregos e divisas para o país.

A continuidade da implantação da Ferrovia Norte-Sul, representada pela construção e operação comercial de todos os trechos previstos, tem sido o objetivo principal da VALEC. Para o exercício de 2006, as metas traçadas visando o alcance desse objetivo foram.' (destaques acrescidos)

85. E aqui entra a questão da culpa *in vigilando*. Se é possível minimizar a sua culpa em razão da não designação dos diretores da empresa, José Francisco das Neves tenta afastar a sua responsabilidade no dever de fiscalizar, gerir, em suma, zelar por um projeto de tal importância.

86. Ocorre que, considerando a relevância do empreendimento para a Valec, o responsável não cumpriu com o dever de diligência que recai sobre todo administrador público, assim como sobre o dirigente de uma companhia sujeita aos ditames da Lei 6.404/1976.

87. Desde as primeiras fiscalizações empreendidas por este Tribunal na Ferrovia Norte-Sul, em 2007, são questionados os valores pelos quais foram contratados os diversos lotes em que a ferrovia foi dividida para sua construção. Dada a ordem de grandeza dos valores apontados no âmbito do controle externo, tal fato também corrobora que tais irregularidades poderiam ser percebidas por um administrador diligente.

88. Se tivesse agido como se espera de um administrador diligente, ao celebrar o contrato em apreço, bem como os seus respectivos termos aditivos, o dirigente deveria ter se certificado da adequação dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores, notadamente no que toca à economicidade dos preços contratados, evitando celebrar um contrato com sobrepreço da ordem de 18%.

89. Ao contrário do alegado pelo responsável, há evidente nexo de causalidade entre a assinatura do contrato e de seus aditivos com o superfaturamento concretizado mediante o pagamento por serviços contratados com sobrepreço.

90. Tampouco cabe acolher as alegações de que a empresa possuía uma estrutura gerencial com divisão de tarefas e, consequentemente, de atribuições e que ele não era responsável por especificar objetos ou determinar preços.

91. A divisão de tarefas ou delegação de competências não desincumbe a autoridade superior de certificar-se da adequação dos atos de instâncias hierárquicas inferiores, notadamente aquelas relacionadas aos projetos de maior relevo da companhia.

92. Sabe-se que a assinatura de um contrato administrativo como o aqui tratado não constitui mera formalidade. Ao proceder à assinatura, a autoridade superior manifesta concordância com a regularidade de toda a cadeia de procedimentos que o antecede. Na verdade, em vez de tentar menosprezar o seu papel, por óbvio deveria ter formatado controles adequados para conduzi-los da melhor maneira possível.

93. Nesse contexto, considero que a atuação pouco diligente do então diretor-presidente já constituiria fundamento suficiente para refutar os seus argumentos e condená-lo pelo débito apurado nestes autos, aplicando-lhe a penalidade de multa e de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança na administração pública federal.

96. Diante do exposto, propõe-se aceitar parcialmente a defesa apresentada quanto a culpa *in eligendo* e rejeitar as alegações de defesa quanto a culpa *in vigilando* do Sr. José Francisco das Neves.

A.4. Conclusão

97. O art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece, *litteris*:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> (...)
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

98. Do exposto, ficou configurado a extrema gravidade da conduta do ex-presidente e graves danos aos cofres da Infra S.A. Cabendo destacar que o responsável já teve suas contas julgadas irregulares tendo sido condenado em débito em nove processos relacionados à construção da FNS, apenado com 12 aplicações de multa e inabilitado para o exercício em cargo ou função de confiança na Administração Pública em oito oportunidades.

99. Assim, será proposto o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. José Francisco das Neves e sua condenação em débito e, ainda, que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para exercício em cargo ou função de confiança na Administração Pública.

100. Ressalte-se que o Sr. José Francisco das Neves não deve ser condenado pelo valor do débito referente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz, visto haver ocorrido a prescrição intercorrente no TC 010.142/2009-3, conforme parágrafos 58-61 dessa instrução.

B. Síntese das alegações de defesa do Sr. André Luiz de Oliveira, CPF: 114.568.411-49, ex-Superintendente de Construção da Infra S.A., representado pela Inventariante, Sra. Roberta Dias Oliveira (CPF 890.412.081-00) (peça 266).

101. O espólio do Sr. André Luiz de Oliveira foi citado para apresentar alegações de defesa sobre as seguintes ocorrências (Ofício 522/2019- TCU/SeinfraPortoFerrovia – peça 127):

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes; e,

2) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estaca raiz.

102. O responsável foi citado para apresentar alegações de defesa sobre essas ocorrências em virtude das seguintes condutas, respectivamente:

c) espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec à época, pela análise e confecção da planilha orçamentária que subsidiou a Concorrência 001/2007, apresentando itens com sobrepreço, consubstanciados nos atos ordinatórios praticados no mencionado certame, resultando em superfaturamento do Contrato CT 35/2007, infringindo o disposto nos arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec à época, por instruir o pleito de celebração do 4° termo aditivo ao Contrato CT 35/2007, no qual se determinou os preços das estacas raiz, consoante o Memorando 127/2009-SUCON, que encaminhou a documentação pertinente ao Diretor-Presidente da Valec, contendo preços excessivos frente aos de mercado no serviço de estacas raiz, resultando em superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

B.1. Preliminares - Do falecimento do responsável (peça 266, p. 1-2)

103. A defesa ressalta o fato de que o responsável faleceu em 21/10/2014, quase cinco anos antes do recebimento da citação sobre o referido ato tido por irregular, que se deu em 1º/10/2019. 'Assim, tal citação parece supor que os filhos do réu, 5 anos após o falecimento do pai, poderiam contribuir para a elucidação de fatos ocorridos 13 anos antes, já que a planilha orçamentária, que seria a suposta conduta danosa, data de 2007.'.

104. Defende que o chamamento dos filhos do responsável para responderem por uma conduta praticada pelo falecido, diante do longo lapso temporal decorrido, acarretam prejuízos a garantia de contraditório e ampla defesa, 'de forma que o arquivamento da presente TCE em relação ao réu André Luiz de Oliveira é a única medida que pode, de alguma forma, evitar um grave e visível desrespeito a essas garantias constitucionais.'.

B.2. Alegações de defesa a respeito do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (peça 266, p. 2-4)

105. Entende que nenhum dano apontado, neste processo, decorre diretamente da confecção da planilha orçamentária que subsidiou a Concorrência 001/2007. Acrescenta que, *litteris*:

Toda a instrução de uma tomada de contas que respeite o contraditório depende, necessariamente, da atuação do responsável, o que no presente caso se afigura impossível, em virtude de sua morte. Tal situação é ainda mais latente no presente caso, em que, passada mais de década da assinatura da referida nota técnica e mais de cinco anos do falecimento, a reconstituição dos fatos é bastante difícil.

106. Sobre o assunto, cita jurisprudência desta corte: Acórdão 1.492/2018-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler e Acórdão 2.146/2015-TCU-Plenário, relator Ministro José Múcio Monteiro.

107. Afirma que a situação fática atual impossibilita o esclarecimento dos fatos de maneira inequívoca, impossibilitando se atribuir qualquer responsabilidade ao Sr. André Luiz de Oliveira.

108. Ressalta a existência de imprecisão de atribuições e processo de trabalho da Infra S.A., já objeto de discussão no TCU, e que reforça pontos importantes de dúvida, como a competência para elaboração de planilhas de preços e a obrigação de assinar estes documentos. Exemplifica transcrevendo excertos do relatório do Acórdão 2.240/2018-TCU-Plenário (TC 014.361/2015-9), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

B.3. Alegações de defesa a respeito da prescrição (peça 266, p. 4-5)

109. Alega que, *litteris*:

A jurisprudência desta egrégia corte de contas, alinhada com o artigo 205 do Código Civil de 2002 define, de maneira pacífica, que prescreve a pretensão punitiva em 10 anos, contados da data de ocorrência do fato até a data da citação, que retroagirá à ordenação da citação.

Tal entendimento se destina à garantia mínima de segurança jurídica e estabilização das realizações, impedindo que as consequências da prática de determinado ato possam se manter indefinidas no tempo. Nesse sentido tem entendido a jurisprudência desta corte de contas:

A prescrição da pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição disposto no Código Civil (dez anos), contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. (Acórdão 4.790/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas)

A prescrição da pretensão punitiva do TCU é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil). (Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues)

110. Argumenta que, no presente caso, essa garantia é especialmente importante, tendo em vista o falecimento do suposto autor das condutas discutidas e a sua atual defesa pela figura inanimada de seu espólio.

111. Aponta que, lastreado na legislação civil e na jurisprudência desta corte, impõe-se o reconhecimento da extinção do direito de promover tomada de contas especiais em relação aos atos praticados em data anterior 16/8/2009, dez anos antes da ordenação da citação por parte do Ministro Bruno Dantas, assinada em 12/9/2019, ressaltando que não consta dos presentes autos qualquer comprovação de intimação prévia do Sr. André sobre as específicas condutas aqui discutidas. Conclui, *litteris*:

Assim, o suposto sobrepreço identificado nos serviços mais relevantes e no relativo às estacas raiz, para ser de alguma forma punido, deveria ter ocorrido após 12 de setembro de 2009. O que não ocorreu, já que os supostos atos teriam sido praticados em 2007. Impõe-se, dessa forma, o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU no que se refere à conduta descrita na citação.

B.4. Alegações de defesa a respeito da decadência da pretensão fiscalizatória (peça 266, p. 5-9)

112. A defesa entende que o arquivamento da presente TCE, em relação ao Sr. André Luiz de Oliveira, face ao decurso do tempo não se funda apenas na prescrição reconhecida na jurisprudência desta corte de contas, mas também na ocorrência da decadência, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça.

113. Alude que analisada dentro do mesmo contexto da imprescritibilidade da ação judicial de cunho ressarcitório, o Acórdão do STJ, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, reconheceu a ocorrência de decadência do poder de fiscalizar quando decorridos mais de cinco anos entre a suposta prática do ato e a citação em processo administrativo fiscalizatório por parte do Tribunal de Contas da União (REsp 1480350/RS, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016). Sustenta que tal entendimento judicial já fora compartilhado dentro deste Tribunal, que entendeu de maneira semelhante no Acórdão 1.258/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

114. Acrescenta ser impositivo tal entendimento, sobretudo no caso presente, em que a inversão do ônus probatório no judiciário poderia assegurar alguma garantia ao espólio, já que a este não pode ser imputado o dever de prestar contas. Prossegue argumento que a instrução da presente TCE é em torno da economicidade de um contrato decorrente de suposta análise e confecção de planilha orçamentária pelo responsável. Para então afirmar que 'passados mais de treze anos entre a assinatura e a citação, e mais de dez do despacho que a determinou, há que se reconhecer a necessidade do reconhecimento da decadência do poder de fiscalizar do Estado, impondo-se o arquivamento do processo nesse tocante.

115. Ao final, requer o arquivamento da presente tomada de contas especial ou o julgamento pela regularidade das contas do Sr. André Luiz de Oliveira, ante a impossibilidade de atribuição de nexo causal entre qualquer dano ao erário e o ato, não demonstrado, de elaborar a referida nota técnica.

B.5. Análise

116. A defesa apresentada pelo espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, neste processo, é idêntica à apresentada no TC 036.185/2016-7, constante da peça 164 daqueles autos, em resposta aos Ofícios 460/2019 e 20532-TCU/SeinfraPortoFerrovia (peça 94 e 160 – TC 036.185/2016-7) e a apresentada no TC 036.183/2016-4, constante da peça 163 daqueles autos, em resposta ao Ofício 475/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia (peça 105 – TC 036.183/2016-4).

117. Naqueles processos, as defesas apresentadas pelo espólio do Sr. André Luiz de Oliveira foram analisadas nas instruções de peça 173 (TC 036.185/2016-7) e peça 169 (TC 036.183/2016-4), as quais contaram com a anuência dos dirigentes da Unidade Técnica. Assim, a análise aqui realizada terá por base os exames já efetuados nos TC 036.183/2016-4 e TC 036.185/2016-7, com as devidas adaptações.

118. Também, deve ser destacado que tanto nesta defesa como naquelas, apresentadas nos TC 036.183/2016-4 e TC 036.185/2016-7, o responsável não contestou as composições de preços unitário nem o BDI utilizado no estabelecimento dos preços de referência, todavia, aproveitar-se-á em seu favor as justificativas apresentadas pelos demais responsáveis, se for o caso.

119. Quanto à preliminar relacionada à prescrição quanto a irregularidade aqui tratada, a análise já foi efetuada nos parágrafos 46 a 58 dessa instrução, quando se concluiu pela não ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento para nenhum dos responsáveis, como também não ocorreu a prescrição intercorrente.

120. A alegação da representante do responsável de que teria ocorrido a decadência do direito de fiscalizar não deve ser acolhida, visto não haver norma legal que estabeleça prazo de decadência desse direito.

Porém, é inegável que, em certos casos, a morte do responsável por irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas pode acarretar dificuldades quanto ao exercício do contraditório, no que tange ao exercício da ampla defesa. A defesa patrocinada pelo inventariante ou sucessores pode, por exemplo, ter dificuldade de acesso às informações e documentos necessários para se contrapor à imputação que seria, originariamente, dirigida ao responsável falecido.

121. Nesse contexto, o transcurso do tempo (no presente caso, a irregularidade refere-se a fato ocorrido em 2007) é fator relevante à análise, nos termos dos Acórdãos 3.141/2014-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, 3.482/2011-TCU-Plenário e 8.791/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes. Cabe ressaltar que o longo transcurso de tempo entre a irregularidade e a citação do espólio ocorreu alheio à vontade do responsável.

B.6. Conclusão

122. Dessa forma, propõe-se acatar parcialmente as alegações apresentadas, considerar iliquidáveis e ordenar o respectivo trancamento das contas do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF: 114.568.411-49), na qualidade de ex-Superintendente de Construção da Infra S.A., em relação ao sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, o qual resultou em superfaturamento contratual infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência insculpido no art. 37 e o princípio da economicidade ínsito no art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988.

C. Síntese das alegações de defesa apresentadas pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ: 25.707.134/0001-78, e pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91 (peças 264-265).

123. A empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. foi citada para apresentar alegações de defesa sobre as seguintes ocorrências (Ofício 523/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia – peça 130):

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes; e,

2) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estaca raiz.

124. A empresa foi citada para apresentar alegações de defesa sobre essas ocorrências em virtude das seguintes condutas, respectivamente:

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o Contrato CT 35/2007 com preços excessivos frente aos de mercado, e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988; e,

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o 4º e 8° termo aditivo ao Contrato 35/2007 com preços excessivos frente aos de mercado nos serviços de execução de estacas raiz e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento na avença, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

125. Já os Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91, foram citados para apresentarem alegações de defesa sobre a seguinte ocorrência (Ofícios: 524 e 525/2019-TCU-SeinfraPortoFerrovia – peças 131 e 132, respectivamente.

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes;

126. Os responsáveis foram citados para apresentarem alegações de defesa sobre essa ocorrência em virtude das seguintes condutas:

e) André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00), na condição de administrador da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), por celebrar o Contrato CT 35/2007 com sobrepreço e, por conseguinte, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, em situação na qual restou caracterizado abuso da personalidade jurídica da empresa que representava, em razão da ocorrência de fraude na licitação que deu origem ao contrato, praticada mediante colusão de licitantes para dividir previamente os lotes licitados;

f) Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91), na condição de administrador da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), por celebrar o Contrato CT 35/2007 com sobrepreço e, por conseguinte, beneficiar-se do superfaturamento, o que afronta o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, em situação na qual restou caracterizado abuso da personalidade jurídica da empresa que representava, em razão da ocorrência

de fraude na licitação que deu origem ao contrato, praticada mediante colusão de licitantes para dividir previamente os lotes licitados;

127. Os Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues juntamente com a empresa SPA Engenharia, Industria e Comércio Ltda. apresentaram, por seus procuradores, as mesmas alegações de defesa constantes das peças 64-65.

128. Iniciam suas defesas historiando os fatos desde a realização da fiscalização no âmbito do Fiscobras 2008 até a instrução de peça 88 destes autos. Em seguida, apresentam suas alegações em tópicos específicos, a seguir examinados na ordem em que foram apresentados.

C.1. Alegações de defesa a respeito do real cenário da execução contratual (peça 264, p. 3-12).

129. Afirmam que a empresa SPA participou da Concorrência Pública 1/2007, de 19/3/2007, tendo sido considerada vencedora do Lote 12 e, assim, celebrou com a Infra S.A. o Contrato 35/2007, em 16/01/2008, no valor R$ 299.684.766,95, destinado à execução das obras do Lote 12 da FNS, no prazo de 12 meses.

130. Informam que a empresa formulou sua proposta, para o prazo de execução de 12 meses, de acordo com o cronograma físico, o projeto básico, e as planilhas referenciais disponibilizadas no edital. Por conseguinte: '...todos os custos indiretos detalhados na proposta comercial ofertada pela SPA, que representavam parcela substancial da equação econômico-financeira ali posta, também tinham sua viabilidade atrelada ao prazo máximo de conclusão do objeto, e na suficiência destes projetos.'.

131. Criticam o fato de não haver sido considerado esse cenário na apuração dos montantes de superfaturamento apurados, pois considerou-se o custo no prazo de 12 meses, enquanto os serviços perduraram por 52 meses.

132. Afirmam que os atrasos ocorreram por exclusiva responsabilidade da Infra S.A, por não haver disponibilizado os recursos suficientes à integral execução do contrato, no prazo originalmente pactuado. Razão pela qual só foi possível executar 97% dos quantitativos acordados.

133. Passam a discorrer sobre diversos fatos que contribuíram para a inadequada execução dos serviços, tais como:

a) assinatura de doze Termos Aditivos, até maio/2011, afirmando que 'tinham por objeto a adequação do Contrato às necessidades vivenciadas na obra, relativas a prazo de execução e acréscimo de qualitativos e quantitativos de serviços;

b) não atendimento pela Infra S.A. das reivindicações apresentadas no sentido da adequação da planilha contratada e da realização do reequilíbrio da equação econômico-financeira;

c) 13º Termo Aditivo que prorrogou unilateralmente o prazo de vigência até 27/1/2012, segundo eles assinado apenas pelos dirigentes da Infra S.A.;

d) celebração do 14º Termo Aditivo apenas prorrogando por 90 dias o prazo de vigência contratual, sem atender os demais pontos solicitados pela SPA;

134. Passam, então, a discorrer sobre várias tratativas entre a SPA e a Infra S.A. que culminaram em ajuizamento de medida cautelar de antecipação de provas (Processo n° 0061820-20.2012.4.01.3400, perante a 20° Vara da Justiça Federal do Distrito Federal).

C.1.1. Análise

135. O edital da Concorrência 1/2007 em seu subitem 6.1 estabelecia (peça 25, p. 63): ' O prazo de execução dos serviços, objeto desta Concorrência é de 12 (doze) meses para cada lote, observadas as datas-marco, **podendo ser prorrogado a critério da VALEC, em conformidade com o artigo 57, inciso I da Lei 8.666/93 e suas alterações**.'. (grifei)

136. Já a cláusula quinta, em seus itens 5.1 e 5.4.1, do Contrato CT 35/2007 prescrevia (peça 22, p. 4):

5.1- Os SERVIÇOS deverão ser executados de acordo com os Cronogramas Físicos de Execução das Obras constantes do Anexo X do Edital, e deverão estar concluídos em 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura da primeira Ordem de Serviço, **podendo ser prorrogado a critério da VALEC**.

(...)

5.4.1 - No caso de eventual **impedimento, paralisação** ou sustação do contrato, observar-se-á a regra do art. 79, § 50, da Lei n. 8.666/93. (grifei)

137. Por outro lado, a cláusula nona do Contrato CT 35/2007 (peça 22, p. 6-7) previa o reajuste anual por meio de fórmulas específicas para cada tipo de serviço, preservando, assim, o equilíbrio da equação econômico-financeira do contrato.

138. Ademais, além da prorrogação, o edital (peça 25, p. 71-72) e, posteriormente, o Contrato CT 35/2007 celebrado entre a Valec e a SPA previam (peça 22, p. 12 e 16):

CLAUSULA DECIMA-SETIMA - FORÇA MAIOR

17.1 - Para efeito deste Contrato, consideram-se circunstâncias de força maior aquelas definidas na legislação em vigor.

17.2 - Se a CONTRATADA, por circunstâncias de força maior, for temporariamente impedida de cumprir, total ou parcialmente, suas obrigações, deverá comunicar o fato imediatamente a CONTRATANTE e ratificar, por escrito, esse comunicado com informações a respeito dos efeitos do evento.

17.3 - Após a constatação pela CONTRATANTE da existência de circunstâncias de força maior, ficarão suspensas as obrigações que a CONTRATADA, em razão de tais circunstâncias, ficar impedida de cumprir. Enquanto perdurar a mencionada situação inexistirá, por parte da CONTRATANTE, obrigação de remunerá-la.

17.3.1 - Quando tal suspensão de obrigações se prolongar por mais de 60 (sessenta) dias, qualquer das Partes poderá considerar rescindido este Contrato e a CONTRATANTE terá exclusivamente o encargo de pagar à CONTRATADA a importância correspondente aos SERVIÇOS até então executados e aceitos pela FISCALIZAÇÃO.

17.4 - Chuva e suas consequências não serão considerados como motivo para prorrogação do prazo contratual estabelecido no item 5.1, salvo quando caracterizarem motivo de força maior, conforme definido ne legislação em vigor.

(...)

24.6 - A CONTRATANTE poderá, a seu critério exclusivo, por notificação à CONTRATADA, suspender a execução dos SERVIÇOS, ainda que não haja motivos imputáveis as Partes que caracterizem inadimplência.

24.7 - Ocorrendo a determinação de suspensão dos SERVIÇOS, nos termos do item 24.6, a CONTRATADA e seus eventuais subcontratados deverão imediatamente interromper seus SERVIÇOS e quaisquer compras ou encomendes de materiais e/ou equipamentos, em condições satisfatórias para e CONTRATANTE e também para e CONTRATADA.

24.8 - Enquanto durar a suspensão dos SERVIÇOS a CONTRATADA limitará suas atividades ao suficiente para proteger os SERVIÇOS já executados.

24.9 - Caberá à CONTRATANTE reembolsar a CONTRATADA das despesas adicionais em que esta razoavelmente incorrer em virtude de suspensão dos SERVIÇOS, conforme forem comprovadas pela CONTRATADA e aceitas pela VALEC, e saber:

a) Despesas com o pessoal da CONTRATADA, que a mesma não possa comprovadamente transferir de imediato para outros SERVIÇOS, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos a contar da data da notificação de suspensão dos SERVIÇOS;

b) Despesas provenientes do deslocamento do pessoal da CONTRATADA, para retorno à sua origem;

c) Despesas de transporte dos equipamentos em operação nos SERVIÇOS na época da suspensão até o local do parqueamento (acampamento) central da CONTRATADA ou outro local de SERVIÇOS mais próximo;

d) Despesas que a CONTRATADA incorrer com a suspensão dos seus subcontratos, limitadas às de mesma natureza das acima indicadas.

24.10 - Se no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias a partir da notificação de suspensão dos SERVIÇOS, a CONTRATANTE não promover a sua retomada, ensejará o direito da CONTRATADA de solicitar a rescisão do presente Contrato.

139. Conforme se observa, as ocorrências mencionadas pelos responsáveis foram previstas contratualmente, tendo sido inclusive anotadas medidas mitigadoras daqueles riscos.

140. Portanto, ao apresentar sua proposta, a SPA estava ciente de que o período de execução poderia se prolongar e como seria o reajustamento e dos riscos envolvidos. Sendo essas condições aceitas pela SPA ao participar da licitação e, sobretudo, ao assinar o Contrato 35/2007. Acrescente-se que a proposta apresentada para executar os serviços, no período de doze meses, continha sobrepreço, que veio a se transformar em superfaturamento.

141. Além disso, não foram apresentados os documentos comprobatórios tampouco demonstrados os impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido. Assim, as alegações de defesa quanto a este ponto devem ser rejeitadas.

C.2. Alegações de defesa a respeito da ocorrência de prescrição (peça 264, p. 12-15).

142. Em sua essência, após discorrer sobre os prazos prescricionais, trazendo à colação, inclusive, excertos de decisões adotadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, concluem e requerem, *litteris*:

57. Na espécie, o Contrato objeto dessa Tomada de Contas Especial encerrou-se em abril/2012. Assim, como já se passaram mais de 05 (cinco) anos entre a data da ocorrência dos fatos e a data em que a SPA fora instada a apresentar estas Alegações de Defesa, é inegável estar a pretensão aqui consignada manifestamente prescrita.

58. Por tal razão, deve ser reconhecida a cristalina ocorrência de prescrição da pretensão deste egrégio TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO no âmbito deste processo de Tomada de Contas Especial, conforme se extrai da Lei n.º 9.873/99, que define, em seu artigo 1°, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a Administração apurar infração à legislação em vigor e proceder à respectiva penalização de todos aqueles então envolvidos.

C.2.1. Análise

143. Quanto à irregularidade referente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, a análise da prescrição já foi efetuada nos parágrafos 46 a 58 dessa instrução, quando se concluiu pela não ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento para nenhum dos responsáveis, como também não ocorreu a prescrição intercorrente.

144. Já com referência a irregularidade consistente em superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz, a análise da prescrição foi realizada no parágrafo 60 desta instrução, em que se constatou a ocorrência da prescrição intercorrente.

145. Dessa forma as alegações de defesa quanto à ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento devem ser rejeitadas para a irregularidade de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, e acolhidas, como prescrição intercorrente, para a irregularidade de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz.

C.3. Alegações de defesa a respeito da 'Inexistência de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado beneficiando-se do superfaturamento' (peça 264, p. 15-20).

146. Os responsáveis, após discorrerem sobre a metodologia utilizada pela Unidade Técnica na apuração do superfaturamento, argumentam que o método utilizado para cálculo dos custos unitários referenciais não considerou pontos que impactaram de forma relevante a estrutura econômico-financeira do contrato.

147. Argumentam que a tabela do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), inclusive sua taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI), deve ser adaptada a cada caso, pois baseia-se em premissas gerais que não consideram as peculiaridades de cada empreendimento. Destaca que o próprio Dnit e a literatura técnica sobre o tema recomendam que sejam feitas as adaptações necessárias à realidade da obra, ressalta que esta conduta, inclusive, é corroborada por diversas decisões do TCU. Transcrevem trechos do Manual de Custos Rodoviários – Volume 1 – Metodologias e Conceitos para embasar sua argumentação.

148. Destacam que parte relevante do superfaturamento, apontado pelo Tribunal, refere-se à diferença entre o BDI utilizado pela equipe do TCU (23,90%) e aquele praticado no Contrato 35/2007 (42%). Sustentam que a diferença entre esses dois BDI, 18,10%, é maior do que o percentual de superfaturamento calculado na planilha resumo do TCU, 16,36%.

149. Argumentam que diversas variáveis não foram levadas em consideração para calcular o custo e o preço final de referência da obra e que o Sicro apresenta valores tabelados de itens que podem não refletir a real condição da execução obra, e complementam, *litteris*:

Tal cenário faz-se particularmente relevante no caso em tela, em que a VALEC não viabilizou que a SPA tivesse a produtividade necessária para a consecução do objeto do Contrato no prazo de 12 (doze) meses. Este cenário superveniente perdurou por ao longo de todo o Contrato, o que fez com que o seu encerramento se desse em abril de 2012, isto é, mais 4 (quatro) vezes o prazo inicialmente previsto. Essa variável, estranhamente, não foi considerada pela Equipe Técnica deste egrégio TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, que, em sua apuração, considerou uma produtividade normal de trabalho, e um período de execução de meros 12 (doze) meses, quando, na realidade perdurou por 52 meses. (peça 264, p. 18)

150. Alegam também que os custos indiretos não podem ser fixos sem considerar localização, logística, disponibilidade de insumo e mão de obra, além de condições específicas de projetos especiais como o objeto do Contrato 35/2007.

151. Antes de discutir itens específicos das composições de custos e do BDI, apresentam os critérios adotados em sua análise: utilização da tabela Sicro – Tocantins de maio de 2007; realizações de adaptações nas composições de referência para refletir a realidade dos serviços executados no âmbito do contrato em exame; e, aplicação, hipotética do BDI de 23,90%, conforme utilizado pelo TCU, apenas para fins de comparação.

152. De acordo com os responsáveis, com os ajustes adotados, fica comprovada a regularidade dos preços contratuais. Destacam que, além da escassez orçamentária, as chuvas ocorridas durante o período de execução do contrato afetaram a produtividade dos serviços, porém, tal fato não foi considerado nos ajustes realizados.

153. Ressaltam que os elementos deste processo a eles encaminhado em arquivo eletrônico, não contemplam a totalidade das memórias de cálculo dos 40 itens da Planilha Resumo. Somente foram recebidas pelos defendentes as primeiras 17 composições unitárias, causando prejuízos à defesa. Informam que a defesa levou em consideração, tão somente, os dados constantes da documentação disponibilizada. Solicitam, assim, que quaisquer dados adicionais lhes sejam disponibilizados para complementação de suas defesas

154. Os responsáveis apresentam nova planilha de superfaturamento (peça 265, p. 29) e novas composições de preços unitários (peça 264, p. 72-92, e peça 265, p. 1-28 e 30-47) com vistas a demonstrar a inexistência de superfaturamento.

C.3.1 Análise

155. De plano, cumpre registrar que a ausência de algumas composições de custo na planilha de peça foi reparada por meio da instrução de peça 317, com a inclusão completa das composições de custos na peça 316. O fato foi notificado aos responsáveis e aberto prazo adicional para que complementassem suas defesas.

156. A empresa SPA Engenharia, Industria e Comércio Ltda. e os Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues foram devidamente notificados, conforme atestam os documentos de peças 321, 324, 325, 330, 331 e 332, e após solicitarem e obterem prorrogação de prazo para apresentação de alegações adicionais (peças 339, 341, 342 e 343) apresentaram o expediente de peça 344, vazado nos seguintes termos, *litteris*:

SPA ENGENHARIA INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., já devidamente qualificada nos autos do processo em epígrafe, vem, perante este egrégio Tribunal, em atenção às peças 317 e 318, manifestar ciência e reiterar os termos da defesa protocolada em 04/03/2020.

157. Ou seja, nada acrescentaram à defesa preteritamente apresentada.

158. Para análise de superfaturamento em obras públicas, a metodologia consolidada no Tribunal consiste em confrontar os preços contratados com os respectivos preços de referência, formados a partir dos custos diretos dos serviços acrescidos de percentual de despesas indiretas, para, então, apurar eventuais distorções de valores, v.g., a decisão deste Tribunal, cujo trecho do Voto do Acórdão 1.511/2018-TCU-Plenário, Ministro Relator Vital do Rêgo, referente ao assunto reproduz-se abaixo:

30. (...) De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar o sobrepreço ou o superfaturamento, pois um BDI elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado Acórdão 648/2016-TCU-Pleário, do Min. Benjamin Zymler).

31. A análise de sobrepreço/superfaturamento deve ser feita por meio da comparação do preço contratado com o preço de referência, sendo este último composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência

159. No presente processo, utilizou-se como paradigma os preços do Sicro 2, data-base maio/2007, para o estado de Tocantins – por ser a publicação mais próxima da data-base da proposta.

160. Ressalte-se que a utilização do Sicro como paradigma de preços unitários para obras ferroviárias já está pacificada neste Tribunal e tal posicionamento, abaixo transcrito, consta de vários julgados, como os Acórdãos 2.843/2008-TCU-Plenário, 462/2010-TCU-Plenário, 1.922/2011-TCU-Plenário e 1.923/2011-TCU-Plenário, todos relatados pelo Ministro Valmir Campelo, e 1.884/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman:

É viável a utilização do SICRO, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras-de-arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária.

161. O Sicro é uma ferramenta elaborada com vistas a fornecer parâmetros adequados para referenciar a elaboração de orçamentos de projetos rodoviários e licitação de obras, que vem sendo adotado no que cabe, em especial, nas obras de infraestrutura, para formação de preços paradigmas ferroviários. Esse Sistema procura, portanto, refletir preços adequados às regiões e épocas.

162. É natural que a contratada pleiteie adaptações nos preços referenciais em função de peculiaridades do empreendimento. Contudo, deve demonstrar e justificar tecnicamente as adaptações que entende necessárias. As peculiaridades devem ser devidamente comprovadas, assim como seus impactos nos custos e, consequentemente, nos preços contratados. Não podem os responsáveis contestar sua aplicação sem comprovar que os preços contratados se aproximavam mais aos preços reais do mercado do que os previstos nos preços referenciais adotados.

163. Os valores do Sicro são conservadores e beneficiam as empresas. Tanto é assim que, uma vez definida a planilha orçamentária da licitação a partir dos preços referencias do Sicro, esse preço passa a ser o limite máximo admitido nas licitações. O relatório do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, Ministro

Relator Valmir Campelo, cita diversas contratações realizadas com descontos significativos em relação aos preços orçados que tinham como referencial o Sistema Sicro.

164. Transcreve-se excerto do mencionado relatório, após ter sido registrada a grande semelhança existente entre os diversos serviços de infraestrutura necessários à implantação de obras rodoviárias e ferroviárias:

107. Na mesma linha, a Equipe da Auditoria Operacional realizada para avaliação da confiabilidade do SICRO2 (TC 021.288/2006-1), constatou a ocorrência de desconto superior a 40% em obras rodoviárias orçadas segundo o Sistema de Custos Rodoviários, como por exemplo, no Lote 04 da BR 222-CE, Edital 331/2004-00.

(...)

109. Inadequado seria esquecer também a importante conclusão a que chegou a Equipe de Auditoria Operacional no SICRO2 (TC 021.288/2006-1) acerca dos preços referenciais daquele sistema: '...os preços do Sicro2 encontram-se superestimados em relação aos preços de mercado, **na ordem de 43,5% a 51,3%**. Nesse sentido, embora as obras sejam licitadas em conformidade com a legislação e com o respectivo edital, tal fato pode induzir a um eventual dano ao erário, nos casos em que o preço do licitante vencedor, embora em conformidade com o Sicro2, também esteja superior aos reais preços médios de mercado. Tal constatação vai ao encontro da preocupação já sinalizada pelo TCU em seu Acórdão 82/2006-Plenário, que deu origem a esta auditoria. (Grifos inovados)

110. Nesse contexto, é inegável que **o estabelecimento de preços máximos pelo SICRO tem-se mostrado bastante conservador**. (grifos acrescidos)

165. Os responsáveis consideram como características peculiares da obra, não consideradas com a utilização dos preços do Sicro: escassez de recursos orçamentários, localização, logística, disponibilidade de insumos e mão de obra, dentre outras. A escassez de recursos, com o consequente atraso na execução da obra e prorrogação do contrato, já foi analisada nos parágrafos 135-141 desta instrução, ficando claro que a contratada elaborou sua proposta ciente desses riscos e concordou com as regras do edital ao participar do certame. Quanto às demais variáveis, não apresentou dados concretos, tampouco ofereceu qualquer documento que pudesse quantificar o efeito dessas possíveis especificidades.

166. Diante do exposto, propõe-se acolher parcialmente as defesas apresentadas, especificamente em algumas peculiaridades que serão detalhadas nos itens referentes a cada composição de preço a seguir analisadas.

C.4. Alegações de defesa a respeito dos dormentes de concreto (peça 264, p. 20-26 e 72).

167. Segundo os responsáveis, alguns aspectos de mercado específicos, à época do contrato, devem ser considerados na formação do preço deste item, tais como: existência de poucas fábricas no Brasil para produção desse tipo de dormente; inexistência de publicação de preços nos sistemas referenciais de custo; até então os dormentes de concreto não eram usados em larga escala nas ferrovias de carga no país.

168. Continuam afirmando que os projetos importados eram de difícil utilização, em decorrência de: traçado das ferrovias nacionais; material rodante inadequado; fatores climáticos que influenciam na qualidade final do produto; a aplicação dos dormentes de concreto com equipamentos e tecnologias inadequados. Essas especificidades exigiram a necessidade de desenvolvimento de projeto tecnológico no exterior, acarretando custos com deslocamento de técnicos ao exterior e vinda de técnicos estrangeiros.

169. Relatam que a aprovação do protótipo do dormente de concreto, baseado em norma específica, exigiu a realização de ensaios em instituto tecnológico na Região Sudeste, incorrendo em despesas com transporte e demandando tempo e custos.

170. Em decorrência da escassez de fornecedor de fio de aço de protensão com entalhes especiais, a SPA chegou a importar o material da Europa, procedimento que restou inviável por conta da instabilidade da moeda brasileira e do processo burocrático que demandava longo período.

171. Salientam que o cimento tipo ARI é produzido por poucas fábricas no país, além disso, apenas uma atendia aos estados do Maranhão e Tocantins, sem garantia de fornecimento, deixando as construtoras 'à mercê das exigências de mercado, pois sua fabricação exige a alteração nas linhas de produção'. Acrescenta que foi necessário fazer adaptação na fábrica da empresa para recebimento de cimento em saco em razão do acréscimo sazonal de demanda, o que fez os fornecedores optarem por vender o cimento em saco no varejo por um preço superior do preço de fábrica do granel.

172. Discordam da alegação da equipe de técnica do Tribunal quanto ao custo do cimento a granel ser mais barato que o em saco. Segundo os defendentes, isso só ocorre quando a fábrica está próxima ao local de consumo. Ressaltam: 'Esse, no entanto, não é o caso da obra, pois o transportador percorre mais de 1.000 km

para entregar o produto, e não há frete de retorno para este tipo de veículo transportador, denominado Caminhão Silo.'.

173. Argumentam que na falta do cimento tipo ARI, a SPA, por diversas ocasiões, chegou a utilizar outro tipo de cimento com adição de aditivos finos à base de microssílica, afetando a produção e o custo final do produto.

174. Acrescentam que o aditivo plastificante exigiu desenvolvimento específico para sua aplicação em cada tipo de cimento, e assim: 'tornou-se necessário manter estoques de tipos diferentes de aditivos para combinar com o tipo de cimento disponível a cada época pois uma qualidade e aditivo pode ser apropriada para uma característica de cimento e ser prejudicial para outra.'.

175. Alegam que a SPA optou por manter sua fábrica de dormentes de concreto em Porto Franco/MA em decorrência das questões acima expostas, e para evitar necessidade de novas licenças ambientais e fiscais, 'difíceis de liberação em tempo hábil'. Afirmam que: 'não houve remuneração do custo de transporte dos dormentes de concreto, entre Porto Franco e o canteiro de obras em Palmas, distante 527 km.'.

176. Entendem que a composição utilizada pela equipe técnica do Tribunal para calcular o superfaturamento não contempla os custos: incorridos durante o desenvolvimento do produto; com perdas de produtividades por conta da indisponibilidade de materiais; e, com geradores para solucionar os problemas com falta de energia elétrica, que eram constantes na região.

177. Nesse contexto, afirmam ser necessário a inclusão dos seguintes equipamentos complementares para a correta composição de preço:

a) trator agrícola com carretas ferroviárias (tróleis) necessário para transportar os dormentes desformados até a área de inspeção e corte dos arames salientes; e

b) carregadeira sobre pneus para abastecimento dos agregados na central de concreto.

178. Na mão de obra, incluíram o percentual ferramental de 10%, por se tratar de ferramentas exclusivas não contempladas em outro item.

179. Quanto aos insumos, asseguram terem considerado os mesmos listados pela equipe técnica, no entanto, defendem o consumo de cimento para 92 kg e acréscimo de microsílica na razão de 10%, ou seja 9,2 kg.

180. Reintroduziram o consumo de oxigênio e acetileno, sob o argumento de não haver 'espaço físico entre as formas dispostas na pista de concretagem para que se possa utilizar a ferramenta com disco de corte. Este somente é utilizado para aparar os fios salientes após a desforma, com o mesmo na bancada de verificação de qualidade, onde o acesso é condizente com a característica do trabalho com segurança.'.

181. Informam que corrigiram o consumo de aço para 9,83 kg, pois o valor adotado na composição de custos de referência, 14,04 kg, se aplica ao dormente de bitola mista, que não é o caso do lote 12.

182. No transporte, explicam que foi considerada a fábrica de dormentes localizada em Porto Franco/MA, ressaltando que para o transporte local dos dormentes foi considerado apenas a DMT interna entre o canteiro de obras no km 719 o final do lote, km 818.

183. Consideram ser necessário as seguintes correções nas distâncias de transporte:

Foi corrigida a DMT do Arame de protensão em que havia sido considerado oriundo de Brasília, quando na realidade sua procedência é de Juiz de Fora/MG, única fábrica que produzia este tipo de arame no Brasil.

Foi incluído o transporte rodoviário do cimento a granel, conforme já apontado anteriormente, uma vez que não é razoável uma empresa transportar cimento em veículo especialmente adaptado para este tipo de carga à granel a uma distância de mais de 1.000 km sem ser remunerado pelo frete de volta vazio. Como não consta no SICRO o custo para o transporte em Caminhão Silo, foi considerado o custo do transporte do cimento em saco em carreta carga seca, seguramente mais barato por ter maior disponibilidade no mercado e constante demanda de retorno.

Incluiu-se, também, o transporte rodoviário da microssílica que era oriundo de São Paulo, pois não existe este tipo de material em Palmas, como apontado pelo e. TCU.

As distâncias de transporte internas sofreram ajustes de acordo com a planilha de vínculos de DMT anexa.

184. Registram que não foram considerados os seguintes fatores, que também influenciam no preço do serviço:

os valores de cimento e aço, que são bastante representativos, são cartelizados no Brasil, fugindo a qualquer órgão de controle;

as perdas referentes aos materiais e dormentes que não atendem ao controle de qualidade e têm que ser rejeitados, que historicamente gira em torno de 2%;

o custo financeiro decorrente, pois, conforme norma de medição e pagamento da VALEC, a empresa não recebe imediatamente a quantidade total de dormente quando é a fabricante, já que 15% deste fica retido até sua aplicação na via. (peça 98, p. 21)

185. Considerando todos os fatores apresentados em sua manifestação, a defesa chegou ao custo do dormente igual a R$ 279,22 e ao preço de R$ 345,96 (BDI de 23,90%), conforme CPU 01 (peça 264, p. 72), caso aplicasse o BDI contratual o preço seria de R$ 396,49, isto é, superior ao preço contratual de R$ 370,08.

186. Concluem afirmando que, considerando todas as variáveis, ora apontadas, não houve superfaturamento no item dormente e, dessa forma, solicitam o arquivamento do processo.

C.4.1 Análise

187. Registre-se que as dificuldades mencionadas com relação ao início da fabricação dos dormentes ocorreram, na verdade, nos lotes anteriores (Lotes 5 e 8), também executados pela SPA. Se para que fosse possível iniciar a produção dos dormentes de concreto fez-se necessário o desenvolvimento de projeto tecnológico desde a concepção da planta industrial, mediante fomento de intercâmbio de técnicos com o exterior a fim de desenvolver o projeto dos dormentes, essas etapas se relacionam, principalmente, com o Lote 5. Dessa forma, os custos a elas inerentes, em virtude da expertise adquirida, não devem onerar a construção dos lotes futuros.

188. Portanto, o fato de que a fábrica já se encontrava pronta e em produção para atender ao Lote 12, após já ter atendido aos Lotes 5 e 8 da FNS, acarreta o não acolhimento das pretensões da empresa, cujas dificuldades alegadas pelos responsáveis, por terem sido absorvidas nos lotes anteriores, não tiveram reflexos financeiros nas composições de preços e sequer foram computados pela empresa SPA.

189. De igual modo, aplica-se esse raciocínio às demais dificuldades mencionadas pelos defendentes, tais como: questões de depreciação da fábrica; fornecimento de insumos; a adoção do cimento CP-32 com aditivos em substituição ao ARI; o suprimento de aço para protensão; etc.

190. Especificamente quanto à escassez de insumos, os responsáveis não comprovaram suas afirmações, nem demonstraram o impacto nos custos dos dormentes advindo desse suposto problema. Registre-se, por oportuno, que a baixa produtividade prevista para a produção de dormentes, de 30 dormentes/hora, compensa eventuais custos adicionais com escassez de materiais. A manutenção da produção horária relativamente baixa, na composição paradigma, tem a função de compensar e resguardar os efeitos da sazonalidade, problemas decorrentes de eventuais fornecimentos de produtos, além de outros fatores.

191. Quanto à localização da fábrica de dormentes, distante mais de 571 km do início do Lote 12, observa-se que a escolha de manter a fábrica em Porto Franco/MA foi uma decisão gerencial da empresa, que economizou com instalação de nova fábrica, contratação de estudos ambientais para obtenção de licenças, dentre outras exigências, além de treinamento de pessoal e diversos outros custos necessários para iniciar as atividades de uma nova instalação. Ressalte-se que não se previu no contrato transporte dessa distância sequer por meio ferroviário pelo qual a empresa SPA se utiliza.

192. A escolha feita pela empresa de utilizar da mesma instalação industrial, localizada em Porto Franco/MA, é uma decisão que recai exclusivamente em seu plano estratégico. Portanto, todas as despesas e custos decorrentes dessa opção devem ser suportados pela SPA e não devem onerar os cofres públicos para além daqueles previstos em projeto inicial da Infra S.A, ou seja, instalação da fábrica mais próxima do Lote 12.

193. No âmbito do Fiscobras 2011 (TC 006.981/2011-9), a própria SPA, ciente deste fato, declarou, ao apresentar manifestação relativa ao Lote 12 da FNS (Contrato 35/2007), que a localização da fábrica em Porto Franco/MA não acarretaria custos adicionais à Infra S.A., pois o custo do transporte foi integralmente assumido pela empresa (Relatório do Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário - Ministro Relator Bruno Dantas).

194. Feitas essas considerações gerais, avalia-se a CPU apresentada pelos responsáveis (peça 264, p.72). Para tanto, considerou-se o aprofundado e detalhado estudo realizado no TC 008.839/2011-5 (Fiscobras 2008), que tratou dos custos associados à fabricação de dormentes no âmbito das obras dos Lotes 6 e 9 da FNS. Naquele processo, foram avaliados todos os aspectos intrínsecos de operação no processo fabril e os relacionados à logística de transporte e aplicação dos dormentes.

195. Registre-se que a composição base da Infra S.A, com produção estimada em 30 dormentes/hora, sofreu diversas alterações em razões das necessidades apontadas pela empresa Odebrecht, em suas razões de justificativa.

196. As maiores alterações da composição base vieram para consolidar e determinar, com maior segurança, os fatores básicos de produção, os insumos e equipamentos utilizados nos processos e a mão de obra, entre outros. Assim, a composição paradigma não prevê necessariamente os acréscimos cujos fatores de produção possam ser melhorados para obter resultados de aumento na eficiência da fábrica.

197. Esses fatores são relacionados aos aditivos e equipamentos aceleradores do ciclo de desforma, como a cura por vapor, o uso de equipamentos de lançamento de concreto por meios de esteiras, em substituição aos equipamentos convencionais de lançamento ou outros que auxiliem o aumento de produtividade da fábrica.

198. Considera-se que os meios empregados para alcançar maior eficiência da fábrica de dormentes, em determinado período de produção, constitui particularidade de cada empresa aos seus objetivos estratégicos e não constituem, necessariamente, fatores específicos com reflexo nos custos médios obtidos por meios convencionais previstos.

199. Com relação ao transporte do cimento a granel, o Sicro prevê que o transporte está incluso até o local de entrega. Essa informação se encontra expressa na página 88 do Manual de Custos Rodoviários do DNIT, Volume 1, Metodologia e Conceitos do ano de 2003, *litteris:*

a) Cimento a Granel

Para o caso particular do cimento a granel, a prática no comércio é a do fornecimento CIF, isto é, a Fábrica entrega o cimento na Central de Concreto do comprador. Portanto, o transporte já está incluído no preço do material, logo não é aqui considerado. (Grifou-se)

200. É notória a larga utilização do Cimento ARI na fabricação de peças pré-moldadas objetivando o aumento da produção, visto o benefício de ganho de resistência mais rápido que o cimento convencional. Essa opção, embora represente custos maiores, racionaliza o uso das instalações e da mão de obra empregada, permitindo expressivo ganho de produtividade. Cada empresa busca de forma discricionária o aumento da produtividade. Na elaboração da composição de custo paradigma, foi previsto o uso do Cimento Portland CP-32 com a produção horária bem conservadora de 30 dormentes.

201. Destaque-se que, nas composições da Construtora Noberto Odebrecht, a estimativa de produção horária de dormente, empregando CPV-ARI, para os lotes 6 e 9 da Ferrovia Norte Sul é de 40 e 35 dormentes por hora, respectivamente, nas duas versões de composições apresentadas em suas manifestações no processo TC 018.509/2008-9.

202. A manutenção da produção horária relativamente baixa na composição paradigma tem a função de compensar e resguardar os efeitos da sazonalidade, problemas decorrentes de eventuais fornecimentos de produtos, além de outros fatores.

203. Quanto a inclusão na CPU dos dormentes da carregadeira de pneus e do trator agrícola não há como ser aceita, esse assunto já foi examinado pelo Tribunal na análise dos esclarecimentos prestados pela SPA no TC 011.287/2010-1 (Fiscobras 2010), *litteris:*

Quanto aos cortes de armadura entre os dormentes após a desprotensão e a estocagem, a menção da empresa em manter a carregadeira de pneus e o trator agrícola na composição não se justifica por já estar previsto, para essas operações, o uso de cavalo mecânico com reboque de 29,5 t., caminhão carroceria com guindaste de 6 t. e uma empilhadeira para carga e descarga dos dormentes. A eventual inclusão daqueles equipamentos, por óbvio deverá ser acompanhada de exclusão destes o que tornaria desvantajoso para a empresa, por serem os custos do conjunto de equipamentos da composição paradigma mais elevados. A Especificação Técnica para Dormentes Monobloco de Concreto Protendido 80-ES-000F-11-8006 prevê: '10.1.4 - As estocagens ou os carregamentos em veículos de transporte serão feitos por meio de ponte rolante, quando dentro do galpão, ou por empilhadeiras, quando em pátio externo', ou seu manuseio de carga e descarga: '10.1.6 - O carregamento e o descarregamento poderão ainda ser feitos por meio de guindastes instalados em veículos de transporte.'

204. Não procede também a pretensão dos responsáveis de inclusão de um percentual adicional para ferramentas de 10%. Isso porque na composição paradigma foi incluído um adicional de mão-de-obra de 20,51% em cumprimento ao disposto na Instrução de Serviço DNIT 15/2006, item 1.4.1.4.2, letra 'c', *litteris*:

c) definição dos preços unitários dos serviços, com base em composições de preços unitários elaborados de acordo com o SISTEMA DE CUSTOS RODOVIÁRIOS 2 - SICRO 2, cujo Manual pode ser obtido no endereço eletrônico www.dnit.gov.br, obedecendo-se aos seguintes critérios:

(...)

Inclusão do Adicional de Mão-de-Obra em todas as composições de preço unitário onde esteja discriminada a mão-de-obra complementar, de acordo com os percentuais a seguir discriminados, incidentes sobre o salário acrescido de leis sociais, conforme estabelecido no Manual de Custos Rodoviários, cuja edição final foi aprovada pela Diretoria do DNIT em 16/12/2003:

Caso I: Com a utilização de ferramentas

Item	**Adicional ao Valor da Mão de Obra (%)**
Equipamento de Proteção Individual	1,12
Transporte	4,79

Alimentação	9,60
Ferramentas	5,00
Total	**20,51**

Acolhe-se os seguintes pleitos dos responsáveis: a) a quantidade de 92 kg de cimento CP-32 e o acréscimo de 9,2 kg de microssílica por dormente; b) correção do consumo de aço de protensão para 9,83 kg já que no Lote 12 os dormentes seriam de bitola larga.

205. Em relação à reintrodução do oxigênio e acetileno, diferentemente da inviabilidade alegada pelos responsáveis, verifica-se que a metodologia é empregada em diversas fábricas por meio de equipamentos montados sobre pórticos, permitindo-se deslocamentos horizontal e vertical para executar cortes das armaduras entre as formas, separando individualmente os dormentes para estocagem, motivo pelo qual tal argumentação não deve prosperar.

206. Relativamente aos custos com transportes, os responsáveis alteraram algumas distâncias médias de transporte (DMT) sob a alegação que os dormentes foram produzidos na fábrica localizada em Porto Franco/MA. Conforme já comentado, os custos adicionais decorrentes de sua decisão gerencial de manter a fábrica de dormentes no Estado do Maranhão devem ser integralmente absorvidos pela contratada. Dessa forma, não se acolhe os argumentos oferecidos.

207. No que concerne ao custo com transporte do arame de protensão, não se comprovou a origem em Juiz de Fora/MG. Igualmente, os responsáveis não apresentaram documentos probatórios para justificar a alteração da distância média de transporte da brita e da areia para concreto.

208. No que tange ao transporte local de dormentes, observa-se que este serviço não compõe a CPU dos dormentes, visto que está inserido na CPU de montagem de grade.

209. Em relação aos mencionados transportes de cimento em sacas, deixa-se de acolher a inclusão do transporte, tendo em vista que o Sicro2 adota o emprego do cimento a granel, conforme já registrado, com o frete incluso (Metodologia e Conceitos, Volume1_Un_2003, p. 88).

210. Pelo exposto, propõe-se acatar parcialmente às alegações da empresa SPA quanto à CPU dos dormentes de concreto, revisando seu preço para R$ 247,91, com BDI de 23,90% incluso. Comparando-o com o preço contratado, obtém-se um superfaturamento de R$ 122,17 por dormente, e um superfaturamento total de R$ 24.264.838,99.

C.5. Alegações de defesa a respeito de Drenagem e Obras de Arte Correntes — (Itens 04, 05, 14, 15 37 e 38 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 26, 27, 75, 76, 89, e 90).

211. Os responsáveis contestam as composições referenciais adotadas para os itens 4, 5, 14 e 15 da Planilha contida na peça 265, p. 29, pois entendem ser necessário a inclusão de encarregado de turma, conforme CPU por eles elaboradas (peça 264, p. 75, 76, 89, 90).

212. Com referência, ainda, aos itens 5 e 15 consideram ser necessária a correção da densidade do material transportado, no caso pedra de mão, para 1,80t/m³, e quanto ao item 14 ressaltam que '(...)existem vários valores unitários diferentes de formas na planilha contratual e, como foram somados os quantitativos de todos os subitens, houve distorção no valor do sobrepreço apresentado.'

213. Informam que não foram encontradas, nos autos, as CPU dos itens 37 e 38, no entanto os valores constantes da Planilha de Superfaturamento estão compatíveis com os por eles calculados.

214. Acrescentam que foram modificadas as distâncias de transportes nas CPU de drenagem e obras de arte correntes que contemplam transporte de material, de acordo com planilha de vínculos de DMT por eles elaborada.

215. Por fim, sustentam que, feitas as mencionadas modificações, verifica-se a inexistência de superfaturamento relativo aos itens drenagem e obras de arte correntes e, assim, requerem o arquivamento do processo.

C.5.1 Análise

216. As composições questionadas são as CPU 4, 5, 14 e 15 (peça 316, p. 6, 7, 21 e 22, respectivamente).

217. Com referência a 'CPU 4 – Armadura CA-50/60', considera-se improcedente a inclusão de encarregado de turma pois não prevista na composição referencial do Sicro 2 (3 S 03 353 00 – dobragem e colocação de armadura), assim como não se aceita a alteração das DMT, vistos que estas foram calculadas em função do canteiro de obra do lote 12 (peça 316, p. 67-58). Mantem-se, portanto, o preço referencial de R$ 7,19 conforme, CPU 4 (peça 316, p. 6).

218. Com referência a CPU 5 os responsáveis não comprovaram a necessidade das alterações solicitadas. Cumpre observar, que o preço encontrado na CPU constante da peça 264, p. 76, foi de R$ 49,63, ou

seja, menor do que o constatado pela CPU de referência (peça 316, p.6), R$ 50,06. Assim, de forma conservadora, mantém-se o preço referencial empregado na apuração do sobrepreço desse item.

219. Não se aceita as alterações realizadas na CPU 15 (peça 264, p. 90), visto que para esse serviço foi utilizada como referência a composição do Sicro 2 (1 A 00 001 08 - Transporte local c/ basculante p/ rocha rodov. Não Pav.). Nessa composição a densidade considerada é 1,50 t/m³. Note-se que essa densidade foi a utilizada pela SPA em suas razões de justificativa apresentada no TC 018.509/2008-9 (peça 170, p. 22).

220. Não pode ser aceita a introdução na CPU 14 (peça 264, p. 89) de um encarregado de turma, uma vez que a composição de referência do Sicro 2 (1 A 01 402 01) não prevê a necessidade desse profissional. Rejeita-se também as alterações realizadas nos preços do aço CA 25 e de transporte de madeira, ante a ausência de justificativas, assim como não se aceita a alteração das DMT, vistos que estas foram calculadas em função do canteiro de obra do lote 12 (peça 316, p. 67-68). Aceita-se o acréscimo de 5% referente às ferramentas.

221. Diante do exposto o novo preço referencial passa a ser de R$ 37,80, reduzindo o superfaturamento total do item para R$ 1.964.361,45.

222. Quanto à alegação de não localização das CPU referentes aos itens 37 e 38, de fato, elas não constam da peça 72, inicialmente disponibilizada; entretanto, esse equívoco, conforme já registrado nos parágrafos 30 a 33 desta instrução, foi corrigido mediante a inserção de todos as CPU na peça 316, tendo sido concedido prazo adicional para que, se assim desejassem, complementassem suas alegações de defesa.

223. Todavia, regularmente notificados conforme parágrafos 164 e 165 desta instrução, os responsáveis, apesar de terem solicitado e obtido prorrogação de prazo para o atendimento, nada acrescentaram a suas defesas pretéritas.

224. Ressalte-se que na CPU 38 (peça 265, p. 25) obteve-se o preço de R$ 15,65, superior ao calculado na CPU de referência R$ 15,19 (peça 316, p. 59), assim, de forma conservadora mantem-se o preço da CPU de referência.

225. Desta forma, mantem-se as CPU paradigmas (peça 316, p. 58-59).

C.6. Alegações de defesa a respeito de Terraplenagem (itens 2, 3, 8, 18, 25, 29, 33, 34 e 42 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 27-31, 73, 74, 83; peça 265, p. 6, 12, 19, 21, 22 e 28).

226. As alegações de defesa dos responsáveis referem-se aos itens 2, 3, 8, 18, 25, 29, 33, 34 e 42 da planilha contida na peça 265, p. 29.

227. Afirmam que nos itens de escavação, carga e transporte de materiais para terraplenagem, apesar de discordarem conceitualmente, utilizaram a metodologia adotada pelas CPU de referência.

228. Alegam que na metodologia empregada pelo Sicro, esses itens são organizados por faixa de distância escalonadas a cada 200 metros, ou seja, de forma distinta do critério estabelecido para a obra, cujos referencias utilizados foram: até 2.000 m e acima de 2000 m. Asseveram que a utilização de DMT variados não reflete a realidade da obra.

229. Informam que para os itens 2, 3 e 8 não foram feitas alterações nas CPU de referência. Quanto às demais (18, 25, 29, 33, 34 e 42), alegam que não constam dos autos, não lhes tendo sido apresentadas, razão pela qual realizaram suas memorias de cálculo com base nas composições do Sicro.

230. Alegam que na CPU do item 18 (peça 265, p. 6) substituíram a motoniveladora pelo trator de esteiras D8R com lâminas, pois alegam que a motoniveladora não é compatível com o material de 3ª Categoria. Acrescentaram, ainda, o valor do transporte da dinamite entre Goiânia e Palmas, sob a alegação de que o item não é fabricado no estado de Tocantins.

231. Informam que foram adotados os mesmos parâmetros do Sicro nas composições relativas aos itens 25 - Sublastro com laterita, 29 - Compactação 100%, e 33 - Escavação, carga, transporte e espalhamento de material de 2ª categoria (peça 265, p. 12, 19 e 21 , respectivamente).

C.6.1. Análise

232. Quanto à alegada ausência das CPU, conforme já registrado nos parágrafos 30 a 33 desta instrução, foi corrigida mediante a inserção de todos as CPU na peça 316, tendo sido concedido prazo adicional para que, se assim desejassem, complementassem suas alegações de defesa.

233. Entretanto, regularmente notificados conforme parágrafos 164 e 165 desta instrução, os responsáveis, apesar de terem solicitado e obtido prorrogação de prazo para o atendimento, nada acrescentaram a suas defesas já apresentadas.

234. Como a empresa não trouxe qualquer demonstrativo ou ressalvas quanto aos preços referenciais adotados pela unidade técnica relativamente aos itens 2, 3 e 8 (peça 264, p. 73, 74 e 83), os parâmetros utilizados nesta instrução, para comparação de preços, são os mesmos constantes das CPU 2, 3 e 8 (peça 316, p. 3, 4 e 15).

235. Acolhe-se parcialmente as modificações realizadas na CPU 18 (peça 265, p. 6), revisando-se a composição de referência (peça 316, p 30), mediante o acréscimo do trator de esteira, por ser o equipamento previsto para espalhamento de material de 3ª categoria. Manteve-se a motoniveladora para manutenção do caminho de serviço. Corrigiu-se também o custo do material 'M948 – coroa para perfuratriz de esteira', para R$ 877,78, conforme consta do Sicro 2 – TO maio/2007.

236. Registre-se que o cálculo da hora produtiva do trator de esteiras foi vinculado à mesma produção do equipamento líder (E205-perfuratriz para rocha), que é de 36 m³/h.

237. Acolhe-se também a inserção do transporte comercial de dinamite com origem em Goiânia/GO, entretanto o destino considerado foi Porto Nacional/TO, onde se localiza o canteiro de obras e manteve-se o transporte local do canteiro para as frentes de serviço.

238. Feitas essas alterações o preço unitário do item passou a ser de R$ 26,56 resultando em um superfaturamento unitário de R$ 7,56 e um superfaturamento total de R$ 1.259.894,23.

239. Confrontando-se as CPU, referente ao 'item 25 – sublastro com laterita' (peça 265, p. 12-16), apresentadas pelos responsáveis, com as CPU paradigmas (peça 316, p. 39-43) e com a composição do Sicro 2 (código 2 S 02 200 00), verifica-se:

a) assiste razão aos defendentes quanto à inclusão dos seguintes equipamentos: 2 caminhões basculantes e 1 caminhão tanque para água;

b) deve ser corrigida a base de cálculo da CPU paradigma para apuração do adicional do encargo social de 15,51% de R$ 45,33 para R$ 77,48, como consta da CPU apresentada pelos responsáveis;

c) acata-se a substituição do encarregado de turma da CPU paradigma pelo encarregado de pavimentação, conforme consta da composição do Sicro 2 (2 S 02 200 00);

d) corrigiu-se o transporte de marial de jazida da CPU paradigma, visto que não foi multiplicado pela distância;

e) na CPU 25 AUX 3 (peça 165, p. 15) apresentada pela defesa, o valor da base de cálculo do adicional de encargos sociais de 15,15%, R$ 54,72, está incorreto, o certo é o valor de R$ 41,04 conforme a CPU paradigma de peça 316, p. 42. No entanto faz-se necessário corrigir o valor do salário-hora do encarregado de turma para R$ 14,46 na CPU paradigma conforme consta do Sicro 2.

240. Feitas essas correções o novo preço unitário de referência para o item passa a ser de R$ 13,93, resultando em um superfaturamento unitário de R$ 2,19 e um superfaturamento total de R$ 412.821,77.

241. Para o item 29 – Grau de compactação 100% (Proctor Normal) - Corpo do aterro, os responsáveis apresentaram incorretamente a CPU 29 (peça 265, p.19), referente ao Grau de compactação 95% do (Proctor Normal) (aterro), assim mantem-se a CPU paradigma (peça 316, p. 49), sendo necessário corrigir o salário-hora tanto do encarregado de turma quanto ao dos serventes para R$ 14,46 e R$ 7,43, respectivamente.

242. Feitas essas correções o novo preço unitário de referência para o item passa a ser de R$ 2,33, resultando em um superfaturamento unitário de R$ 1,46 e um superfaturamento total de R$ 1.000.646,87.

243. Quanto ao item 33 - Escavação, carga, transporte e espalhamento de material de 2a. categoria, a CPU apresentada (peça 265, p. 21) coincide com a CPU referencial (peça 316, 52), dessa forma mantem-se o subpreço unitário de R$ 0,58 e o subpreço total de R$ 167.916,48.

244. Equivocadamente, os responsáveis contestaram o item 34 - Compactação de bota fora, nomeando de item 33 - Compactação de bota fora, tendo sido apresentada a CPU 34 (peça 265, p. 22) a qual difere principalmente da CPU paradigma (peça 316, p. 54) por ter mantido a motoniveladora, quando esse equipamento deve ser retirado, pois o serviço de espalhamento na Valec é remunerado no serviço de escavação, carga, descarga e espalhamento.

245. Constata-se também que os responsáveis alteraram a produção da equipe, sem apresentarem qualquer justificativa para tanto. Dessa forma mantém-se a composição paradigma constante da peça 316, p. 54, em que se apurou um superfaturamento unitário de R$ 0,37 e um superfaturamento total de R$ 310.101,06.

246. Quanto ao item 42, incluído pelos responsáveis em sua planilha de peça 265, p. 29, observa-se que este item está fora dos itens mais relevantes a curva ABC, assim não entrou nos cálculos de apuração do superfaturamento.

247. Diante do exposto acolhe-se parcialmente as alegações de defesa e procede-se aos ajustes nas composições paradigmas.

C.7. Alegações de defesa a respeito de Brita para lastro (itens 6 e 7 da planilha de superfaturamento) (peça 264, p. 28-31, 77-82).

248. Os argumentos de defesa referem-se aos itens 6 e 7 da planilha contida na peça 265, p. 29, elaborada pela defesa.

249. Com referência ao item 6 – fornecimento de brita para lastro, os defendentes entendem que as composições elaboradas pela unidade técnica, como referência, devem ser ajustadas para refletirem a realidade do serviço executado, visto contemplar as seguintes operações: a) produção da brita, incluindo furação, detonação, carga e transporte dos blocos até o britador e britagem propriamente dita; b) movimentação para estocagem do material; c) carga da brita em caminhões rodoviários; d) transporte e estocagem da brita até ao local de estocagem (pulmões); e) carga da brita em caminhões para distribuição ao longo da via.

250. Afirmam que para o cálculo do custo desse serviço, com base no referencial utilizado pela Unidade Técnica do TCU, é necessário que os itens a seguir integrem a composição final de preço, *litteris*:

a) de acordo com o critério de medição e pagamento, o item '*Fornecimento de brita, inclusive transporte*' é medido geometricamente, ou seja, por meio da metragem cúbica já compactada e de acordo com a seção geométrica de projeto, e não pelo volume real produzido e transportado. Diante disso, imprescindível considerar o volume correspondente ao empolamento ou adensamento, que representa 20% a mais que o volume real a ser remunerado por este serviço;

b) este percentual de adensamento já foi inclusive tema largamente discutido com a Valec, e aferido em campo pela fiscalização, apesar do TCU não o adotar. No entanto, neste caso, está sendo adotado o percentual de 15% nas composições de fornecimento e também do transporte da brita para lastro;

c) além do adensamento acima, tem-se, ainda, que considerar as perdas verificadas nos estoques (pulmões), resultantes da contaminação de parte da brita em contato com o solo ocasionada pela passagem dos veículos carregadores e transportadores, que representam 5% a mais que o volume geométrico;

d) no caso específico da perda em pulmões, o próprio TCU já admitiu existir, porém alega que não há previsão na norma da VALEC para pagamento desta parcela, o que não se pode admitir, especialmente por se estar buscando aferir a realidade vivenciada no curso da obra e seus respectivos custos.

251. Prossegue alegando que deveriam ser feitos os seguintes ajustes nas composições apresentadas pela TCU:

a) correção do custo operativo da Carregadeira E010;

b) correção dos custos improdutivos dos equipamentos: E010 (Carregadeira), E225 (Britador) e E504 (Grupo Gerador);

c) correção do salário hora do Encarregado de Britagem e do Servente;

d) inclusão de uma carregadeira de pneus para carga da brita produzida nos caminhões;

252. Informam que, *litteris*:

Na composição da produção da rocha, CPU 6 Aux 1, que foi apresentada neste Processo, os equipamentos Conjunto de Britagem e Grupo Gerador foram inseridos indevidamente, pois não fazem parte deste item de serviço. Em virtude disso, e diante da CPU do SICRO, os Defendentes procederam a correção deste erro e efetuaram a substituição destes equipamentos pelos equipamentos corretos: E203 — Compressor de Ar e E204 — Perfuratriz Manual, tendo, ainda, sido corrigido os respectivos valores unitários.

253. Acrescentam que incluíram o item de transporte de dinamite entre Goiânia e Palmas que não havia sido considerado na planilha de superfaturamento uma vez que não existe este produto no estado de Tocantins.

254. Aludem que na composição referencial de preço de fornecimento de brita foi adotada a modalidade de brita produzida, assim, considerando que a jazida é de propriedade de terceiros, deve ser incluído o custo de indenização de jazida na composição da brita produzida.

255. Assim foram elaboradas as CPU constantes da peça 264, p. 77-81, resultando em um preço unitário total de R$ 43,60, e um subpreço, no item brita para lastro de R$ 553.714,70 (data base março/2000). (peça 62, p. 55).

256. Quanto ao 'item 7 – transporte de brita para lastro' informam que alteraram o tipo de caminhão transportador, utilizando o mesmo do transporte até 3 km, com o mesmo fator de adensamento de pedra. Assim, de acordo com a CPU 7 (peça 264, p. 82), o preço unitário seria de R$ 1,66, acarretando um subpreço total de R$ 14.496.706,11.

257. Concluem afirmando que, consideradas todas as variáveis apontadas, não previstas nas composições de referência: 'verifica-se que não há qualquer superfaturamento ou sobrepreço relativo ao item Brita para Lastro, sendo inegável o arquivamento deste Processo.'.

C.7.1 Análise

258. Para a análise do fornecimento de brita, foi considerada todas as operações indicadas pelos responsáveis, conforme se depreende das CPU constantes da peça 316, p. 9-13, em que se considerou o custo da brita transportada até 3 km, sendo o custo do transporte além dos 3 km iniciais (item 7) calculado a parte (peça 316, p.14).

259. A composição elaborada pelos responsáveis para o 'item 7 - transporte de brita para lastro' (peça 264, 82) teve por base o serviço do Sicro 2 de código 1 A 00 002 08 – transporte local c/ basc. p/rocha rodov. pav., o qual não é o mais adequado para o serviço.

260. Para a análise do item 7 foi adotada, conservadoramente, a metodologia do TC 018.509/2008-9 (peça 174, p. 33), utilizando a composição 1 A 00 001 05 - Transp. local c/ basc. 10m^3 rodov. não pav (const), como paradigma mais adequado, obtendo-se o preço de R$ 1,07 m^{3}xkm (CPU 7 – peça 316, p. 14). Registra-se que foi incluído na composição o fator de compensação de 11,11% a mais, por adensamento quando da aplicação dessa brita no lastro. Portanto, constata-se que o item apresenta subpreço unitário de R$ 0,37 m^{3}xkm, o que representa um subpreço total de R$ 6.313.416,65.

261. Quanto ao custo de transporte de brita para lastro até 3 km (item 6), também foi adotada a mesma metodologia empregada no TC 018.508/2008-9 (peça 174, p. 39), vide CPU 6
aux 4 (peça 316, p. 13). A alegação da empresa SPA em relação ao empolamento da brita no percentual de 20% sobre o volume solto para compensar a retração de volume por adensamento não procede. Na composição de referência foi considerada a redução de 10% do volume, ou seja, acréscimo de 11,11%, conforme orientação constante no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes, Volume 5 – Custos Unitários de Referência para Obras Ferroviárias – Sicro 3 (p. 200):

Testes laboratoriais confirmaram que no processo de adensamento o lastro perde 10% de seu volume. Assim, nas composições de serviços de lançamento, pré-lançamento e lançamento complementar do lastro o coeficiente unitário utilizado para definir a quantidade de material necessário já considera essa perda.

262. As perdas em depósito não são remuneradas, pois, a aplicação de brita para lastro devem contemplar, caso sejam necessários os estoques pulmão, as devidas precauções para se evitar tais ocorrências. Não há previsão nos normativos da Valec e nem no Sicro do DIF/DNIT.

263. Foi adotada a composição 1 A 01 150 01 do Sicro, com alterações, conforme Manual da Valec, considerando a retirada dos serviços de Limpeza de camada vegetal em jazida e Expurgo de jazida, pois tais serviços serão medidos separadamente. Essa informação consta na Norma de Medição e Pagamento da VALEC 80-NMP-000F-00-7000 - Jazidas e Pedreiras. Incluiu-se ainda o serviço M980 do Sicro relativo à indenização de jazidas.

264. Quanto à composição auxiliar do transporte, haja vista a razoabilidade de os primeiros três quilômetros da estrada a partir das pedreiras exploradas serem percorridos em estradas ou caminhos não pavimentados, foi adotada a composição 1 A 00 001 08 – transp. Local c/ basc. p/ rocha rodovia não pavimentada.

265. Assiste parcialmente razão à contratada quanto à necessidade de incluir custo da carga de brita para lastro, conforme previsto no Manual de Custos Rodoviários do DNIT. O tempo de carga de um caminhão de 10 m^3 com carregadeira de pneus é de 2,50 minutos (0,04 h). Procedeu-se os ajustes conforme CPU 6 da peça 354, p. 10.

266. As premissas de distâncias de transportes da Jazida foram as do croqui (peça 49, p. 176 – TC 010.531/2010-6 apenso). O transporte por rodovia pavimentada é de 27 km, já descontados os 3 km incluídos na composição de fornecimento e 50 km em transporte local não pavimentado.

267. Assiste razão aos responsáveis quanto à necessidade das seguintes correções na CPU 6 de referência (peça 316, p. 9):

a) custos operativo e improdutivo da carregadeira de pneus de R$ 146,83 para R$ 169,53 e de R$ 10,80 para R$ 13,68, respectivamente, conforme Sicro 2 - código E010;

b) custos improdutivos dos equipamentos E225 - Conjunto de Britagem e E504 – Grupo Gerador de R$ 11,41 para R$ 13,68 e de R$ 8,33 para R$ 10,55 , respectivamente;

c) salários-hora do encarregado de britagem (T512) e do servente (T701) de R$ 21,60 para R$ 27,36 e de R$ 5,86 para R$ 7,43.

268. Feitas essas considerações, o preço do item 6 - Fornecimento de brita e transporte até 3 km é de R$ 44,18/m^3 (CPU 6, peça 354, p. 10), indicando um superfaturamento unitário de R$ 3,02 e um superfaturamento total de R$ 856.107,08. Com referência ao item 7 – Transporte de brita para lastro além de 3 km seu preço unitário é de R$ 1,07, acarretando um subpreço unitário de R$ 0,37 e um subpreço total de R$ 6.313.416,63.

C.8.Alegações de defesa a respeito de Concreto Magro e Estrutural (itens 9, 22, 31 e 35 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 31-32; e 265, p. 20 e 23).

269. Os esclarecimentos dos responsáveis referem-se aos itens 9, 22, 31 e 35 da planilha contida na peça 265, p. 29.

270. Consideram que devem ser adotadas as distâncias locais e comerciais em consonância com a planilha de vínculos de DMT por eles elaborada.

271. Afirmam que no transporte da brita '(...) foi utilizada a distância na mesma base do transporte da brita para lastro (3 + 60,5) km, que é uma distância média, por não ter como utilizar o diagrama de centro de massas de volume, por ser muito diluído ao longo dos 100 km da obra.

272. Alegam que: 'Nos concretos de fck > 10MPa e 15 Mpa, foi considerada a produção da equipe de 2,50 m3/h, uma vez que estes não são utilizados em volumes concentrados e, sim, ao longo da via férrea em pequenos volumes, com muita movimentação dos equipamentos.', e para os de resistência maiores mantiveram a produção das equipes em 5,60 m³, em consonância com o Sicro 2, por se destinarem a obras maiores, com volumes concentrados, sem muita movimentação dos equipamentos.

273. Por não terem localizado nos autos as memórias de cálculo dos itens 22, 31 e 35, elaboraram as respectiva CPU com base naquelas constantes do Sicro 2.

274. Diante dessas considerações afirmam não haver superfaturamento relativo aos itens concreto magro e estrutural.

C.8.1 Análise

275. Quanto à alegada ausência das CPU conforme já registrado nos parágrafos 30 a 33 desta instrução, foi corrigida mediante a inserção de todos as CPU na peça 316, tendo sido concedido prazo adicional para que, se assim desejassem, complementassem suas alegações de defesa.

276. Entretanto, regularmente notificados conforme parágrafos 164 e 165 desta instrução, os responsáveis, apesar de terem solicitado e obtido prorrogação de prazo para o atendimento, nada acrescentaram a suas defesas já apresentadas.

277. Em relação às distâncias de transportes de insumos, considerou-se a origem dos materiais: Cimento, Arame, Aço CA-50/60, Areia Comercial de Palmas/TO. Para a brita para concreto, tomou-se como fonte a Pedreira Pugmil, de acordo com as informações e croqui.

278. Quanto ao transporte da Areia, foram consideradas duas parcelas: a primeira de 24 km em rodovia pavimentada, comercial até o canteiro de Obras; e a segunda do canteiro de obras até as frentes de serviços em transporte local por rodovia não pavimentada com DMT de 50 km. Essas distâncias são as mesmas adotadas pela SPA.

279. Em relação à brita para concretos, considerou-se integralmente o transporte local em duas parcelas. Uma parte em rodovia pavimentada de 2 km da Pedreira Pugmil até o acesso para o trecho não pavimentado; e, para o segundo trecho, considerou-se a DMT de 40 km em transporte local sem pavimento, que corresponde ao trecho de 16 km até a interseção à ferrovia e desta aos trechos internos que complementam a distância média de 24 km.

280. Acolhe-se parcialmente as alegações de defesa referentes aos itens 9 - Concreto Fck >= 15 MPa e 35 - Concreto Fck >= 10 MPa, entretanto deverão ser mantidas as DMT das composições paradigmas.

281. Dessa forma os novos preços unitários de referência passam a ser para o item 9 - Concreto Fck >= 15 MPa de R$ 355,85, indicando um superfaturamento unitário de R$ 4,33 e um superfaturamento total de R$ 136.601,48; e para o item 35 - Concreto Fck >= 10 Mpa de R$ 339,46, indicando um subpreço unitário de R$ 4,96 e um subpreço total de R$ 23.146,29.

282. Quanto aos itens 22 - Concreto Fck >= 30 Mpa e 31 - Concreto Fck >= 25 Mpa, as composições elaboradas pelos defendentes diferem das composições paradigma apenas com referência às DMT, que conforme já examinado nos parágrafos 288 a 299 deve ser as das composições paradigmas.

283. Dessa forma, mantém-se as composições paradigmas de peça 316, p. 34 e 50, apenas corrigindo o custo unitário de produção da CPU 31 de R$ 60,47 para R$ 65,00, acarretando um preço unitário de R$ 348,30, indicando um superfaturamento unitário de R$ 70,32 e um superfaturamento total de R$ 346.357,14.

C.9. Revestimento de Taludes (Itens 11 e 24 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 31-32 e 87; e peça 265, p. 11).

284. As alegações de defesa apresentadas referem-se aos itens '11 – Revestimento vegetal de talude com manta' e '24 – Revestimento vegetal de talude (hidrossemeadura) da planilha de peça 265, p. 29.

285. Informam que não localizaram, nos autos, a composição de referência 'CPU 24 - Revestimento vegetal de talude (hidrossemeadura)' e, assim, utilizaram a composição do Sicro 2.

286. Alegam que a composição CPU 11, empregada como de referência pelo TCU (peça 316, p. 18), se restringe à aplicação de sementes. Consideram que seria necessária a inclusão dos seguintes itens: a) irrigação, replantio e manutenção para germinação da planta; b) emprego de dois caminhões tanque com bombas de irrigação e dois ajudantes para operação dos mangotes, com vistas a manter a produtividade do Sicro; acréscimo de sementes de no mínimo 10%.

287. Consideram ser inapropriada a utilização de manta geotêxtil RT-26 na composição da CPU 11, assim a substituíram pela biomanta vegetal projetada.

288. Assim, elaboraram a 'CPU 11 – Hidrossemeadura utilizando manta vegetal' (peça 264, p. 87), obtendo um preço unitário total de R$ 16,46.

289. Já para o item 24, elaboraram a CPU 24 (peça 265, p. 11), onde foi obtido o preço unitário de R$ 1,79.

290. Concluem afirmando não haver superfaturamento para esses itens.

C.9.1 Análise

291. As questões elencadas pelos responsáveis, enumerando as dificuldades encontradas no plantio se aplicam nas condições mais adversas e extremas que se possam encontrar em campo, todavia, há que se considerar as situações fáticas da média em campo. Essa é a previsão contida na composição trazida pelo Sicro 2 código 2 S 05 102 00.

292. Antes da adoção do serviço de hidrossemeadura é preciso avaliar as condições do solo, as perdas, replantio, enfim, a adequação desse tipo de serviço. A técnica deve ser adotada após se ponderar a possibilidade de outras soluções mais viáveis e permanentes, a exemplo do plantio de gramas em leiva, em mudas, ou com emprego de acessórios auxiliadores na fixação da vegetação.

293. A hidrossemeadura, portanto, deve ser aplicada quando houver as condições mínimas viáveis para a sua adoção. Caso essas condições não sejam atendidas, outras soluções deverão ser tomadas em substituição.

294. Quanto à necessidade de caminhões pipas para a manutenção do plantio, não há essa previsão na composição de preços. O próprio equipamento aspersor de sementes deve fornecer água e fixador suficiente nas mínimas condições de germinação e manutenção por um determinado período previamente avaliado em projeto.

295. Excepcionalmente, se as condições de pegas das sementes já germinadas necessitarem de intervenção urgente para evitar maiores perdas, nada obsta a fiscalização autorizar expressamente a intervenção de caminhões pipas, pelos quais há no contrato a remuneração em separado para esse e outros tipos de equipamentos.

296. Igual modo, as frentes de serviços a serem semeadas devem ser autorizadas expressamente pela fiscalização, obedecendo-se as condições climáticas em períodos mais favoráveis, o que requer a *expertise* da empresa e da fiscalização. Observa-se que as operações de hidrossemeadura deverão ser integradas com os demais serviços de terraplenagem e drenagem superficial. Isso dificultaria possíveis danos ao solo por carregamento de solo e nutrientes.

297. Nesse aspecto, a composição adotada prevê a incorporação de adubos, inseticidas, calcária e adubo orgânico para auxílio no desenvolvimento das plantas. A dosagem desses ingredientes está prevista na composição do Sicro 2 S 05 102 00 - hidrossemeadura.

298. Isto posto, mantém-se composição referencial CPU 24 (peça 316, p. 38), com o preço unitário de R$ 0,99/m^2. Considerando que o preço da proposta da SPA foi de R$ 2,06/m^2, há superfaturamento no item de R$ 1,07/m^2, representando um total de R$ 1.740.371,85.

299. Quanto à CPU 11 (peça 264, p. 87) pelas mesmas razões expostas para CPU 24 (peça 265, p. 11) rejeitam-se a inclusão de 2 caminhões tanque, os incrementos na mão-de-obra e as DMT utilizadas. Observa-se que o custo da biomanta vegetal projetada na CPU dos defendentes e a manta geotêxtil RT 26 da CPU paradigma são idênticos. Assim, mantém-se a composição paradigma CPU 11 (peça 316, p. 18) com o preço unitário de R$ 8,40.

300. Considerando que o preço da proposta da SPA foi de R$ 11,72/m^2, há superfaturamento unitário no item de R$ 3,32/m^2, representando um total de R$ 2.759.846,82.

C.10. Alegações de defesa a respeito de desmatamento, destocamento e limpeza do terreno (item 28 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 33).

301. Os esclarecimentos da SPA referem-se ao item 28 - Desmatamento, destocamento e limpeza da planilha contida na peça 265, p. 29.

302. Afirmam que, neste item, existe uma divergência conceitual em relação ao Sicro sobre o percentual de árvores com diâmetros superiores a 15 cm e, também, a 30 cm. Afirmam ser necessário a adoção de um índice maior pelo fato de a obra se desenvolver praticamente acompanhando o rio Tocantins.

303. No entanto, afirmam que em sua CPU mantiveram o percentual adotado pela equipe técnica para destocamento acima de 15 cm e desconsideraram as árvores com diâmetro maior que 30 cm.

304. Os responsáveis alegam que a composição do Sicro, usada como referência pelo TCU, não prevê 'corte, transporte e empilhamento dos troncos em pedaços, de acordo com a determinação da VALEC.'. E acrescentam, *litteris:*

Para que esta operação de corte atenda à produção horária da composição de 1.444 m2 são necessárias 6 (seis) máquinas manuais de corte tipo moto serra Sthill. Necessário considerar, também, a Carregadeira de Pneus para carga e transporte das 'torinhas' para o limite da faixa de domínio da ferrovia, bem como de mais 8 (oito) serventes para empilhamento e operação dos equipamentos motosserras.

305. Elaboraram então as CPU constante da peça 265, p. 18, chegando a um preço unitário de R$ 0,65, resultando em um subpreço de R$ 474.241,32 (peça 265, p. 29).

C.10.1 Análise

306. O custo do serviço, calculado pelos responsáveis, resulta das seguintes premissas: i) necessidade de dez serventes; e ii) incidência de árvores à taxa de 16 unidades por hectare para diâmetros entre 0,15 e 0,30m; e iii) necessidade de 6 máquinas manuais (motosserra) e de uma carregadeira de pneus.

307. Considerando que o Sicro 2 apresenta esse serviço em comum para obras rodoviárias e ferroviárias e atentando-se que o sistema do Dnit é o definido, em lei, como referencial de custos, elaborou-se as CPU constantes da peça 316, p. 46 e 47, tendo por referência: Sicro 2 - 2 S 01 000 00 - Desm. dest. limpeza áreas c/arv. diam. até 0,15 m e 2 S 01 010 00 - Destocamento de árvores D=0,15 a 0,30m; consumo de serviço de destocamento de árvores D=15 a D=30cm: 16 unidades por hectare, conforme tabela 1 - Cerrado Denso – peça 131, p. 49 do TC 018.509/2008-9.

308. Assim, mantém-se a CPU elaborada pela unidade técnica, CPU 28 (peça 315, p. 46) com um preço paradigma de R$ 0,36 para o item 'Desmatamento, destocamento e limpeza', na data base de maio de 2007. Comparado ao preço contratado de R$ 0,60, verifica-se um superfaturamento unitário de R$ 0,24 e total de R$ 1.173.373,89.

C.11. Alegações de defesa a respeito de obras complementares (itens 16 e 17 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 33-34 e 91; peça 265, p. 1).

309. Os responsáveis tecem algumas considerações que na opinião deles deveriam ser observadas na CPU do item 16 - Fornecimento e aplicação (bloco de rocha diam. médio 0,50 m), pois entendem que a composição do Sicro 2 – código 3 S 05 001 00 – Enrocamento de pedra jogada, que serviu de base para a CPU 16 (peça 316, p. 23), é inadequada para a realização do serviço proposto na planilha da Infra S.A., posto que: o peso dos blocos de rocha com diâmetro médio de 50 cm, não permite que sejam carregados manualmente.

310. Ressaltam que o serviço executado de maneira manual se mostra mais oneroso do que o por eles proposto na CPU 16 (peça 264, p. 91).

311. Consideram inadequado o transporte de 1 m³ x 1 km, previsto na composição paradigma, pois, os blocos são produzidos na pedreira instalada na obra, com a mesma DMT da brita para lastro e demais materiais pétreos considerados nas outras composições. E assim, *litteris*:

Portanto, os Defendentes apresentam sua CPU com base na confecção de colchão drenante com pedra de mão, porém adequando a densidade da rocha para 2,40 m³/m, e adequando a distância de transporte com a Planilha de Vínculos de DMT anexa.

312. Entendem, quanto à CPU 17, que: 'não existem grandes divergências com as composições apresentadas, não gerando alterações significativa de preço unitário.'.

313. Concluem que, considerando as variáveis apontadas, inexiste superfaturamento relativo a esses itens.

C.11.1 Análise

314. Não se aceita as alterações realizadas pelos responsáveis na composição de referência CPU 16 (peça 316, p. 23), pois contrariam a composição do Sicro-TO de código 3 S 05 001 00.

315. Entretanto, deve-se ajustar o item de transporte de pedra de mão, para que nele conste, conforme o croqui (peça 354, p. 69), o transporte por rodovia pavimentada de 27 km, já descontados os 3 km incluídos na composição de fornecimento, e 50 km em transporte local não pavimentado.

316. Feitas as alterações necessárias na composição paradigma CPU 16 (peça 316, p. 23), o preço unitário de referência passa a ser de R$ 177,99, indicando um subpreço unitário de R$ 52,70, e um subpreço total de R$ 2.883.519,01.

317. A composição elaborada pelos responsáveis para o item 17 (peça 265, p. 1) apresenta um preço de R$ 24,30, superior ao preço de referência de R$ 22,95 (peça 316, p. 24). As principais diferenças entre as duas composições são a seguir examinadas.

318. Com referência ao custo horário de equipamentos, o valor correto é o constante da CPU elaborada pelos responsáveis, R$ 6,54, assim, faz-se necessário corrigir esse valo na CPU de referência em decorrência de equívoco na totalização do item.

319. O adicional de encargos sociais para o grupo mão-de-obra deve ser de 20,51%, incluindo ferramentas, conforme costa da CPU elaborada pelos responsáveis. Assim o custo horário da mão-de-obra passa a ser de R$ 106,84.

320. Quanto à quantidade de arame recozido nº 18 (M319) prevalece a quantidade indicada na composição de referência, visto que esta é a quantidade prevista na composição do Sicro 2 usada como referência (2 S 06 400 01 - Cerca arame farp. c/ mourão concr. seção quadrada).

321. A quantidade correta do arame farpado nº 16 galv, simples (M321) é a constante da composição de referência, onde se considerou uma perda de 2%, ou seja, a cada metro de cerca o consumo foi de 5,10 m de arame.

322. Pelas razões já expostas no parágrafo 226 desta instrução e devido às DMT consideradas para as atividades auxiliares, mantém-se para este grupo as quantidades e custos constantes da composição de referência.

323. Quanto ao transporte de materiais, considera-se pertinente a inclusão do transporte por rodovia não pavimentada do arame farpado, porém, na distância de 47 km e pelo custo unitário de R$ 0,67.

324. Com referência ao transporte de materiais produzidos, as DMT devem ser aquela consideradas na CPU 17 de referência.

325. Feita essas alterações, o novo preço unitário de referência é de R$ 23,48, indicando um superfaturamento unitário de R$ 11,11, e um superfaturamento total de R$ 2.152.765,20.

C.12. Alegações de defesa a respeito de transporte em geral (peça 261, p. 34-36).

326. Em decorrência de diversas dificuldades enfrentadas na execução da obra, como dificuldade para transposição de sítios, fazendas, rios e cursos d'água, limitação de velocidade por conta da declividade do projeto, dificuldade de acesso em vias transitáveis, entre outras, a SPA solicita alterações nas velocidades médias adotadas pelo Sicro. Assim, a empresa propõe a redução de 5 km/h para as velocidades dos transportes dentro do perímetro da obra e afirma não restar sobrepreço ou superfaturamento com a nova composição de preços.

C.12.1 Análise

327. O TCU tem posicionamento pacífico quanto à viabilidade de utilização dos preços estabelecidos no Sicro como paradigma para fins de apuração de sobrepreço e superfaturamento (Acórdãos 2.843/2008-TCU-Plenário, 462/2010-TCU-Plenário, 1.922/2011-TCU-Plenário e 1.923/2011-TCU-Plenário, todos relatados pelo Ministro Valmir Campelo; e, 1.884/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman).

328. De fato, os preços referenciais podem ser ajustados de acordo com as peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente por meio de justificativa técnica. A empresa solicita a redução de 5 km/h para as velocidades de transportes dentro do perímetro da obra sem demonstrar como chegou a essa velocidade para abatimento. Não apresentou qualquer estudo ou documentação a fim de demonstrar, por exemplo, porque deve ser reduzido em 5 km/h a velocidade e não em 3 km/h ou em 10 km/h. Não há como aceitar suas argumentações.

329. Nas composições paradigmas do referencial Sicro são previstas as médias de velocidades de tráfego de veículos de serviços, de acordo com o leito estradal. Ademais, estão previstos os equipamentos para a manutenção dos caminhos de serviços. Dessa forma, não há nenhuma razão plausível para se acolher os argumentos genéricos trazidos pela empresa.

C.13. Alegações de defesa a respeito de itens de superestrutura ferroviária (Itens 10, 12, 13, 19, 20, 26, 27, 30, 32 e 41 da Planilha Resumo) (peça 264, p. 36-40, 85 e 88; peça 265, p. 7, 17 e 26).

330. Os responsáveis alegam que o Dnit não tinha histórico de obras ferroviárias executadas para servir de parâmetro para balizar os preços de superestrutura ferroviária. Acrescenta que, *litteris*:

O máximo que o DNIT gerenciou foram desvios ferroviários de cidades, que não podem ser comparados com o porte da obra em questão. Para analisar as composições apresentadas pelo TCU seria necessário tratar separadamente os itens de fornecimento de material dos itens de execução de serviços.

331. Argumentam que: 'Nos itens de fornecimento de materiais de fixação, Calço Isolador, Palmilha, Grampo Elástico, não tem como analisar os valores apontados, pois, passados mais de 10 anos, não tem como contestar comprovadamente.'.

332. Com referência aos AMV, informam não ser possível prestar qualquer manifestação a respeito, visto não terem localizado as memorias de cálculo, e por isso mantiveram os preços anteriormente apresentados.

333. Quanto aos itens de serviço esclarecem que, à época, os únicos preços referenciais existentes seriam os fornecidos pela Infra S.A. e continuam: 'Os serviços de superestrutura ferroviária somente foram

inseridos no sistema SICRO no ano de 2017 e, portanto, não podem servir de parâmetro de comparação, diante da existência de uma defasagem de mais de 10 anos.'.

334. Esclarecem que os equipamentos ferroviários utilizados em obras do porte da FNS são específicos, e difíceis de ser encontrados no mercado de locação. No caso dos equipamentos pesados, Socadoras e Reguladora de Lastro, seriam importados da Europa e cotado em Euro e sujeitos aos diversos custos inerentes a importação.

335. Tomam por base o equipamento D8R, Código Sicro 2 E003, também um equipamento importado, tendo um custo de aquisição R$ 2.113.000,00 e um custo horário de R$ 333,1503, para asseverarem, *litteris*:

Tomando este mesmo parâmetro de custo horário para os equipamentos ferroviários citados, apesar de exigirem manutenção mecânica e eletrônica mais específica, o cálculo dos custos unitários nesta mesma base, devem ser:

a Socadora 08.16-SH da Plasser, após frete, internação e impostos, custa no Brasil R$ 4.211.702,00, com o Euro cotado em R$ 2,77. Aplicando o mesmo fator de conversão utilizado pelo SICRO para o D8R, seu custo operativo passa a ser de R$ 664,0462/h.

Este equipamento é dotado de 2 cabines, com comandos eletrônicos, frontal e traseira, e utiliza 2 (dois) técnicos especializados para sua operação.

No caso da Reguladora PBR-400 da Plasser, a mais simples, que faz somente a regularização da brita descarregada para operação da Socadora e o acabamento final do lastro de acordo com o perfil estabelecido no projeto, custa, após as operações de internação no Brasil, R$1.861.647,00 com a mesma cotação do Euro acima. Adotando a mesma sistemática anterior, seu custo operacional passa a ser de R$293,5203/h.

336. Diante disso consideram inadequados os valores constantes da CPU de referência (peça 316, p. 20) para esses equipamentos.

337. Ainda em relação à fase de nivelamento, levantamento e socaria, os responsáveis acreditam ser necessárias as seguintes alterações:

Além dos técnicos que operam os equipamentos, quando da execução dos serviços de nivelamento e também do Posicionamento Final da via, mais 2 (dois) técnicos acompanham o desenvolvimento destes equipamentos, que sempre trabalham em conjunto.

Como a execução do serviço de nivelamento é feita em 3 etapas (3 passadas de máquina) para atingir a cota próxima à de projeto final, em cada etapa tem que ser levantado pela topografia o perfil dos trilhos, e passado para o Técnico de Estrada para calcular os novos parâmetros a serem implantados no sistema eletrônico da Socadora.

Necessita ainda da presença do Técnico Eletrônico *full time* no acompanhamento dos serviços e na orientação no posicionamento dos elementos de curvas horizontais e verticais, de acordo com o projeto de superestrutura.

338. Para o serviço de montagem de grade consideram necessária a inclusão de uma carregadeira de pneus para movimentar e posicionar as barras de 120m de trilhos soldados e a correção da quantidade de conjunto de talas de junção, que acarretou ajustes no número de furos por quilômetro de linha e no transporte desses itens desde o fornecedor.

339. No que concerne à fase de lastramento, a empresa propõe a alteração da quantidade de caminhões basculante para cinco unidades com produção operativa de 62%, considerando a distância percorrida e a correção do consumo de brita por quilometro de linha em função para considerar a superelevação nas curvas (peça 98, p. 35-36).

340. Alegam não lhes ter sido disponibilizadas as CPU de lastramento de via e posicionamento final, razão pela qual, fundamentaram suas alegações com base nas composições apresentadas pelo Tribunal em processos anteriores.

341. Na composição unitária do lastramento incluíram quatro caminhões basculantes para abastecimento da distribuidora de agregados, pois consideram inadequada a quantidade desse equipamento na composição de referência (peça 316, p. 44). Alteraram também o consumo de brita por quilômetro para 2.447,70 m³ km, visto que: '(...) pois nesta obra houve grande extensão de via em pátio, onde o consumo aumenta substancialmente pela brita de enchimento das entrevias, além do volume devido à superelevação,'.

342. Igualmente é alvitrada pelos responsáveis a adequação da produção horária do posicionamento final de via. No serviço de levante final, sugere produção horária 1,5 vezes maior que cada levante normal.

343. Alegam que o alívio de tensão dos trilhos é executado após o posicionamento final da via, depois de inserida a superelevação definitiva, e faz parte do posicionamento final.

344. Na execução de soldagem de trilhos consideram ser necessário a inclusão de uma carregadeira sob pneus para o abastecimento de trilhos na máquina.

345. Utilizando a mesma metodologia desenvolvida para os custos unitários dos equipamentos de Nivelamento, Alinhamento e Socaria e Reguladora de Lastro, sobre a Soldadora de Trilhos afirmam, *litteris*: 'O

custo de uma Máquina de Solda de Trilhos internada no Brasil era, nesta época, de R$ 2.943.500,00, que mantendo o coeficiente comparativo com o D8R, resulta num custo horário de R$ 464,2135.'.

C.13.1 Análise

346. De forma geral, as alegações apresentadas criticam as CPU de referência, sem, contudo, apresentar elementos probatórios ou qualquer fundamentação sobre o assunto. Tal comportamento já foi verificado em outros processos da mesma empresa, a exemplo do TC 011.287/2010-1 e do TC 014.362/2015-5.

347. Os responsáveis questionam a produtividade e o custo de diversos itens, serviços e equipamentos, mas não apresentam elementos capazes de fundamentar tais questionamentos.

348. As CPU de referência elaboradas pela Unidade Técnica para calcular o superfaturamento verificado nos autos foram disponibilizadas junto com as respectivas fundamentações, a fim de que eventuais críticas fossem feitas também de forma justificada, não se podendo acolher alegações *in abstratu*.

349. Especificamente quanto aos itens grampos do tipo Pandrol, palmilha amortecedora e calço isolador, verifica-se que os preços referenciais deste processo (R$ 9,54, R$ 3,53 e R$ 3,14, respectivamente) estão definidos em valor acima daqueles estabelecidos no Acórdão 2.930/2011-TCU-Plenário, Ministro Relator José Múcio Monteiro (R$ 4,80, R$ 1,25 e R$ 0,98). Tais valores foram definidos como referência para renegociação de preços de contratos celebrados em 2010 para execução de trechos da FNS e da Ferrovia de Integração Leste-Oeste (Fiol), todos de 2010. Os contratos referentes à FNS são decorrentes da Concorrência 1/2007 cujo orçamento estimativo apresenta data-base de maio/2007.

350. Mesmo sem fazer qualquer retroação de preços, verifica-se que os preços referenciais estão bem acima daqueles adotados como referenciais para contratos de 2010. Assim, uma vez que não foram apresentadas contestações sobre esses itens, mantém-se os preços das CPU de referência (peça 316, p. 19, 45 e 51).

351. Com relação aos AMV, ao contrário do informado pelos responsáveis, as CPU de referência lhes foram disponibilizadas na peça 316, p. 32 e 49. Conforme já registrado nos parágrafos 30 a 33 desta instrução, os responsáveis foram devidamente comunicados desse fato, tendo sido concedido prazo adicional para que, se assim desejassem, complementassem suas alegações de defesa.

352. Entretanto, regularmente notificados, conforme parágrafos 164 e 165 desta instrução, os responsáveis, apesar de terem solicitado e obtido prorrogação de prazo para o atendimento, nada acrescentaram a suas defesas pretéritas.

353. Diante disso, e considerando que na defesa apresentada se limitam a manter os preços anteriormente apresentados, sem apresentar qualquer crítica às CPU de referência, só resta mantê-las sem qualquer alteração.

354. No que se refere ao serviço de montagem de grade, a carregadeira de pneus já foi considerada na CPU da Unidade Técnica, não há justificativa para a adoção de uma unidade adicional apenas para a realização da movimentação e posicionamento das barras de trilhos soldados (peça 316, p 17).

355. Ressalte-se na composição de referência CPU 10 (peça 316, p. 17), adotou-se a própria metodologia da Valec em sua composição referencial do ano de 2007, com as seguintes adaptações daquele referencial: (i) redução da produtividade da equipe de 85m/h para 36 m/h; (ii) redução do número de pás carregadeira e escavadeira hidráulica de duas unidades para uma; e, (iii) acréscimo de operador de equipamento especial.

356. Assiste razão aos responsáveis no que tange a ausência da tala de junção e da atividade auxiliar de furação de trilho, mas não nas quantidades por eles alvitradas. Quanto à tala de junção, esse material deve ser incluído na CPU 10 (peça 316, p. 17) na quantidade de cinco conjuntos de talas de junção provisórios para cada 120 metros de grade até a execução da solda aluminotérmica. Isso porque esses acessórios são utilizados provisoriamente para a montagem da grade e são retirados para sua substituição por soldas, conforme Especificação de Serviço 80-ES-050A-18-08001. Assim, não há razões técnicas para considerar um maior número dessas peças como acessórios permanentes da superestrutura.

357. No que tange à furação de trilho, essa atividade auxiliar deve ser incluída na composição de referência CPU 10 (peça 316, p.17), na quantidade de 16,67 unidades. Não se aceita a inclusão de transporte comercial de tala de junção, pois este serviço já está incluso no custo da composição da Infra S.A. (TC 018.509/2008-0 – peça 109, p.8), mas deve ser incluído na CPU 10 de referência o custo local dessa tala em rodovia não pavimentada

358. Feitas essas alterações, o preço de referência para o item 10 – montagem da grade passa a ser de R$ 72.293,80, com um superfaturamento unitário de R$ 12.261,97, reduzindo o superfaturamento total para R$ 1.461.013,57.

359. Sobre o serviço de Nivelamento, levantamento, alinhamento e Socaria de Linha (item 13 da planilha de peça 265, p. 29), a construtora apresentou em sua proposta os seguintes valores: Custo de R$ 55.828,30/km e Preço de R$ 79.276,19/km.

360. A composição de referência CPU 13 teve por base a composição do DIF/DNIT adaptada, código 1.2.8 (CZ0014) – Alinhamento, Nivelamento e Socaria de Linha, e o preço calculado é de R$ 32.155,80/km, para espessura de lastro de 30 cm (CPU 13 – peça 316, p. 20). Em confronto com o preço da SPA, há um superfaturamento unitário de R$ 47.120,39/km, o que representa um superfaturamento total de R$ 5.476.802,71.

361. Com relação ao item lastreamento de Via, ao contrário do informado pelos responsáveis, a CPU de referência foi disponibilizada na peça 316, p. 44.

362. Conforme já registrado nos parágrafos 30 a 33 desta instrução, os responsáveis foram devidamente comunicados desse fato, tendo sido concedido prazo adicional para que, se assim desejassem, complementassem suas alegações de defesa.

363. Entretanto, regularmente notificados, conforme parágrafos 164 e 165 desta instrução, os responsáveis, apesar de terem solicitado e obtido prorrogação de prazo para o atendimento, nada acrescentaram a suas defesas pretéritas.

364. Em relação ao serviço de lastramento de linha, o tipo de caminhão empregado na composição de preços da Unidade Técnica (CPU 26 – peça 316, p. 44) é o modelo previsto na composição do DIF/Dnit de 10 m³ ou 15 toneladas. As alegações da SPA quanto à necessidade de correção da utilização de caminhões basculantes e do consumo de brita por quilômetro de linha não são acompanhadas de elementos comprobatórios.

365. Para esses serviços, os responsáveis requerem alterações nas composições unitárias com aumento da quantidade de equipamentos, de custo horário de equipamentos, do número de mão de obra empregada, do consumo de material, assim como da produção da equipe. No entanto tais argumentações encontram-se desprovidas de justificativas técnicas embasadas por comprovação da real utilização dos equipamentos, mão de obra e dos custos efetivamente incorridos. Ainda foram acrescentados topógrafo e auxiliar de topografia sem comprovar seus custos efetivos.

366. No que tange ao item 41 - Posicionamento final e acabamento, constante da planilha elaborada pelos responsáveis (peça 265, p. 26), esse serviço não figura na curva ABC que foi elaborada com base na medição final do contrato 35/2007 (peça 316, p. 1), portanto esse item não será analisado.

367. Por essas razões as alegações de defesa apresentadas não merecem ser acatadas, com exceção de pequenos ajustes em alguns valores das CPU de referência, acima mencionados.

C.14. Alegações de defesa a respeito de ‘Da inexistência de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estaca raiz’; e, ‘superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada’. (peça 264, p. 40-44)

368. Conforme registrado nos parágrafos 60 e 61 dessa instrução, constatou-se a ocorrência de prescrição intercorrente no TC 010.142/2009-3 - Fiscobras 2009, que trata dessas irregularidades, pois entre o último despacho proferido pelo Relator (peça 6, p. 6), naqueles autos, datado de 29/9/2009, e a instrução de peças 78-80, daqueles autos, datada de 21/11/2013, decorreram mais de três anos, não tendo ocorrido, entre as referidas datas, nenhum ato evidenciando o andamento regular do processo.

369. Desse modo, as análises das ocorrências referentes àquele processo ficam prejudicadas, a saber:

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti);

c) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada (Fiscobras 2009 – Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti);

C.15. Alegações de defesa a respeito de ‘Da inexistência de superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados’; e, ‘superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida’. (peça 264, p. 45-47)

370. Conforme registrado nos parágrafos 65 e 66 dessa instrução, constatou-se a ocorrência de prescrição intercorrente no TC 006.981/2011-9 - Fiscobras 2011, pois entre o último despacho proferido pelo Relator (peça 33), naqueles autos, datado de 11/8/2011, e a instrução de peças 159, daqueles autos, datada de 11/4/2016, decorreram mais de três anos, não tendo ocorrido, entre as referidas datas, nenhum ato evidenciando o andamento regular do processo.

371. Desse modo, as análises das ocorrências referentes àquele processo ficam prejudicadas, a saber:

d) superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas); e,

372. e) superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida (Fiscobras 2011; Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

C.16 Alegações de defesa a respeito da regularidade do BDI contratual (peça 264, p. 47-62)

373. Em suas alegações de defesa, os responsáveis argumentam sobre o BDI contratual, igual a 42%, comparado ao BDI previsto no Sicro 2, igual a 23,90%.

374. Esclarecem que não há nenhuma norma que determine qual deve ser a composição do BDI, e que este seria relacionado com a planilha contratual. Acrescenta que a aplicação de um BDI geral – no caso o previsto no Sicro 2 – sem considerar as peculiaridades de cada empresa e de cada obra levaria a distorções. Transcreve trechos de artigos sobre os componentes do BDI e de trechos de voto de Acórdãos exarados por este Tribunal de Contas para suportar sua tese.

375. Argumenta que o BDI utilizado pela Secob é para obras rodoviárias e não para obras ferroviárias. A seu favor transcreve trechos de voto dos Acórdãos 424/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, e 1.551/2008-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Nardes, sobre obras distintas do Lote 12 da FNS. Entendem que se deve comparar os BDIs utilizados em contratos de obras ferroviárias de mesma complexidade. Ilustram sua tese, mencionando vários BDIs de contratos da CPTM e do Metro de São Paulo (peça 264, p. 52), e afirmam, *litteris*:

Assim, imperioso destacar que o BDI contratual é compatível com os percentuais que têm sido utilizados nas principais obras metroviárias do pais, conforme já exposto na Manifestação apresentada em conjunto pelas empresas.

(...)

Dessa forma, o que se verifica é que o BDI pactuado no Contrato mostrou-se legítimo e adequado às particularidades da obra e dos serviços que foram ali executados, especialmente diante das condições encontradas no local. Assim, não há que se falar em sobrepreço ou superfaturamento no Contrato, que seguiu todas as referências válidas aplicáveis no mercado.

376. Passam em seguida a analisar separadamente: i) o lucro; ii) administração central; iii) administração local, e iv) necessidade de se preservar os referências de BDI válidos à época da celebração do contrato.

C.16.1Análise

377. De plano, registre-se que a adoção de um BDI referencial, em conjunto com os custos diretos da obra obtidos de sistemas referenciais de preços, justifica-se na medida em que permite a análise dos preços de uma obra em confronto com os preços praticados no mercado de construção civil. Como asseverou o Ministro Valmir Campelo no voto condutor do Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário, *litteris*:

22. Na alegação da especificidade do BDI para cada empresa e cada empreendimento, assiste razão às contratadas; realmente, concordo que cada construtora tenha o seu BDI específico, visto a estrutura organizacional distinta de cada particular. De igual maneira, é verdade que cada obra exija nuanças administrativas diferentes ou necessidades díspares a impactar diferentemente em seus custos indiretos.

23. Entretanto, um BDI médio – aceitável – tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

24. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra – aceitável –, harmônico entre os interesses da Administração e do particular. (no mesmo sentido, vide o Acórdão 1.923/2011-TCU-Plenário)

378. Portanto, a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para imputação de sobrepreço. A análise de preços deve se dar sempre mediante a comparação de preço contratado/orçado com o preço de mercado (ou paradigma), visto que uma taxa de BDI elevada pode ser compensada por custos diretos inferiores aos do orçamento paradigma, desde que o preço total contratado esteja abaixo do preço de mercado.

379. No caso concreto em discussão, há de se ressaltar que, na análise dos preços contratados realizada no relatório da equipe de fiscalização, o sobrepreço apontado foi em relação ao preço global contratado, conforme farta jurisprudência deste Tribunal, levando-se em consideração não só os preços unitários mais altos do que os referenciais, como também os mais baixos.

380. Além do mais, o BDI paradigma do DNIT é composto por percentuais médios de mercado, largamente utilizados em obras rodoviárias e ferroviárias, bem como por este Tribunal na aferição de sobrepreço e superfaturamento de tais obras. Observe-se, por oportuno, que os preços referenciais do Sicro, para a data-base em questão (abril/2007), são compostos com o BDI de 23,9%, percentual que ao ser acrescido aos custos diretos, resulta no valor máximo admitido nas licitações realizadas pelo DNIT.

381. Destaque-se que a jurisprudência deste tribunal já firmou entendimento no sentido de ser viável a adoção do Sicro2 como paradigma de preços unitários para obras ferroviárias, incluindo o percentual de BDI. Nesse sentido, veja-se excerto do sumário dos Acórdãos 2.843/2008-Plenário e 462/2010-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Valmir Campeloque tratam das obras da FNS, *in verbis*:

4. É viável a utilização do SICRO, com adoção integral dos preceitos, critérios e métodos constantes no Manual de Custos Rodoviários, para serviços de terraplenagem, drenagem, obras-de-arte correntes e especiais, sinalização vertical, obras complementares, proteção vegetal e demais serviços de infraestrutura ferroviária. 5. A negação de um limite para a remuneração das empresas em seus BDIs, obtidos de valores comumente praticados em empreendimentos congêneres, não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa do particular, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade, além de viciar a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

382. Ante o exposto, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, supracitada, que tratam de contratos de construção de trechos da FNS, não seria lógico utilizar um BDI diferente daquele estabelecido no Sicro 2, porquanto as obras ferroviárias se assemelham muito às obras rodoviárias. Por fim, mantém-se a incidência da taxa de BDI de 23,90% (DNIT) sobre as composições de custos consideradas no cômputo do sobrepreço da planilha original do Contrato CT 35/2007.

C.17. Alegações de defesa a respeito do Princípio da Vinculação do Contrato ao Edital (peça 264, p. 62-66)

383. Os responsáveis registram que a SPA seguiu todas as diretrizes definidas pela Infra S.A., no Edital de Concorrência 1/2007, a quem coube a formação dos preços de referência, e alega:

Nesse sentido, consoante exegese do artigo 40, X, da Lei de Licitação, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, que norteou a análise e o julgamento da proposta comercial da SPA, foram detalhados no Edital de Concorrência Pública respectivo, a partir da planilha referência ali disponibilizada, oportunidade em que se constatou a conformidade dos aludidos preços com aqueles efetivamente praticados no mercado para serviços semelhantes.

Diante disso, não há como se legitimar a alegação de superfaturamento, na medida em que, no caso, houve integral observância às referências consignadas no Edital (que já havia procedido a ampla pesquisa de mercado, conforme regra constante do artigo 6º da Lei de Licitação) , o que viabilizou a obtenção da melhor e mais vantajosa proposta para a consecução das obras do Contrato.

384. Em seguida, transcrevem alguns ensinamentos doutrinários e jurisprudência do TCU a respeito do princípio da vinculação ao edital de licitação, para afirmar:

Dessa forma, impõe-se seja reconhecido que SPA cumpriu integralmente as exigências consignadas no Edital de Concorrência Pública respectivo, tendo ofertado preços que se mostravam adequados à realidade dos serviços efetivamente executados (suas particularidades e complexidades), não havendo que se falar em sobrepreço ou superfaturamento.

C.17.1 Análise

385. A afirmação de que os preços estimados pela Administração, constantes da planilha de referência disponibilizada no edital, estavam em conformidade com os preços de mercado, não pode ser aceita, pois, conforme evidenciado nas peças 72 e 316, diversos itens estavam com sobrepreço no edital da licitação e ocasionaram o superfaturamento em discussão neste processo.

386. Não se acolhe igualmente a alegação de que o orçamento contratual estaria de acordo com as regras do edital e com o orçamento de referência. A licitante tem o dever de ofertar preços compatíveis com o mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), independentemente de eventual erro cometido pela Administração Pública. Portanto, a título de argumentação, a empresa seria responsabilizada pelo simples fato de terem ocorrido pagamentos com valores acima dos praticados pelo mercado.

387. Ademais, a Concorrência 1/2007 teve por base edital viciado, conforme ficou registrado em um dos considerando da Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário (peça 113), Ministro Relator Bruno Dantas, *litteris*:

Considerando a ocorrência de irregularidades de natureza fraudulenta em atos licitatórios e contratuais praticados na execução do Contrato CT 35/2007, conforme caracterizado na instrução à peça 88 e nos elementos constantes das peças 26, 61-65 e 96-104;

C.18. Alegações de defesa a respeito da efetiva prestação dos serviços e do proveito final obtido - atendimento ao Princípio da vedação ao enriquecimento sem causa (peça 264, p. 66-69)

388. Os responsáveis afirmam que a obra foi efetivamente executada e que os preços praticados estavam dentro dos limites impostos pela Infra S.A. Entendem, ainda, que não foi devidamente remunerada, haja visto o longo prazo de execução da obra.

389. Trazem a colação diversos trechos de doutrinadores tratando do princípio da vedação do enriquecimento sem causa para, então, afirmarem, *litteris*:

Diante desse cenário, caso seja mantida a pretensão indicada pela Equipe Técnica do TCU, haverá incontroversa violação ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, pois a SPA não estaria sendo legitimamente remunerada pelos serviços então prestados em proveito da VALEC, de acordo com o Contrato pactuado. Assim, de um lado, a VALEC continuaria a usufruir dos serviços prestados pela SPA, enquanto, de outro, a SPA não receberia a remuneração que lhe seria devida (justa e legítima).

Portanto, certo é que não houve qualquer superfaturamento (lesão ao erário) capaz de amparar a suposta condenação que se pretende imputar à SPA. O que se verificou, na verdade, foi que a SPA não foi devidamente remunerada pelos serviços prestados em proveito da VALEC, tendo em vista os custos adicionais que foram incorridos com a extensão do prazo original de sua execução, determinada em virtude da restrição orçamentária experimentada pela VALEC, o que torna imperativa a improcedência da presente Tomada de Contas Especial, sob pena de concretização de grave violação ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa.

C.18.1 Análise

390. Cabe destacar que em nenhum momento se questionou a efetiva execução física das obras, o que se aponta é o superfaturamento ocorrido na sua execução financeira.

391. Ao contrário do que afirma a empresa todos os serviços executados foram pagos, entretanto, em valores muito além do que seria justo. Pois, conforme detalhadamente demonstrado no bojo desta instrução, os valores praticados no Contrato 35/2007 estavam com sobrepreço, resultando, assim, em pagamentos superfaturados.

392. Com referência à longa duração do prazo de execução do contrato, deve-se observar o disposto na cláusula nona do Contrato 35/2007, que estabelecia a forma de reajustamento dos preços praticados. Registre-se que a SPA, durante o transcurso da execução das obras, não demonstrou qualquer descontentamento como os preços praticados. Pelo contrário, demonstrou estar plenamente satisfeita como os termos da avença, ao assinar os termos aditivos.

393. Assim, conforme afirmam os responsáveis, houve sim enriquecimento sem causa, não da parte da Administração, mas em seu próprio proveito, ante a prática de pagamentos superfaturados.

C.19. Alegações de defesa a respeito da Boa-fé do contratado (peça 264, p. 69-)

394. Os responsáveis alegam, em suma, que a SPA agiu de boa-fé, 'tendo viabilizado a conclusão do objeto do Contrato, mesmo diante de todas as adversidades vivenciadas no curso de sua execução, face a ausência de recursos orçamentários suficientes.'.

C.19.1 Análise

395. No tocante à boa-fé, a análise quanto à sua existência resta prejudicada, pois a conduta de apresentar proposta eivada de sobrepreço nas licitações e, consequentemente, se beneficiar de pagamentos superfaturados, constitui ato em que não se pode reconhecer a boa-fé.

C.20. Conclusão

396. Pelo exposto, acolhe-se parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para a ocorrência de 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes'.

397. Dessa forma, após a realização de ajustes nas CPU de referência, o superfaturamento total dessa ocorrência, inicialmente avaliado em R$ 57.232.202,82 (peça 105), fica reduzido para R$ 53.616.323,33, conforme planilha e composições de custos - à peça 354.

398. Destaque-se que essa redução também beneficia os demais responsáveis citados em razão da ocorrência de 'superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes', nos termos do art. 161 do RI/TCU, *litteris*:

Art. 161. Havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas e, não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.

399. O art. 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece, *litteris*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

400. Do exposto, ficou configurado a extrema gravidade da conduta dos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. acarretando grave dano aos cofres da Infra S.A.

401. Assim, será proposto o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis, condenando-os em débito, e, ainda, que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para exercício em cargo ou função de confiança na Administração Pública.

402. Ressalte-se que os responsáveis não devem ser condenados pelo valor do débito referente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz, visto haver ocorrido a prescrição intercorrente no processo TC 010.142/2009-3, conforme parágrafos 58-61 dessa instrução.

D. Ocorrências: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada.

403. Sobre essas ocorrência foram citados os Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-Presidente da Valec, à época, Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15), na qualidade de Superintendente de Projeto Substituto da Valec, à época, Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, o espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora. Todos apresentaram suas alegações de defesa conforme se segue:

a) José Francisco das Neves (peça 226)
b) Luiz Antônio Sampaio Barreto (peça 190)
c) Hernani Sepúlveda Anconi (peças 212 e 216);
d) Luiz Carlos Oliveira Machado (peça 314)
e) Otoniel Andrade Costa (peças 167-171)
f) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (peças 236-257)
g) Christian Pimentel de Castro Leitão (peça 218)
h) Lourisval Adriano Pereira Filho (peças 299-313)
i) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (peças 261 e 265);
j) Vega Engenharia e Consultoria Ltda., atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (peças 258-260);
k) espólio de André Luiz de Oliveira (peça 267).

404. Deixa-se de examinar as defesas apresentadas, pois conforme registrado nos parágrafos 60 e 61 dessa instrução, essas irregularidades foram constatadas no TC 010.142/2009-3 - Fiscobras 2009, no qual verificou-se a ocorrência da prescrição intercorrente.

405. Dessa forma, propor-se-á o reconhecimento da prescrição para essas irregularidades e o encaminhamento da decisão que vier a ser tomada aos responsáveis.

E. Ocorrências: superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida.

406. Sobre essas ocorrência foram citados os Srs. Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Fabio Levy Rocha (229.765.746-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora. Todos apresentaram suas alegações de defesa conforme se segue:

a) Hernani Sepúlveda Anconi (peças 212 e 216);
b) Luiz Carlos Oliveira Machado (peça 314)
c) Otoniel Andrade Costa (peças 167-171)
d) Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (peças 236-257)
e) Fabio Levy Rocha (peça 233)
f) Christian Pimentel de Castro Leitão (peça 218)
g) Lourisval Adriano Pereira Filho (peças 299-313)
h) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (peças 261 e 265);
i) Vega Engenharia e Consultoria Ltda., atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. (peças 258-26);

407. Deixa-se de examinar as defesas apresentadas, pois conforme registrado nos parágrafos 65 e 66 dessa instrução, essas irregularidades foram constatadas no TC 006.981/2011-9 - Fiscobras 2011, no qual verificou-se a ocorrência da prescrição intercorrente.

408. Dessa forma, propor-se-á o reconhecimento da prescrição para essas irregularidades e o encaminhamento da decisão que vier a ser tomada aos responsáveis.

CONCLUSÃO

409. A presente tomada de contas especial (TCE) foi instaurada em cumprimento aos Acórdãos 1.884/2014-TCU-Plenário, item 9.2, e 2.497/2014-TCU-Plenário, item 9.2, ambos da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, e, ainda, ao Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário, item 9.2, Ministro Relator Bruno Dantas, para fins de quantificação do débito e citação dos responsáveis, em razão de superfaturamento identificado no contrato 35/2007, celebrado entre a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para construção do Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul, no trecho TO-080 Palmas (Km 719,16) até Córrego do Jabuti (Km 818,30), numa extensão total de 99,14 Km, no estado de Tocantins.

410. Promovidas as citações dos responsáveis, na forma determinada pelo Acórdão 2.126/209-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, foi lavrada a instrução de peça 317 que constatou a ausência de diversas composições de custos referentes à peça 72, o que foi corrigido por meio dos documentos inseridos na peça 316, tendo os responsáveis sido notificados deste fato e aberto novo prazo para apresentação de alegações de defesa adicionais. (parágrafos 24 a 35).

411. Procedido o exame das pretensões punitiva, de ressarcimento e intercorrente, nos termos da Resolução TCU 344/2022 (parágrafos 43 a 66), constatou-se que para:

a) o superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008 - Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário), não ocorreu nenhuma das prescrições;

b) o superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz; e, o superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada (Fiscobras 2009 - Acórdão 2.497/2014-TCU-Plenário), ocorreu a prescrição intercorrente, visto que o TC 010.142/2009-3 ficou sem andamento regular por mais de três anoss;

c) o superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, o superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida (Fiscobras 2011 - Acórdão 3.183/2016-TCU-Plenário), ocorreu a prescrição intercorrente, visto que o TC 006.891/2011-9, ficou sem andamento regular por mais de três anos.

412. Diante da revelia do Sr. Ulisses Assad, CPF: 008.266.408-00, na qualidade de Diretor de Engenharia da Infra S.A., à época, ante a não apresentação de alegações de defesa quanto à citação a ele dirigida (parágrafos 36 e 37), considerando que as defesas apresentadas pelos demais responsáveis não lograram elidir a irregularidade apontada e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenado em débito, aplicando-lhe ainda a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

413. Entretanto, o Sr. Ulisses Assad deve ser beneficiado pela redução do débito inicialmente calculado de R$ 57.232.202,82 para R$ 53.616.323,33, em decorrência do acolhimento parcial das defesas apresentadas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

414. Embora as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Francisco das Neves, quanto ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, tenham sido rejeitadas (parágrafos 82-99), o responsável deve ser beneficiado pela redução do débito inicialmente calculado de R$ 57.232.202,82 para R$ 53.616.323,33, em decorrência do acolhimento parcial das defesas apresentadas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

415. Quanto à ocorrência inerente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz, também atribuída ao responsável, ocorreu a incidência da prescrição intercorrente.

416. As análises das alegações de defesa apresentadas em conjunto pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ: 25.707.134/0001-78, e pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91 (parágrafos 123-402), a respeito do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, resultaram em proposta no sentido do acolhimento parcial de suas alegações de defesa, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas em sua integralidade, devendo suas contas serem julgadas irregulares, condenando-os aos débitos apurados, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

417. Em face da análise promovida nos parágrafos 101-121, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, CPF: 114.568.411-49, ex-Superintendente de Construção da Valec, representado pela Sra. Roberta Dias Oliveira, inventariante, CPF: 890.412.081-00, devendo-se considerar suas contas iliquidáveis e ordenar seu trancamento, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211, *caput* e §1º do Regimento Interno/TCU.

418. Em face da análise promovida nos parágrafos 403 a 405, sobre as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-Presidente da Valec, à época, Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15), na qualidade de Superintendente de Projeto Substituto da Valec, à época, Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, o espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de Superintendente de Construção da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., a respeito das ocorrências de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada, propõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo TC 010.142/2009-3.

419. Em face da análise promovida nos parágrafos 406 a 408, sobre as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Fabio Levy Rocha (229.765.746-34), na condição de Superintendente

Regional de Obras da Valec à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora, a respeito das ocorrências de superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida, propõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente no processo TC 006.981/2011-9.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

420. Cumpre registrar que a Egis – Engenharia e Consultoria Ltda. encaminhou por e-mail o memorial inserto na peça 351, acompanhado dos documentos de peças 352 e 353, no qual faz uma breve síntese do feito, para em seguida alegar que houve a prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento do TCU, e apresenta outras alegações quanto ao mérito das ocorrências a ela atribuídas.

421. A empresa Egis (antiga Vegas) foi citada para apresentar alegações de defesa quanto às seguintes ocorrências: superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada; superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida.

422. Conforme análise realizada nos parágrafos 58 a 66 desta instrução, constatou-se a incidência da prescrição intercorrente para essas irregularidades, assim torna-se despicienda a realização de novos exames a esse respeito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

423. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas ao Tribunal:

a) considerar **revel** o responsável Sr. Ulisses Assad (CPF: 008.266.408-00), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e, contudo, aproveitar a defesa apresentada pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. em benefício do responsável, reduzindo o débito original a ele imputado;

b) **acatar parcialmente** as alegações apresentadas pelo espólio do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF:114.568.411-49), representado pela Inventariante, Sra. Roberta Dias Oliveira (CPF: 890.412.081-00), e **considerar suas contas iliquidáveis, ordenando seu trancamento**, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1192 c/c o art. 211, *caput* e §1º, do Regimento Interno/TCU;

c) **rejeitar** as alegações de defesa do Sr. José Francisco das Neves (CPF: 062.833.301-34), contudo, aproveitar a defesa apresentadas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues e pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. em benefício do responsável, reduzindo o débito original a ele imputado;

d) **acatar parcialmente** as alegações de defesa apresentadas pela empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ: 25.707.134/0001-78, e pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91, com referência à irregularidade de superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do contrato CT 35/2007, reduzindo o débito original a eles imputado para R$ 54.131.666,56;

e) **reconhecer a incidência da prescrição intercorrente**, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, para as seguintes ocorrências: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada, em relação aos seguintes responsáveis: Srs. José Francisco das Neves (062.833.301-34), na qualidade de Diretor-Presidente da Valec, à época, Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15), na qualidade de Superintendente de Projeto Substituto da Valec, à época, Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, o espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na

qualidade de Superintendente de Construção da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda.;

f) **reconhecer a incidência da prescrição intercorrente**, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, para as seguintes ocorrências: superfaturamento decorrente do pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e, superfaturamento decorrente do pagamento de transporte de material de sublastro (momento de transporte) em quantidade superior à distância efetivamente percorrida, em relação aos seguintes responsáveis: Srs. Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec, à época, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Fabio Levy Rocha (229.765.746-34), na condição de Superintendente Regional de Obras da Valec à época, Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época, Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97), na qualidade de fiscal (Gerente Regional) da Valec, à época; e as empresas SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), empresa executora, e Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00), atual Egis – Engenharia e Consultoria Ltda., na qualidade de empresa supervisora;

g) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar **irregulares** as contas do Srs. José Francisco das Neves (CPF: 062.833.301-34), ex-Diretor-Presidente da Infra S.A., Ulisses Assad (CPF: 008.266.408-00), ex-Diretor de Engenharia da Infra S.A., André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91, e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ: 25.707.134/0001-78, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres da Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S/A (Infra S.A.), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do Contrato CT 35/2007, celebrado entre a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para construção do Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul, no trecho TO-080 Palmas (Km 719,16) até Córrego do Jabuti (Km 818,30), numa extensão total de 99,14 Km, no estado de Tocantins.

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
1	24/03/08	156.346,26	D
2	08/04/08	1.080.935,38	D
3	07/05/08	1.038.475,46	D
4	30/05/08	348.328,00	D
5	03/07/08	924.675,74	D
6	07/08/08	1.290.227,30	D
7	05/09/08	984.419,14	D
8	08/10/08	2.114.301,22	D
9	13/11/08	2.082.055,95	D
10	10/12/08	1.946.454,28	D
11	24/12/08	1.956.056,90	D
12	10/02/09	1.165.282,57	D
13	10/03/09	1.122.091,23	D
14	07/04/09	1.493.811,96	D
15	04/05/09	1.554.078,81	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/CRÉDITO
16	02/06/09	1.601.706,06	D
17	03/07/09	1.999.878,22	D
18	19/08/09	2.366.151,71	D
19	03/09/09	3.644.265,82	D
20	09/10/09	3.007.226,73	D
21	12/11/09	2.113.335,62	D
22	11/12/09	1.409.677,03	D
23	29/12/09	1.098.226,79	D
24	23/02/10	746.059,89	D
25	15/03/10	1.353.057,61	D
26	22/04/10	450.642,14	D
27	30/04/10	483.626,80	D
28	09/06/10	901.198,29	D
29	30/06/10	1.720.272,24	D
30	15/09/10	2.259.462,63	D
31	02/09/10	3.319.301,90	D
32	07/10/10	3.151.503,19	D
33	26/11/10	1.948.535,36	D
34	30/12/10	1.047.437,20	D
35	30/12/10	749.805,61	D
36	02/03/11	936.822,62	D
37	16/03/11	467.828,61	D
38	20/04/11	721.804,12	D
39	02/06/11	501.978,28	D
40	04/07/11	929.429,28	D
41	25/07/11	1.086.043,97	D
42	16/08/11	658.786,79	D
43	15/09/11	397.807,33	D
44	17/11/11	260.240,12	D
45	26/11/11	23.345,96	D
46	28/11/11	17.063,44	D
47	07/12/11	8.268,45	D
48	26/12/11	6.423,22	D
49	26/01/12	8.155,42	D
50	27/02/12	4.096,64	D
Final	17/04/13	-354.223,63	C

Valor atualizado do débito (sem juros) até 28/6/2023: R$ 133.301.888,00.

h) **aplicar** aos Srs. José Francisco das Neves (CPF: 062.833.301-34), ex-Diretor Presidente da Infra S.A., Ulisses Assad (CPF: 008.266.408-00), ex-Diretor de Engenharia da Infra S.A., André Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 549.140.786-00, e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, CPF: 627.535.926-91, e à empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ: 25.707.134/0001-78, individualmente, a **multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, em decorrência da irregularidade indicada, não

alcançada pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

i) **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;

j) **autorizar** também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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 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;

k) **considerar graves** as infrações cometidas pelos Srs. André Von Bentzeen Rodrigues, Bruno Von Bentzeen Rodrigues, José Francisco das Neves e Ulisses Assad;

l) nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública por um período de 8 (oito) anos;

m) declarar a inidoneidade da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), pelo prazo de 5 (cinco) anos, para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992;

n) **enviar** cópia do Acórdão a ser prolatado ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo.

o) **enviar** cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A e aos responsáveis, para ciência."

2.O MPTCU manifestou-se, na essência, de acordo com as conclusões a que chegou à unidade técnica, propugnando apenas ajuste no cômputo do débito em razão de erro material (peça 361):

"Trata-se de tomada de contas especial decorrente da conversão do processo de fiscalização TC 010.531/2010-6, por determinação contida no item 9.2 do Acórdão 1884/2014-Plenário. Na presente ocasião, os autos chegam ao Ministério Público de Contas contendo instrução de mérito elaborada pela AudPortoFerrovia (peça 357).

2. Esta TCE foi originalmente constituída para apurar superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes do Contrato 35/2007, cujo objeto era a implantação do Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul em Tocantins (FNS/TO), correspondente ao trecho de 99,14 km entre a rodovia TO-080 em Palmas/TO e o Córrego Jabuti. Esse contrato foi celebrado pela estatal Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atualmente com o nome fantasia Infra S.A.) com a vencedora da Concorrência 1/2007 SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

3. A irregularidade foi constatada durante auditoria empreendida pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2008 (TC 018.509/2008-9), quando foram fiscalizados diversos contratos de implantação da FNS/TO. Os desdobramentos ocorridos desde então conduziram à quantificação do sobrepreço em R$ 57.232.202,82 na data-base de abril/2007 (peça 105), equivalente a 15,84% em relação ao total pago à construtora em quantias originais (R$ 361.246.689,17). O débito, incluindo os reajustamentos, obtido pela aplicação do percentual de sobrepreço a todas as parcelas pagas, atingiu o montante de R$ 63.764.756,81, em valores históricos (soma das parcelas indicadas na peça 106).

4. A responsabilidade pelo dano foi atribuída aos profissionais da Valec que elaboraram e aprovaram o orçamento base da licitação, o qual já continha sobrepreço, Srs. André Luiz de Oliveira (falecido) e Ulisses Assad, bem como ao diretor-presidente da estatal, Sr. José Francisco das Neves, por culpa *in eligendo* e *in vigilando*, considerando-se ainda que o contrato foi firmado em meio a um contexto fraudulento. A construtora

SPA foi também arrolada, juntamente com seus sócios administradores, atingidos por desconsideração da personalidade jurídica, Srs. André von Bentzeen Rodrigues e Bruno von Bentzeen Rodrigues.

5. A esta irregularidade foram agregadas outras quatro, advindas de auditorias posteriores.

6. Nesse sentido, por meio do Acórdão 2497/2014-Plenário foram trazidos, para tratamento conjunto, outros dois indícios de superfaturamento: um decorrente de sobrepreço nos serviços de execução de estacas raiz e o outro relativo ao pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada. Tais achados advieram do Fiscobras 2009 (TC 010.142/2009-3) e foram quantificados, respectivamente, em R$ 1.858.358,71 (peça 107) e R$ 2.681.322,78 (peça 108), na data-base contratual.

7. A responsabilidade pela primeira dessas irregularidades foi atribuída aos gestores da Valec que atuaram na cadeia de aprovação do 4º Termo Aditivo, mediante o qual os serviços de estaca raiz foram introduzidos no Contrato 35/2007, Srs. José Francisco das Neves, André Luiz de Oliveira (falecido) e Luiz Antônio Sampaio Barreto, bem como à construtora SPA. Por sua vez, o dano relativo ao transporte de brita para lastro, por dizer respeito à atividade de acompanhamento da execução das obras, teve a responsabilidade distribuída entre os agentes da Valec que se ocuparam da aprovação das medições (Srs. Hernani Sepúlveda Anconi, Luiz Carlos Oliveira Machado, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, Otoniel Andrade Costa, Christian Pimentel de Castro Leitão e Lourisval Adriano Pereira Filho), em conjunto com a SPA e com a empresa contratada para supervisionar as obras, Vega Engenharia e Consultoria Ltda. (atualmente denominada Egis – Engenharia e Consultoria Ltda.).

8. As últimas duas irregularidades incorporadas a estes autos foram remetidas por meio do Acórdão 3183/2016-Plenário, de apreciação da auditoria realizada no Fiscobras 2011 (TC 006.981/2011-9). Elas referem-se a pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados, que resultou em dano de R$ 461.079,02 em valores originais (peça 109), e a superfaturamento no transporte de material de sublastro, quantificado em R$ 392.058,34 (peça 110). Tendo em vista que estes achados também se relacionam com o acompanhamento da execução das obras, as responsabilidades foram atribuídas aos agentes da Valec envolvidos nessa atividade (os mesmos acima arrolados, com acréscimo do Sr. Fábio Levy Rocha), juntamente com as empresas construtora e supervisora.

9. O detalhamento da distribuição do débito dentre os responsáveis pode ser consultado no Acórdão 2126/2019-Plenário (peça 113), mediante o qual as citações foram ordenadas.

10. Todas as notificações foram regularmente efetivadas, sendo que a citação do Sr. André Luiz de Oliveira foi direcionada ao seu espólio. Todos os responsáveis apresentaram alegações de defesa, com exceção do Sr. Ulisses Assad, para o qual cabe reconhecer a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, e dar seguimento ao processo.

11. Num segundo momento (peça 317), foi concedido prazo para o encaminhamento de manifestações complementares por parte dos agentes envolvidos nas duas primeiras irregularidades. Essa medida decorreu da verificação de que as informações inicialmente disponibilizadas (peça 72) estavam incompletas. A totalidade dos dados foi levada ao conhecimento dos responsáveis a partir da remessa da peça 316. Apenas a construtora e o Sr. Luiz Antônio Sampaio Barreto trouxeram novo pronunciamento, porém somente reiterando as defesas anteriormente encaminhadas.

12. As alegações de defesa foram minuciosamente analisadas pela AudPortoFerrovia, cujo exame se apresenta na percuciente instrução de mérito ora lançada aos autos (peça 357).

13. De início, a unidade instrutiva avaliou a questão prejudicial da prescrição. Como resultado, verificou que as pretensões punitiva e ressarcitória permanecem íntegras em relação à irregularidade apontada no Fiscobras 2008: superfaturamento decorrente de sobrepreço nos serviços mais relevantes. Por outro lado, observou que os processos das auditorias de 2009 e de 2011 passaram por período de paralisação superior a três anos antes da remessa das respectivas irregularidades para tratamento nesta TCE. Consequentemente, a prescrição intercorrente teria atingido todos os demais indícios de superfaturamento.

14. O exame de mérito, então, restringiu-se às alegações de defesa trazidas pelo Sr. José Francisco das Neves (peça 226), pelo espólio do Sr. André Luiz de Oliveira (peça 266) e, conjuntamente, pela SPA e seus sócios administradores (peças 264 e 265). Conforme já informado, o Sr. Ulisses Assad, embora corresponsável por este dano, permaneceu silente.

15. Compreendeu-se que as argumentações submetidas pelo ex-diretor-presidente da Valec se mostraram insuficientes para elidir a irregularidade ou sua responsabilização. Sugeriu-se acolher parcialmente sua defesa somente no que concerne ao apontamento de culpa *in eligendo*, acompanhando assim o precedente ditado pelo Acórdão 2318/2012-Plenário. Apesar disso, a gravidade da conduta justificaria sua apenação com inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal,

pois, de acordo com o resultado de operações investigativas, a celebração desta e de várias outras contratações contemporâneas da Valec ocorreu em meio a esquemas fraudulentos envolvendo os dirigentes da estatal e as contratadas.

16. Quanto ao espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, ponderou-se que o agente falecera cerca de cinco anos antes da citação, a qual versava sobre fatos ocorridos mais de dez anos atrás. Dessa forma, a unidade instrutiva propôs acolher as alegações de defesa para considerar iliquidáveis as contas deste responsável, com o seu consequente trancamento, em virtude de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

17. A SPA e seus sócios administradores, dentre diversos argumentos, trouxeram elementos questionadores dos preços de referência utilizados pelo Tribunal na análise do sobrepreço. Esse ponto das alegações de defesa, detidamente examinado pela AudPortoFerrovia, recebeu proposta de acolhimento parcial para promover a redução do superfaturamento de R$ 57.232.202,82 para R$ 53.616.323,33, em valores originais de abril/2007. As demais argumentações foram refutadas pela unidade instrutiva.

18. A proposta de encaminhamento elaborada pela AudPortoFerrovia contempla: considerar iliquidáveis e promover o trancamento das contas do espólio do Sr. André Luiz de Oliveira; reconhecer a prescrição intercorrente em relação às irregularidades incorporadas nesta TCE por meio dos Acórdãos 2497/2014 e 3183/2016, ambos do Plenário; julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André von Bentzeen Rodrigues e Bruno von Bentzeen Rodrigues, bem como da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., condená-los solidariamente ao recolhimento de débito referente ao superfaturamento por preços excessivos dos serviços mais relevantes do Contrato 35/2007 e sancioná-los com multa proporcional ao dano; considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André von Bentzeen Rodrigues e Bruno von Bentzeen Rodrigues e sancioná-los com a inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/92; declarar a inidoneidade da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., nos termos do art. 46 da mesma lei; e comunicar a Procuradoria da República no Tocantins acerca da decisão.

19. Manifesto concordância com as análises, conclusões e propostas da AudPortoFerrovia.

20. Considero que o exame de prescrição foi adequadamente realizado, com base nos ditames da Resolução-TCU 344/2022 e na evolução de sua interpretação. Percebo, em especial, que a análise se coaduna com o entendimento exposto no Acórdão 668/2023-Plenário, de que em processos que envolvam a análise de diversas irregularidades, o ato de apuração relativo a uma irregularidade específica não interrompe a contagem da prescrição para as demais. Coerente, portanto, a compreensão de que as irregularidades incorporadas nesta TCE a partir dos Acórdãos 2497/2014 e 3183/2016, ambos do Plenário, foram alcançadas pela prescrição intercorrente, uma vez que seus respectivos processos de origem ficaram sem andamento, por mais de três anos consecutivos, antes da prolação desses acórdãos. Também se mostra acertada a percepção de que a irregularidade principal, apontada em 2008, não prescreveu, tendo em vista o regular andamento dos processos em que vem sendo tratada.

21. Observo que o princípio do contraditório e da ampla defesa recebeu a devida atenção nestes autos. A todos os responsáveis arrolados foi concedida oportunidade para o exercício pleno de defesa, inclusive com extensão de prazo para manifestação quando necessário. E no caso em que a observância desse princípio não pôde ser garantida, situação envolvendo o gestor falecido, considero adequado o afastamento da responsabilidade.

22. Com relação ao mérito propriamente dito, alinho-me ao exame empreendido pela unidade instrutiva. Proponho somente pequenos ajustes nas quantias informadas na proposta de encaminhamento, pois aparentemente ocorreu um equívoco na apresentação dos valores.

23. A metodologia de apuração do superfaturamento está coerente com o procedimento usualmente adotado no Tribunal. Identificou-se o sobrepreço global na planilha contratada e se verificou que percentual ele representa em relação ao total medido no contrato. Em seguida, para que o reajustamento contratual seja corretamente considerado no débito, aplicou-se aquele percentual de sobrepreço ao montante efetivamente pago a cada medição.

24. Ao final do exame de mérito, apurou-se sobrepreço de R$ 53.616.323,33, o que equivale a 14,84% do total medido e pago no contrato (peça 354). Dessa forma, a tabela de parcelas do débito deve ser obtida com a aplicação desse percentual a todos os valores medidos, incluindo reajustamentos, os quais podem ser visualizados na peça 355.

25. Todavia, os resultados dessa operação, apresentados na peça 355, foram calculados com base na taxa de 14,88% (conforme lá informado), ligeiramente diferente da que deveria ter sido usada. Mesmo assim, observa-se que os valores contidos na tabela do item **g** da proposta de encaminhamento da unidade instrutiva

(peça 357, p. 79-81) não correspondem exatamente aos calculados no demonstrativo da peça 355. É possível perceber que, na verdade, essas quantias foram determinadas com o percentual referente a um sobrepreço global de R$ 54.131.666,56 (14,98%), valor este que aparenta ter sido equivocadamente registrado no item **d** do encaminhamento proposto.

26. De modo a eliminar essas possíveis pequenas incorreções, considero necessário substituir o valor informado no item **d** pelo montante decorrente da apuração do dano, **R$ 53.616.323,33**, que corresponde ao calculado ao longo da instrução de mérito e declarado na sua conclusão (peça 357, p. 76). Um segundo ajuste seria a substituição da tabela de débitos apresentada no item **g** da proposta de encaminhamento pela tabela a seguir, obtida com a aplicação do percentual de 14,84% aos valores pagos a cada medição.

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
1	24/03/08	154.885,08	D
2	08/04/08	1.070.833,18	D
3	07/05/08	1.028.770,08	D
4	30/05/08	345.072,60	D
5	03/07/08	916.033,91	D
6	07/08/08	1.278.169,11	D
7	05/09/08	975.218,96	D
8	08/10/08	2.094.541,39	D
9	13/11/08	2.062.597,48	D
10	10/12/08	1.928.263,12	D
11	24/12/08	1.937.775,99	D
12	10/02/09	1.154.392,08	D
13	10/03/09	1.111.604,39	D
14	07/04/09	1.479.851,10	D
15	04/05/09	1.539.554,71	D
16	02/06/09	1.586.736,85	D
17	03/07/09	1.981.187,77	D
18	19/08/09	2.344.038,14	D
19	03/09/09	3.610.207,26	D
20	09/10/09	2.979.121,80	D
21	12/11/09	2.093.584,82	D
22	11/12/09	1.396.502,48	D
23	29/12/09	1.087.962,98	D
24	23/02/10	739.087,36	D
25	15/03/10	1.340.412,21	D
26	22/04/10	446.430,53	D
27	30/04/10	479.106,93	D
28	09/06/10	892.775,88	D
29	30/06/10	1.704.194,93	D
30	15/09/10	2.238.346,15	D
31	02/09/10	3.288.280,39	D
32	07/10/10	3.122.049,89	D
33	26/11/10	1.930.324,75	D
34	30/12/10	1.037.648,07	D
35	30/12/10	742.798,08	D
36	02/03/11	928.067,27	D
37	16/03/11	463.456,38	D
38	20/04/11	715.058,29	D
39	02/06/11	497.286,89	D
40	04/07/11	920.743,02	D
41	25/07/11	1.075.894,02	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
42	16/08/11	652.629,90	D
43	15/09/11	394.089,51	D
44	17/11/11	257.807,97	D
45	26/11/11	23.127,77	D
46	28/11/11	16.903,97	D
47	07/12/11	8.191,17	D
48	26/12/11	6.363,19	D
49	26/01/12	8.079,20	D
50	27/02/12	4.058,35	D
Final	17/04/13	-350.913,13	C

27. Ante o exposto, considerando adequadas as análises efetuadas pela AudPortoFerrovia, este representante do Ministério Público de Contas alinha-se integralmente ao encaminhamento proposto (peça 357), apenas ajustando os valores informados nos seus itens **d** e **g**, conforme indicado acima.'

Estando os autos conclusos, exarei despacho (peça 362) determinando a restituição do feito à unidade instrutiva para a realização de diligências junto à Justiça Federal. A medida teve por escopo identificar a eventual existência de ações penais sobre os mesmos fatos, o que poderia atrair a regra do prazo prescricional previsto na lei penal, nos ditames do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022.

Em atendimento à determinação, a AudPortoFerrovia apurou a tramitação de inquérito policial para investigar os fatos atinentes ao Contrato 35/2007, porém constatou a inexistência de recebimento formal de denúncia na esfera criminal perante o juízo competente. Consequentemente, concluiu ser inaplicável o prazo da lei penal ao caso em tela, ratificando integralmente o exame de prescrição e a proposta de mérito anteriormente formulados (peças 438-439). O MPTCU, em nova manifestação, acompanhou o posicionamento da unidade técnica e reiterou o seu pronunciamento (peça 440)."

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, com acréscimos advindos dos Acórdãos 2.497/2014 e 3.183/2016, ambos do Plenário, com o objetivo de apurar indícios de superfaturamento no Contrato 35/2007, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.

2. O ajuste, oriundo da Concorrência 1/2007, teve por objeto a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária no Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no estado do Tocantins.
3. Conforme historiado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), os achados que deram ensejo a esta TCE advieram de fiscalizações realizadas no âmbito do Fiscobras (anos de 2008, 2009 e 2011) e abrangeram, em síntese, cinco irregularidades: (i) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do contrato; (ii) superfaturamento nos serviços de execução de estacas raiz; (iii) pagamento de transporte de brita para lastro em quantidade superior à efetivamente transportada; (iv) pagamento por serviços de escavação, carga e transporte não executados; e (v) pagamento de transporte de material de sublastro em quantidade superior à distância efetivamente percorrida.
4. No âmbito deste Tribunal, após o delineamento das condutas em obediência ao Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, foi realizada a citação solidária de diversos responsáveis

vinculados à Valec, bem como da empresa contratada, de seus sócios-administradores (sendo desconsiderada a personalidade jurídica da empresa) e da empresa supervisora da obra.

5. Regularmente notificados, os responsáveis em sua maioria apresentaram alegações de defesa. Ulisses Assad, ex-diretor de Engenharia da estatal, preferiu o silêncio, de modo que o processo segue à sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando-lhe, todavia, os elementos de defesa carreados aos autos pelos demais implicados no que concerne às circunstâncias objetivas, nos termos do art. 161 do Regimento Interno.
6. A AudPortoFerrovia e o Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) convergem quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente das irregularidades indicadas nos itens "ii" a "v" acima, ao trancamento das contas do espólio de André Luiz de Oliveira e ao julgamento pela irregularidade das contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. e de seus sócios-administradores, com imputação solidária do débito relativo à irregularidade principal, sem prejuízo da aplicação das sanções cabíveis.
7. Feito o necessário resumo, passo a decidir.
8. Aquieço integralmente à proposta formulada pela unidade técnica, feito o ajuste matemático propugnado na manifestação do Ministério Público de Contas. Em consequência, acolho os pareceres precedentes por seus próprios fundamentos, valendo-me da técnica da motivação *per relationem*, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830/2019, sem prejuízo de tecer os comentários a seguir.
9. Relativamente à possibilidade de haver se consumado prescrição à luz da Resolução-TCU 344/2022, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para diligências junto à Justiça Federal e à Infra S.A. a fim de verificar a existência de ação penal relacionada aos fatos apurados, hipótese que poderia atrair o prazo prescricional da lei criminal, nos termos do art. 3º da referida norma. As então realizadas, contudo, revelaram a inexistência de ação penal com denúncia recebida em relação às irregularidades do Contrato 35/2007, havendo apenas o inquérito policial em tramitação; afasto, assim, a regra excepcional do art. 3º e mantenho o exame prescricional segundo as regras gerais do normativo.
10. Feita essa ressalva, acompanho o entendimento de que se operou a prescrição intercorrente em relação às irregularidades oriundas do Fiscobras 2009 e do Fiscobras 2011 relativas às estacas raiz, brita para lastro, sublastro e escavações não executadas. Os processos originais de fiscalização (TC 010.142/2009-3 e TC 006.981/2011-9) permaneceram paralisados, sem atos inequívocos de apuração, por período ininterrupto superior a três anos, atraindo a incidência do art. 8º da referida norma. Em decorrência, retiro a responsabilidade nestes autos de Luiz Antônio Sampaio Barreto, Hernani Sepúlveda Anconi, Luiz Carlos Oliveira Machado, Otoniel Andrade Costa, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, Christian Pimentel de Castro Leitão, Fábio Levy Rocha, Lourisval Adriano Pereira Filho, bem como da empresa supervisora Egis Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Vega).
11. Juízo diverso pousa por sobre a irregularidade principal, originada no Fiscobras 2008 (TC 018.509/2008-9), qual seja, o superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do contrato. Para tal ocorrência, o fluxo processual demonstra que não houve paralisação superior a três anos nem o decurso do prazo quinquenal sem interrupção, dada a sucessão de despachos, instruções de mérito, prolação de acórdãos e citações que impulsionaram o feito continuamente desde a sua gênese, o que afasta a consumação da prescrição ordinária ou da intercorrente (peças 357-359 e 438-439).
12. Em relação ao espólio de André Luiz de Oliveira, ex-superintendente de construção da Valec, resta evidenciado nos autos que, não obstante o responsável haver falecido em 2014, o seu chamamento ao processo ocorreu apenas no final de 2019 para responder por atos praticados na elaboração da planilha orçamentária em 2007. Em alinhamento à jurisprudência do TCU, reconheço que o longo decurso de tempo e o superveniente óbito do gestor antes da citação inviabilizaram, de forma irremediável, o exercício do contraditório e da ampla defesa por seus sucessores. Correto, portanto, o trancamento das contas a ele imputadas, julgando-as iliquidáveis, com arrimo no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 98/2024 e nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do Regimento Interno.

13. Passando ao exame de mérito concernente ao superfaturamento, observo que a construtora SPA e seus administradores questionaram os referenciais do Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) adotados pela AudPortoFerrovia, pleiteando, inclusive, a realização de prova pericial técnica. Sustentaram que a adoção da Taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) de 23,90% do Sicro seria insuficiente para cobrir os custos de Administração Local de obra ferroviária, requerendo a validação do percentual de 42% previsto na sua proposta comercial ou, subsidiariamente, a aplicação retroativa dos parâmetros do 3º quartil fixados no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.
14. Rejeito, de início, a alegação de cerceamento de defesa por ausência de prova pericial produzida pelo Tribunal. No processo de controle externo, compete ao responsável trazer aos autos, no tempo oportuno, os elementos probatórios destinados a amparar sua defesa, inclusive laudos técnicos particulares se assim entender pertinente. Nesses termos, a ausência de perícia determinada por esta Corte não configura ofensa ao contraditório nem à ampla defesa, consoante preconiza o Acórdão 1.745/2023-TCU-Plenário, da lavra deste relator.
15. No que tange aos parâmetros de precificação, a tese defensiva também não merece guarida. A jurisprudência pacífica do TCU, reiterada nos Acórdãos 1.883/2024, 296 e 2.300/2025, todos do Plenário e de minha relatoria, reconhece que o Sicro é referencial de preços plenamente adequado para obras ferroviárias. Várias outras TCEs que tratam de superfaturamento em lotes da FNS já foram apreciadas pelo Tribunal tendo por base o referencial dos preços do Sicro para cálculo do superfaturamento, inclusive com seu BDI, a exemplo dos Acórdãos do Pleno 930/2019, 173/2019 e 2.240/2018, relator Ministro Benjamin Zymler.
16. É correto afirmar que o BDI reflete a estrutura de custos indiretos de cada empresa, o que não impede, porém, o emprego de BDI referencial para fins de controle, pois o TCU examina a aderência global dos preços contratados aos preços de mercado. Nessa perspectiva, a soma dos custos diretos com o BDI contratados não pode superar a dos custos referenciais com o BDI referencial, sob pena de configuração de sobrepreço.
17. Nessa esteira, rechaço a pretensão de utilizar, de forma retroativa, os parâmetros do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário para legitimar os preços globais, sobretudo na tentativa de inflar a rubrica de Administração Local com base nas faixas de seu 3º quartil. Como consignei nos referidos julgados da ferrovia, esse acórdão paradigmático estabeleceu diretrizes orientadoras para orçamentos elaborados após a sua publicação. O contrato ora em exame possui orçamento com data-base de abril de 2007, momento em que o BDI de 23,90% do Sicro-2 se mostrava sobremaneira aderente e conservador para a realidade do mercado.
18. E, ainda que fossem aplicados os parâmetros de 2013, seria flagrantemente incorreto adotar isoladamente as faixas do 3º quartil para a rubrica de Administração Local, como pretende a construtora. O Sicro-2 já contemplava, em suas composições de custo unitário direto, determinados custos típicos de administração local, a exemplo do profissional "encarregado". A adoção de percentual maior e isolado para essa rubrica no BDI levaria a severas distorções e a indevidas duplicidades no cômputo final dos serviços. O que se observou nos autos foi que a soma dos custos e do BDI contratuais superou largamente a métrica referencial de mercado.
19. Registro, ademais, que a AudPortoFerrovia acolheu argumentos pontuais da defesa relativos a custos diretos, como ajustes no consumo de insumos na fabricação de dormentes e na readequação de determinadas distâncias de transporte, o que reduziu o sobrepreço global do contrato para R$ 53.616.323,33, em valores de abril de 2007, correspondentes a 14,84% do total faturado. O prejuízo, portanto, encontra-se materialmente demonstrado, não havendo espaço para compensação com alegado "subpreço" global.
20. É exatamente neste ponto, o da quantificação material do débito, que acolho a correção suscitada pelo MPTCU no parecer do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin. Conforme demonstrou o *Parquet*, conquanto a unidade técnica tenha apurado adequadamente o sobrepreço global de 14,84% em sua instrução, ao elaborar a tabela de consolidação de débitos em sua proposta de encaminhamento,

utilizou, por equívoco material de cálculo, percentual ligeiramente distinto (14,98%), que resultava em montante final incorreto.

21. Aprofundando a questão da análise global do preço e compensação, o argumento da construtora de que o contrato apresentaria "subpreço" global de 16,23% parte de premissas metodológicas e matemáticas equivocadas. A apuração efetuada pela unidade técnica, calcada no Método da Limitação do Preço Global (MLPG), já promove o balanço entre os itens superavaliados e subavaliados dentro da amostra analisada (curva ABC). O pretenso desconto alegado pela SPA constitui ficção aritmética alcançada mediante a aplicação de seu próprio BDI superdimensionado de 42% e da manipulação unilateral das composições de referência.
22. A tentativa de justificar a elevação dos preços contratados devido a atrasos, clima adverso e perda de produtividade também não pode ser acolhida. As chuvas e o clima da região são fatores previsíveis e constituem riscos inerentes ao contrato, que já deveriam ter sido considerados pela SPA ao apresentar proposta. Ademais, a prorrogação do contrato ocorreu sob a égide das cláusulas de reajustamento previstas, sem que a empresa demonstrasse descontentamento, assinando os termos aditivos. Por fim, a defesa falhou em apresentar documentos comprobatórios que quantificassem o impacto exato desses atrasos e do clima sobre o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente estabelecido.
23. Também não procede a argumentação de segurança jurídica fundada na ausência de apontamentos de irregularidades em fiscalizações anteriores desta Corte. Deliberações proferidas em auditorias pretéritas não fazem coisa julgada administrativa nem impedem a posterior quantificação de dano ao erário, à luz do princípio da verdade material. Soma-se a constatação, reconhecida em julgados desta Corte relativos a outros lotes da Ferrovia Norte-Sul, de que as licitações ocorreram em ambiente de cartelização e fraude, a afastar qualquer presunção de legitimidade bastante para sustentar a manutenção de preços abusivos.
24. No tocante às impugnações dirigidas a custos diretos específicos (CPU), observo que a AudPortoFerrovia atuou com rigor técnico e imparcialidade ao rejeitar pleitos que, em essência, buscavam transferir à Administração ineficiências operacionais e escolhas gerenciais da contratada.
25. O caso da fabricação de dormentes de concreto é ilustrativo. As dificuldades invocadas pela construtora, em larga medida, relacionam-se à implantação e ao amadurecimento da planta industrial utilizada em lotes anteriores da Ferrovia Norte-Sul, notadamente os Lotes 5 e 8. Para o Lote 12, porém, a fábrica já se encontrava pronta e em operação, razão pela qual custos pretéritos de aprendizagem, estruturação e depreciação não podem ser transferidos à Administração, tampouco justificar o repasse de maiores fretes decorrentes da decisão gerencial de manter a produção em Porto Franco/MA.
26. Tampouco prosperam as alegações atinentes à escassez de insumos, à substituição de materiais e à baixa produtividade na fabricação dos dormentes. Além de não terem sido documentalmente demonstrados os reflexos financeiros concretos desses fatores, o paradigma adotado pela unidade técnica já se revelou suficientemente conservador ao trabalhar com produtividade reduzida, apta a absorver oscilações sazonais e eventuais dificuldades de abastecimento. Ademais, o transporte local dos dormentes não compõe a respectiva CPU por já se encontrar contemplado na composição referente à montagem da grade.
27. No que se refere à hidrossemeadura, a composição referencial parte de condições médias de campo e pressupõe a adoção da técnica apenas quando presentes condições mínimas de viabilidade. Se as condições efetivas do solo, da topografia ou do regime climático recomendassem solução distinta, incumbiria à contratada, com a anuência da fiscalização, adotar de pronto método mais adequado, e não majorar *ex post* o custo de serviço padronizado. Adicionalmente, a composição do Sicro já contempla os insumos agronômicos pertinentes, ao passo que a utilização excepcional de caminhões-pipa, se necessária para alguma intervenção emergencial, dependeria de autorização expressa da fiscalização e remuneração própria.
28. Quanto aos transportes e às Distâncias Médias de Transporte (DMT), a mera apresentação unilateral de planilhas ou a pretensão genérica de reduzir velocidades médias no interior da obra não bastam para

afastar os referenciais do Sicro. Ajustes dessa natureza exigem demonstração técnica e documental idônea, o que não ocorreu. Ao contrário, o sistema referencial já incorpora velocidades médias conforme o tipo de via e prevê os meios necessários à manutenção dos caminhos de serviço, razão pela qual subsistem, no ponto, as premissas paradigmáticas acolhidas pela AudPortoFerrovia.

29. Superadas, portanto, as insurgências defensivas quanto à materialidade do superfaturamento e à sua quantificação, passo a examinar a responsabilidade dos agentes envolvidos.
30. Sob essa perspectiva, José Francisco das Neves, então diretor-presidente, invocou a ausência de dolo e alegou que não poderia ser responsabilizado por culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, escudando-se na atuação de órgãos de controle interno e na presunção de legalidade de pareceres técnicos e jurídicos; Ulisses Assad, ex-diretor de Engenharia, por sua vez, não se pronunciou.
31. Concordo, pois, com a análise da unidade técnica, endossada pelo MPTCU, no sentido de acolher parcialmente a defesa do ex-diretor-presidente tão somente no que concerne à mitigação da culpa *in eligendo*. Acompanho esse entendimento por vislumbrar, em consonância com o precedente firmado no Acórdão 2.318/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, que a indicação e a nomeação de diretores da estatal — a exemplo do diretor de Engenharia, responsável pela área da qual se originou a aprovação do orçamento — decorriam de deliberação do Conselho de Administração e da Presidência da República, fugindo da competência exclusiva do dirigente máximo da entidade.
32. O afastamento da culpa *in eligendo*, contudo, não exclui a responsabilidade do então diretor-presidente. Ela subsiste sob a ótica da culpa *in vigilando* e das condutas comissivas relacionadas à aprovação do certame e da contratação. Tampouco o ampara a invocação de pareceres técnicos e jurídicos, que não vinculam o gestor, mas apenas subsidiam o processo decisório; a decisão final, com os ônus que lhe são inerentes, permanece de sua responsabilidade.
33. Esse juízo foi reiteradamente aplicado por este Plenário em casos análogos que envolveram os mesmos dirigentes e o mesmo empreendimento ferroviário. Nos Acórdãos 2.240/2018 e 930/2019 (rel. Ministro Benjamin Zymler), por exemplo, o Tribunal refutou teses de defesa semelhantes, assentando que a função de dirigente máximo não se limita ao simples acatamento de propostas técnicas, mas constitui verdadeira instância de controle. Diante de irregularidades notórias, não cabe ao administrador alegar desconhecimento técnico, mas agir com a devida diligência para resguardar o erário.
34. A responsabilização de gestores em casos de superfaturamento leva em conta a necessidade de diligência e controle na aprovação e execução de contratos de obras com vistas a prevenir danos ao erário. José Francisco das Neves foi o signatário do contrato com preços acima de mercado e, mesmo ciente dos apontamentos contínuos do TCU sobre os sobrepreços na FNS, não adotou providências para corrigir o problema; houve, dessa maneira, falha significativa em sua conduta — que se afastou deveras do dever de cuidado inerente ao cargo ocupado —, caracterizada por omissão inadmissível de ser atribuída a gestores diligentes.
35. Da mesma forma, não há como afastar as irregularidades imputadas ao ex-diretor de Engenharia — sobretudo em razão de sua responsabilidade regimental de coordenar, orientar e supervisionar o levantamento de preços e a elaboração da composição de preços unitários dos serviços a serem contratados. O responsável subsidiou o certame e desencadeou o dano ao erário apontado nos presentes autos.
36. O contexto em que se inserem essas contratações reforça a gravidade das ações examinadas. A licitação e o Contrato 35/2007 não traduzem falhas procedimentais isoladas. Os elementos constantes dos autos, em diálogo com o Acordo de Leniência 2/2016 do Cade e com investigações do Ministério Público Federal, indicam que as obras da Ferrovia Norte-Sul foram permeadas por cartelização, corrupção e ilícitos, com repercussão direta sobre o ambiente concorrencial e a formação dos preços.
37. As apurações indicam que a inclusão de exigências restritivas nos editais foi objeto de ajuste prévio, com participação funcional relevante de José Francisco das Neves e Ulisses Assad na viabilização do arranjo anticoncorrencial. Tais elementos, admitidos como prova emprestada nestes autos, evidenciam conduta dolosa e, subsidiariamente, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

38. Por oportuno, destaco que eventual menção a acordos de leniência ou termos de colaboração celebrados no âmbito do Cade, da CGU ou do MPF não isentaria, por si só, as empresas de serem sancionadas e instadas a reparar o erário pelo TCU. Conforme assentei no Acórdão 1.745/2023 - Plenário, acordos dessa natureza não afastam a jurisdição do controle externo, notadamente quando os responsáveis — como no caso da construtora SPA e de seus sócios — adotam postura estritamente defensiva nestes autos, não reconhecem a existência do superfaturamento específico aqui apurado e deixam de contribuir efetivamente com provas para o cálculo do dano nesta Corte. Nessa hipótese, inexiste base para conceder benefícios premiais por este Tribunal, cabendo apenas, na fase de cobrança executiva, examinar a pertinência de possível abatimento de valores recolhidos naquelas instâncias caso rigorosamente comprovada a identidade dos fatos geradores e a do cofre credor.
39. Já a responsabilidade da empresa contratada decorre da violação de dever jurídico originário. Nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, vigente à época, as propostas deveriam ser compatíveis com os parâmetros de mercado. Ao praticar preços abusivos em contexto de fraude em licitação e colusão, a empresa auferiu vantagem indevida. Ademais, conforme já delimitado no Acórdão 2.126/2019-TCU-Plenário, a pessoa jurídica foi instrumentalizada por seus sócios-administradores, o que autoriza a desconsideração de sua personalidade jurídica para responsabilizá-los solidariamente pelo prejuízo, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.
40. Com vistas ao exercício do poder sancionatório desta Casa, considera-se erro grosseiro aquele que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 3.327/2019-1ª Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo). No caso em tela, não vislumbro circunstâncias que tenham limitado a atuação dos agentes em conformidade com a lei, afastando a incidência do art. 22, *caput*, da Lindb. Ainda que, por hipótese, se afastassem os indícios de fraude, a assinatura de contratos de altíssima materialidade com preços muito superiores aos de mercado já configura omissão grave e o erro grosseiro previsto no art. 28 da referida lei de introdução.
41. Quanto à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, o seu art. 22, § 2º, impõe a consideração da natureza e da gravidade da infração, dos danos gerados e dos antecedentes dos agentes. Em pesquisa ao histórico processual dos ex-dirigentes da estatal, verifico reincidência em casos de fraudes e superfaturamentos relacionados à própria Ferrovia Norte-Sul, o que constitui circunstância relevante para a individualização da sanção (v.g. os Acórdãos do Plenário 2.240/2018, 2.751/2018, 173/2019, 1.822/2020, 2.460/2021, bem como os mencionados 1.883/2024 e 296/2025, de minha relatoria).
42. Ademais, os presentes autos deixam patente a extrema gravidade das infrações cometidas no âmbito de cartel operado em desfavor da Administração Pública, a expressiva materialidade do prejuízo e a absoluta ausência de atenuantes ou posturas colaborativas capazes de mitigar a reprovabilidade das condutas.
43. Para a dosimetria das sanções, utilizo como parâmetros os Acórdãos 1.883/2024 e 296/2025, ambos do Plenário e de minha lavra, que julgaram irregularidades análogas nos Lotes 13 e 14 da Ferrovia Norte-Sul. Naqueles precedentes, as multas foram fixadas segundo a materialidade do dano e a reprovabilidade das condutas. Desse modo, fixo as seguintes sanções pecuniárias individuais, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 5.700.000,00
André Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
Bruno Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.700.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.200.000,00

44. Por fim, diante da gravidade das fraudes apuradas e de seus efeitos sobre o ambiente concorrencial das obras ferroviárias, reputo cabível a declaração de inidoneidade da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco

anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, bem como a inabilitação de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança também em âmbito federal pelo prazo de oito anos, com fundamento no art. 60 da mesma lei.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1735/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.324/2014-2.
1.1. Apensos: 010.531/2010-6; 006.981/2011-9; 026.058/2017-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Von Bentzeen Rodrigues (549.140.786-00); André Luiz de Oliveira (114.568.411-49); Bruno Von Bentzeen Rodrigues (627.535.926-91); Christian Pimentel de Castro Leitão (782.521.306-82); EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda. (77.728.343/0001-00); Fábio Levy Rocha (229.765.746-34); Hernani Sepúlveda Anconi (248.483.876-04); Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim (145.863.712-34); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Lourisval Adriano Pereira Filho (711.693.001-97); Luiz Antônio Sampaio Barreto (772.140.647-15); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Otoniel Andrade Costa (220.026.851-34); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ) – atual Infra S/A.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando André Von Bentzeen Rodrigues; Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG) e Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda; Inaldo Rocha Leitão (2.380-A/OAB-DF) e Shara Maria da Silva Chamorro (55.011/OAB-DF), representando Otoniel Andrade Costa; Sílvia Regina Schmitt (38.717/OAB-DF), representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (filial RJ); Riller Ribeiro de Carvalho Queiroz (44.029/OAB-GO) e Valdenor Teotonio da Silva (43.162/OAB-GO), representando Fábio Levy Rocha; Eliana Ribeiro Correia (4.187/OAB-TO) e Aurilene Santos de Brito (3.695/OAB-TO), representando Lourisval Adriano Pereira Filho; Bruno Dias Gontijo (100.506/OAB-MG), representando Bruno Von Bentzeen Rodrigues; Patrícia Fernanda Marinho Cunha (18.796/OAB-MA), Francisco Tobias de Castro Neto (10.015/OAB-MA) e outros, representando Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim; Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira; Pedro Lucas Ribeiro Rocha (427.627/OAB-RJ), Rodrigo Benício Jansen Ferreira (111.830/OAB-RJ) e outros, representando Luiz Antônio Sampaio Barreto; Cláudia Sepúlveda Anconi (51.010/OAB-MG), representando Hernani Sepúlveda Anconi; Bruna Silveira Sahadi (40.606/OAB-DF), José Roberto Manesco (61.471/OAB-SP) e outros, representando a EGIS – Engenharia e Consultoria Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 1.884/2014, com acréscimos advindos dos Acórdãos 2.497/2014 e

3.183/2016, todos do Plenário, com o objetivo de apurar indícios de superfaturamento no Contrato 35/2007, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para a execução de obras de infraestrutura e superestrutura ferroviária no Lote 12 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no estado do Tocantins,

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. reconhecer a ocorrência de prescrição intercorrente em relação às irregularidades oriundas das fiscalizações do Fiscobras 2009 e Fiscobras 2011 (superfaturamento na execução de estacas raiz, transporte de brita para lastro, escavação não executada e transporte de sublastro) e, por conseguinte, arquivar o processo, sem julgamento de mérito, em relação a Luiz Antônio Sampaio Barreto, Hernani Sepúlveda Anconi, Luiz Carlos Oliveira Machado, Otoniel Andrade Costa, Jorge Lincoln Rodrigues Bangoim, Christian Pimentel de Castro Leitão, Fábio Levy Rocha, Lourisval Adriano Pereira Filho e à empresa Egis Engenharia e Consultoria Ltda. (antiga Vega Engenharia e Consultoria Ltda.), com fundamento no art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 c/c os arts. 169, inciso III, e 212 do Regimento Interno;

9.2. considerar iliquidáveis as contas do espólio de André Luiz de Oliveira, ordenando o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do Regimento Interno e o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 98/2024;

9.3. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Infra S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos ou retidos se for o caso:

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
1	24/03/08	154.885,08	D
2	08/04/08	1.070.833,18	D
3	07/05/08	1.028.770,08	D
4	30/05/08	345.072,60	D
5	03/07/08	916.033,91	D
6	07/08/08	1.278.169,11	D
7	05/09/08	975.218,96	D
8	08/10/08	2.094.541,39	D
9	13/11/08	2.062.597,48	D
10	10/12/08	1.928.263,12	D
11	24/12/08	1.937.775,99	D
12	10/02/09	1.154.392,08	D
13	10/03/09	1.111.604,39	D
14	07/04/09	1.479.851,10	D
15	04/05/09	1.539.554,71	D
16	02/06/09	1.586.736,85	D
17	03/07/09	1.981.187,77	D
18	19/08/09	2.344.038,14	D
19	03/09/09	3.610.207,26	D
20	09/10/09	2.979.121,80	D
21	12/11/09	2.093.584,82	D

MEDIÇÃO	DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DÉBITO/ CRÉDITO
22	11/12/09	1.396.502,48	D
23	29/12/09	1.087.962,98	D
24	23/02/10	739.087,36	D
25	15/03/10	1.340.412,21	D
26	22/04/10	446.430,53	D
27	30/04/10	479.106,93	D
28	09/06/10	892.775,88	D
29	30/06/10	1.704.194,93	D
30	15/09/10	2.238.346,15	D
31	02/09/10	3.288.280,39	D
32	07/10/10	3.122.049,89	D
33	26/11/10	1.930.324,75	D
34	30/12/10	1.037.648,07	D
35	30/12/10	742.798,08	D
36	02/03/11	928.067,27	D
37	16/03/11	463.456,38	D
38	20/04/11	715.058,29	D
39	02/06/11	497.286,89	D
40	04/07/11	920.743,02	D
41	25/07/11	1.075.894,02	D
42	16/08/11	652.629,90	D
43	15/09/11	394.089,51	D
44	17/11/11	257.807,97	D
45	26/11/11	23.127,77	D
46	28/11/11	16.903,97	D
47	07/12/11	8.191,17	D
48	26/12/11	6.363,19	D
49	26/01/12	8.079,20	D
50	27/02/12	4.058,35	D
Final	17/04/13	-350.913,13	C

9.4. aplicar aos responsáveis adiante nominados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 5.700.000,00
André Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
Bruno Von Bentzeen Rodrigues	R$ 1.700.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.700.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.200.000,00

9.5. considerar graves as condutas praticadas por José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitar José Francisco das Neves, Ulisses Assad, André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270 do Regimento Interno;

9.7. declarar a inidoneidade da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c no art. 271 do Regimento Interno;

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

9.9. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 prestações, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da anterior, o das demais, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis para o fato de que a ausência de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.10. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República em Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, à Infra S.A. e aos responsáveis.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1735-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. 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 VII – Plenário
TC 001.064/2026-6 [Apenso: TC 004.073/2026-6]
Natureza(s): Denúncia
Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
Representação legal: Kamila Mayara Sampaio Souza, representando o denunciante.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO NA HIDROVIA DO RIO TAPAJÓS. AUSÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PRÉVIO. NÃO ELABORAÇÃO DE EIA/RIMA. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA AOS POVOS TRADICIONAIS (CPLI). PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica, consubstanciada na peça 43 destes autos:

INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90515/2025 (modo de disputa aberto-fechado), sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), vinculado ao Ministério dos Transportes, com valor estimado de R$ 74.800.760,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre a cidade de Santarém/PA e Itaituba/PA, com cerca de 280 quilômetros (peça 9, p. 1).

O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (https://www.gov.br/compras/pt-br).

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: julgado e habilitado, mas suspenso (peça 40, p. 1);

b) o edital sofreu impugnação em razão de divergência entre quantitativos presentes em estudos oficiais e no edital do pregão (peça 11, p. 1-8); e

c) em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, registra-se que a agente de contratação responsável pela condução do certame é servidora efetiva dos quadros permanentes da administração pública, em cumprimento ao disposto nos arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021 (peça 42).

HISTÓRICO

O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 8, p. 2-3):

a) o edital foi publicado com ausência de licenciamento ambiental regular prévio;

b) o processo licitatório de dragagem do rio Tapajós foi iniciado sem a elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA); e

c) não há qualquer registro de realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós, conforme determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em instrução preliminar de 2/2/2026 (peça 24), a Unidade Técnica propôs 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.

Além disso, a UT considerou que estava afastado o pressuposto do perigo da demora, por haver tempo suficiente para esclarecer os indícios de irregularidade antes da execução de possível contrato decorrente do certame; e que estava ausente o perigo de demora reverso, em razão dos seguintes motivos:

a) o Termo de Referência (TR) emitido pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA) define como condição prévia à execução da dragagem a elaboração do Relatório de Controle Ambiental (RCA) e do Plano de Controle Ambiental (PCA), além do atendimento a eventuais complementações técnicas solicitadas pelos órgãos intervenientes no

processo de licenciamento ambiental (peça 14, p. 7), contudo, a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), entre as cidades de Santarém e Itaituba, no estado do Pará, estava sendo tratada no âmbito da Concorrência 90478/2025, ainda na fase de análise de propostas (peça 19, p. 1-3);

b) não existe contrato em vigor executando os serviços de dragagem de manutenção aquaviária da hidrovia do rio Tapajós, apesar do contrato emergencial firmado para executar os serviços de dragagem dentro da área coberta, em especial na travessia da rodovia BR-230/PA, estar encerrado desde 20/4/2024 (peça 18, p. 5), indicando falta de urgência na execução daqueles serviços; e

c) o aumento do nível do rio em relação aos anos de 2024 e 2025 (peça 20, p. 1-11).

Diante desses fatos, foi proposto o indeferimento de medida cautelar pleiteada.

Além disso, presente a plausibilidade jurídica dos argumentos trazidos na denúncia, foi proposta a realização de oitiva do DNIT para que se pronunciasse quanto: à ausência de EIA/RIMA no licenciamento ambiental; à realização de licitação sem Licença Prévia (LP) do órgão ambiental; e à violação do direito à CPLI.

Considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, foi solicitado que o DNIT apresentasse possíveis ações corretivas e manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: i) anular o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação; ou ii) aguardar, para assinatura do contrato decorrente do certame, a realização de EIA/RIMA ou de RCA/PCA, a obtenção da LP e a realização da CPLI, de modo a avaliar se há algum impacto na formulação das propostas ou alteração nos serviços a serem realizados.

Por fim, foi proposta diligência à SEMAS/PA para que este apresentasse: nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA; documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT; e demais informações que julgar necessárias, além de designação de interlocutor.

Após pronunciamento da subunidade e da UT (peças 25 e 26), em 9/2/2026, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator do processo, decidiu por conhecer da denúncia, indeferir a medida cautelar pleiteada, e autorizar as demais medidas saneadoras propostas pela AudContratações (peça 27).

Cabe observar que, em 6/2/2026, houve suspensão temporária do procedimento licitatório em razão de publicação, na mesma data, de Nota Pública Oficial (MPOR, MPI e SG/PR) informando que, diante das mobilizações sociais e manifestações de povos indígenas e demais segmentos sociais na região do Baixo Tapajós, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do Ministério Público Federal (MPF), reiterando-se o compromisso governamental de que todo e qualquer empreendimento vinculado à Hidrovia do rio Tapajós deverá observar a realização de CPLI, nos termos da Convenção 169 da OIT (peça 41).

Promovidas as devidas comunicações (peças 28-32 e 38) quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas (peças 33-37), tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

Foram encaminhados, em 10/2/2026, ofícios de oitiva da UJ (peças 28 e 29) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta denúncia e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, o DNIT apresentou os documentos acostados às peças 33 a 36. Em 10/2/2026, também foi encaminhado ofício de diligência à SEMAS/PA (peça 32), com

ciência de 25/2/2026 (peça 38), sem apresentação de resposta. Segue a análise dos pontos questionados.

Item a: ausência de EIA/RIMA no licenciamento ambiental

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal; art. 10 da Lei 6.938/1981.

Contextualização:

O denunciante questionou a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com execução de EIA/RIMA, para a execução dos serviços de dragagem na hidrovia do rio Tapajós, no trecho entre Santarém/PA e Itaituba/PA.

Em instrução preliminar (peça 24, p. 3-4), foi observado que o Termo de Referência relativo ao certame indicava que o DNIT estava tratando do licenciamento ambiental da hidrovia do Tapajós (HN-106), para execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) e Plano de Sinalização Náutica da hidrovia do rio Tapajós, entre as cidades de Itaituba e Santarém/PA, junto à SEMAS/PA desde 2023 (peça 12, p. 3). Essa tratativa resultou no TR para elaboração do RCA e do PCA (peça 21, p. 1-15).

Dessa forma, o órgão ambiental estadual havia dispensado, para o licenciamento ambiental do empreendimento, a elaboração de EIA/RIMA.

Em análise preliminar (peça 24, p. 3-4), foi observado que, em teoria, não seria obrigatório o licenciamento ambiental ordinário para a execução dos serviços previstos no PADMA.

Contudo, a dragagem de um rio como o Tapajós, sobretudo quando regular e contínua, pode ser considerada como potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. O art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental. O mesmo entendimento é expresso no art. 10 da Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

Como o Termo de Referência do certame esclareceu que a contratação será por três anos, sendo que a maior parte dos serviços do contrato, executado pelo regime de empreitada por preço unitário, é prevista para ser executada no primeiro ano do ajuste (peça 12, p. 2), a análise inicial observou que era necessário esclarecer se a decisão que concluiu pela dispensa de EIA/RIMA considerou impactos cumulativos da execução da dragagem da hidrovia.

Em razão disso, considerou que havia plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, sendo necessário realizar oitiva do DNIT para que se pronunciasse em relação ao fato apontado na denúncia e diligência da SEMAS/PA, para que apresentasse nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA, além de outros documentos que considerar necessários para embasar essa dispensa.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que a definição do instrumento ambiental adequado é atribuição do órgão licenciador, cabendo ao DNIT observar as exigências técnicas estabelecidas. Nesse contexto, foi determinado pelo órgão ambiental a apresentação de RCA e PCA, não tendo sido indicada, até o momento, a obrigatoriedade de EIA/RIMA.

Análise:

O DNIT confirmou informação já presente em análise preliminar, de que o órgão ambiental estadual dispensou, para o licenciamento ambiental do empreendimento, a elaboração de EIA/RIMA.

Como visto, órgão ambiental não apresentou justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA. Contudo, em análise preliminar (peça 24, p. 3-4), já foi apontado que, em teoria, não seria obrigatório o licenciamento ambiental ordinário para a execução dos serviços previstos no PADMA, uma vez que esse plano pressupunha canal já existente, em que a navegação já ocorre regularmente, em que a dragagem serve apenas para manter

profundidade e largura previamente licenciadas, sem ampliação de calado, traçado ou área dragada, e não se trata de obra nova, mas de atividade continuada de conservação.

Assim, para o trecho do caso em análise, se o PADMA se limita a manutenção de calado já licenciado; repete padrões operacionais consolidados; utiliza áreas de bota-fora já avaliadas; e não introduz novos impactos relevantes, em tese, não se exigiria EIA/RIMA, podendo o licenciamento ocorrer com RCA/PCA.

Uma vez que o DNIT está conduzindo, por meio da Concorrência 90478/2025, a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), entre as cidades de Santarém e Itaituba, no estado do Pará, e que o processo de licenciamento ambiental dessa hidrovia está sendo acompanhado pelo Ministério Público Federal (MPF), considera-se ***improcedente*** *a irregularidade quanto à ausência de EIA/RIMA.*

Item b: realização de licitação sem Licença Prévia do órgão ambiental

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 8º, inciso I, da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021; Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça).

Contextualização:

O denunciante argumenta que o certame foi aberto, com publicação do edital, sem realização de licenciamento ambiental prévio, mencionando que próprio TR do certame informa que está sendo contratado serviço de gerenciamento ambiental visando a obtenção de licença (peça 12, p. 2-3).

Em instrução preliminar (peça 24, p. 4-5), foi observado que esse assunto havia sido objeto de questionamento no primeiro caderno de perguntas e respostas do certame (peça 13, p. 2-3), no qual licitante solicitou da administração a suspensão e republicação do edital após a obtenção da licença ambiental, em observância ao art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, ao que a pregoeira informou que o DNIT assegurava que estava cumprindo a legislação, visto que o licenciamento tramitava de forma concomitante ao certame. Ressaltou, contudo "que a eficácia do contrato e a emissão da Ordem de Serviço (OS) estarão estritamente condicionadas à obtenção da referida licença" (peça 13, p. 3).

A contratação de empresa para execução do PADMA não deve ser licitada sem LP quando esta for exigida pelo órgão ambiental competente, sob pena de falha grave de planejamento e risco de nulidade do certame. No caso, o TR da contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), tratado no âmbito da Concorrência 90478/2025, prevê a obrigatoriedade de LP quando discorre sobre as obrigações do contratado (peça 22, p. 9).

A UT argumentou que a realização do procedimento licitatório antes da emissão da LP afronta a Resolução Conama 237/1997, que, no seu art. 8º, inciso I, estabelece que a LP deve ser concedida na fase do planejamento do objeto a ser contratado e que o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, prevê que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou LP deverão ser obtidas antes da divulgação do edital.

Uma vez que os serviços de dragagem de rios são serviços de engenharia, pois envolvem estudos técnicos prévios (batimetria, hidrossedimentologia, geotecnia), emprego de equipamentos especializados (dragas hidráulicas, mecânicas, sistemas de bombeamento), cálculos e métodos construtivos (volumes, cotas, estabilidade, disposição do material dragado), além de anotação de responsabilidade técnica, o procedimento licitatório somente deveria ter sido iniciado após a obtenção da LP, conforme art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 e previsão do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça), de que o procedimento licitatório somente deve ser iniciado após

a obtenção da LP (licenciamento ambiental), constituindo irregularidade grave o lançamento do certame sem a sua presença.

Em função do exposto naquela análise, considerou-se que havia plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico, com proposta de oitiva do DNIT para que aquela autarquia se pronunciasse em relação ao fato apontado na denúncia.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que, paralelamente ao certame de dragagem, estruturou-se procedimento específico para contratação de empresa especializada na elaboração dos estudos ambientais exigidos, evidenciando que o licenciamento não foi desconsiderado, mas tratado de forma organizada e em consonância com as orientações técnicas competentes; que o procedimento licitatório foi estruturado de forma concomitante à tramitação dos estudos ambientais, sem qualquer autorização para início de execução antes da devida regularização, com modelagem voltada à eficiência administrativa, sem produção de efeitos jurídicos ou financeiros.

Análise:

O DNIT confirmou informação já presente em análise preliminar, de que o procedimento licitatório foi deflagrado antes da obtenção da LP.

Conforme enunciado do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça), o procedimento licitatório somente deve ser iniciado após a obtenção da LP (licenciamento ambiental), constituindo irregularidade grave o lançamento do certame sem a sua presença. Essa decisão foi referente a certame promovido sob a égide da Lei 8.666/1993, mas é aplicável ao caso, uma vez que determinação de abertura do certame após LP, quando aplicável, consta no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Conforme já analisado em instrução preliminar (peça 24, p. 3), o próprio TR do certame informa que está sendo contratado serviço de gerenciamento ambiental visando a obtenção de licença (peça 12, p. 2-3) e o TR da contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), tratado no âmbito da Concorrência 90478/2025, prevê a obrigatoriedade de LP quando discorre sobre as obrigações do contratado (peça 22, p. 9).

Segundo o Acórdão 1.912/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), no regime de contratação integrada ou em licitações sob o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), é possível realizar a licitação sem obter a LP. Isso ocorre apenas quando a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for atribuída ao particular, permitindo-se publicar o edital antes da emissão da licença. No caso concreto, o objeto licitado será executado pelo regime de empreitada por preço unitário, conforme contextualização da oitiva referente ao item "a", sendo necessário, portanto, que o DNIT obtivesse a LP do empreendimento antes de abertura do certame.

Dessa forma, a irregularidade tratada neste item, referente à realização de licitação para contratação das obras sem emissão de LP pelo órgão ambiental, mostra-se ***procedente****.*

Item c: violação do direito à consulta prévia, livre e informada (CPLI)

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º da Convenção 169 da OIT.

Contextualização:

O denunciante argumentou que, no âmbito do licenciamento dos serviços de dragagem questionados, não há qualquer registro de realização de CPLI aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós, conforme determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, e que a ausência de consulta prévia constitui violação de tratado internacional incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Em instrução preliminar, a UT observou que a CPLI não era requisito automático do RCA/PCA, mas era exigível se o PADMA pudesse gerar impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, independentemente do instrumento ambiental adotado.

De fato, o art. 6º da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto 5.051/2004, consolidado pelo Decreto 10.088/2019, dispõe que governos deverão consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Uma vez que não havia, nos autos, menção à CPLI de comunidades diretamente afetadas pela execução do PADMA e que essa deveria ser promovida pelo DNIT, na condição de empreendedor público e responsável pela implementação daquele Plano Anual, considerou-se que havia plausibilidade jurídica naquela irregularidade, sendo necessária a realização de oitiva do DNIT e diligência ao órgão licenciador para que ele apresentasse documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem objeto do Pregão Eletrônico 90515/2025 e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), argumentou que a eventual obrigatoriedade de CPLI dependia da caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, o que seria dimensionado a partir dos estudos ambientais exigidos pelo órgão licenciador.

Argumenta que o TR da contratação da empresa responsável pelos estudos ambientais ambiental determina a apresentação de mapeamento de comunidades potencialmente impactadas e a observância da Convenção 169 da OIT, caso caracterizada a necessidade, e que a contratação de estudos ambientais é etapa prévia e indispensável para delimitação técnica da área de influência e eventual deflagração do procedimento de consulta, não havendo, até o presente momento, violação ao direito de consulta.

O DNIT informou ainda que, diante de mobilizações sociais e de demandas apresentadas por representantes de povos indígenas, foi promovida a suspensão temporária do procedimento licitatório.

Análise:

Na sua resposta, o DNIT afirmou que não houve violação de realização de CPLI, mas que essa consulta seria realizada dentro do processo de licenciamento ambiental, a depender da caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais.

De fato, os itens 5.1.15.5 e 5.1.15.6 do TR 273/2025, referente à Concorrência 90478/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação dos serviços de consultoria ambiental para elaboração do RCA e do PCA e assessoria técnica para a obtenção do licenciamento ambiental da dragagem na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), determinam a apresentação de mapeamento de comunidades potencialmente impactadas e a observância da Convenção 169 da OIT.

Como visto na análise de oitiva referente ao item "b", o licenciamento ambiental, no âmbito do qual ocorreria a caracterização de impacto direto sobre povos indígenas ou comunidades tradicionais, necessário para a realização de CPLI, deve anteceder a deflagração do procedimento licitatório. Dessa forma, foi confirmada a ***procedência*** *da irregularidade relativa à ausência de CPLI das populações necessárias antes de abertura do certame.*

Essa irregularidade, inclusive, está associada à suspensão administrativa do certame em 6/2/2026, com a publicação de Nota Pública Oficial (MPOR, MPI e SG/PR) informando que, diante das mobilizações sociais e manifestações de povos indígenas e demais segmentos sociais na região do baixo Tapajós, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do MPF, reiterando-se o compromisso governamental de que todo e qualquer empreendimento vinculado à

hidrovia do rio Tapajós deverá observar a realização de CPLI, nos termos da Convenção 169 da OIT (peça 41).

I.2. Diligência ao SEMAS/PA

Em instrução preliminar, foi proposta diligência à SEMAS/PA para que apresentasse: nota técnica com justificativa para a dispensa do licenciamento ambiental ordinário, com EIA/RIMA; documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT; demais informações que julgar necessárias; e além de designação de interlocutor.

Em 10/2/2026, foi encaminhado ofício de diligência à SEMAS/PA (peça 32), com ciência de 25/2/2026 (peça 38), sem apresentação de resposta.

Contudo, em razão da análise dos argumentos apresentados pelo DNIT em sede de oitiva, não é necessário reiterar diligência à SEMAS/PA acerca da motivação da decisão de procedimento de licenciamento ambiental com dispensa de EIA/RIMA.

Além disso, foi instaurado processo de diálogo institucional com acompanhamento do MPF, de forma a ouvir os povos impactados pela realização de serviços de dragagem da hidrovia, razão pela qual não se mostra necessário reiterar ao SEMAS/PA a diligência para apresentação de documentos acerca da existência de terras indígenas (TIs) ou territórios de comunidades tradicionais diretamente afetados pela execução dos serviços de dragagem licitados e da obrigatoriedade de realização de consulta aos mesmos pelo DNIT.

I.3. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

No âmbito de instrução preliminar, foi solicitado que o DNIT apresentasse comentários dos gestores acerca de possíveis ações corretivas para as irregularidades apontadas, avaliação da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, e manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para: i) anular o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação; ou ii) aguardar, para assinatura do contrato decorrente do certame, a realização de EIA/RIMA ou de RCA/PCA, a obtenção da LP e a realização da CPLI, de modo a avaliar se há algum impacto na formulação das propostas ou alteração nos serviços a serem realizados.

A UJ, por meio do Ofício 50220/2026/SETDE/AUDINT/DNIT-SEDE (peça 33, p. 1-2), reitera que os atos administrativos praticados no âmbito do procedimento observaram os parâmetros legais aplicáveis e tramitaram pelas instâncias técnicas competentes; que a estruturação concomitante dos certames (dragagem e estudos ambientais) buscou conciliar eficiência administrativa, prevenção de riscos logísticos e observância das exigências ambientais, sem que tenha havido início de execução ou geração de despesas.

<u>Análise:</u>

Ante a ausência de manifestação da UJ quanto às possíveis ações corretivas para essa irregularidade, será proposto determinar ao DNIT para que anule o Pregão Eletrônico 90515/2025, diante da presença de vício na fase preparatória que repercute diretamente sobre o objeto da licitação, uma vez que a deflagração de procedimento licitatório sem a obtenção da LP, licença simplificada ou licença única, contraria o disposto no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, no art. 8º, inciso I, da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e no Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça).

Com a realização do licenciamento ambiental realizado inicialmente por meio de RCA/PCA, além do atendimento a eventuais complementações técnicas solicitadas pelos órgãos intervenientes no processo de licenciamento ambiental, no âmbito do qual será verificada a necessidade de realização de CPLI pelo DNIT, essa autarquia possuirá os elementos para deflagrar novo procedimento licitatório sem os vícios observados na fase preparatória do Pregão Eletrônico 90515/2025.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, verifica-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, pelo Relator (peça 27).

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 proposta a* ***determinação*** *ao órgão da anulação do Pregão Eletrônico 90515/2025 ante a irregularidade verificada.*

Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que o certame se encontra suspenso administrativamente visando assegurar a conformidade do processo com as diretrizes interministeriais e compromissos assumidos no âmbito federal, que instaurou processo de diálogo institucional com o compromisso de observar a CPLI dos povos afetados e de finalizar a Concorrência 90478/2025.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.

Não houve pedido de vista e/ou cópia.

Não houve pedido de sustentação oral.

O processo de representação TC 004.073/2026-6, cuja situação é aguardando providências na AudPortoFerrovia, apresenta conexão com esta denúncia, por tratar das irregularidades analisadas neste processo, conforme peça 4 daquele TC. Aquele processo foi autuado apenas em 11/2/2026, posteriormente a este, com relator distinto (Min. Augusto Nardes).

Nos casos de dependência, conexão ou continência, quando a tramitação conjunta se mostrar conveniente, o processo autuado posteriormente deve ser apensado àquele previamente existente, que seguirá como principal, nos termos do art. 36 da Resolução 259/2014, alterada pelo Resolução TCU 321, de 28/10/2020. A urgência, a relevância ou o pedido de medida cautelar não são aptos a alterar o critério de prevenção, conforme decisão do Acórdão 2.820/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes). Além disso, naquele processo, o procurador do MP/TCU solicitou a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito da unidade técnica.

Não há processos apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

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;*

no ***mérito****, considerar a presente denúncia* ***parcialmente procedente****;*

determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, adote providências com vistas à anulação do Pregão Eletrônico 90515/2025 e dos atos dele decorrentes, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) a realização de licitação sem Licença Prévia do órgão ambiental contraria o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997, o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.140/2005-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Vilaça);

informar *ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes 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;*

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;*

arquivar *os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.*

VOTO

Tratam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90515/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), vinculado ao Ministério dos Transportes, com valor estimado de R$ 74.800.760,26, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de execução do Plano Anual de Dragagem de Manutenção Aquaviária (PADMA) na hidrovia do rio Tapajós (HN-106), compreendendo o trecho situado entre a cidade de Santarém/PA e Itaituba/PA, com cerca de 280 quilômetros.

O denunciante entende terem ocorrido as seguintes irregularidades na condução do certame:

a) início do processo licitatório sem a elaboração prévia de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA);

b) publicação do edital com ausência de licenciamento ambiental regular prévio; e

c) ausência de realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Chamado a se manifestar, o Dnit aduziu, em síntese, que:

a) a definição do instrumento adequado de licenciamento é de atribuição exclusiva do órgão licenciador ambiental que, no caso concreto, seria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), que exigiu a apresentação de Relatório de Controle Ambiental (RCA) e de Plano de Controle Ambiental (PCA), não indicando a necessidade de EIA/RIMA;

b) a licitação para a contratação de dragagem foi estruturada para ocorrer de forma concomitante e paralela ao certame voltado à contratação dos estudos ambientais (Concorrência 90478/2025), como forma de prestigiar a eficiência administrativa, tendo sido assegurado que a execução física e a emissão da Ordem de Serviço ficariam estritamente condicionadas à futura obtenção da licença, sem produzir efeitos financeiros antecipados; e

c) a obrigatoriedade de realização da CPLI depende da prévia caracterização de impacto direto sobre os povos tradicionais, o que seria tecnicamente dimensionado e mapeado a partir dos estudos ambientais ainda em elaboração. Informou, adicionalmente, que promoveu a suspensão temporária do pregão em decorrência das mobilizações sociais locais e da instauração de um processo de diálogo com o acompanhamento do Ministério Público Federal.

A unidade técnica, após promover a oitiva do Dnit e realizar diligências, consignou, em síntese, que:

a) a dragagem prevista destina-se a manter a profundidade e a largura do canal onde a navegação já ocorre regularmente, sem ampliação ou obra nova, sendo desnecessária elaboração prévia de EIA/RIMA;

b) os serviços de dragagem de rios constituem serviços de engenharia e a abertura do certame sem a Licença Prévia afronta o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997 e o art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, que impõe a obrigação de obtenção da licença prévia antes da divulgação do edital quando a responsabilidade pelo licenciamento for da Administração Pública; e

c) o licenciamento ambiental - rito dentro do qual se avalia a necessidade e se realiza a CPLI - deve necessariamente anteceder a licitação, restando caracterizado o vício na fase preparatória do certame com a divulgação do edital sem a realização da devida consulta aos povos afetados.

Conclusivamente, manifestou-se a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações pela improcedência da denúncia quanto à elaboração do EIA/RIMA, e pela procedência em relação às demais irregularidades, tendo proposto a anulação do certame.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Conheço da denúncia, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

No mérito, alinho-me às conclusões expressas pela Unidade Técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

A análise técnica dos autos evidencia que, embora a dispensa de EIA/RIMA seja regular ante a natureza de conservação e manutenção contínua das atividades de dragagem previstas no PADMA, o DNIT incorreu em falhas de planejamento ao publicar o edital licitatório desprovido dos requisitos ambientais antecedentes, notadamente em relação à prévia obtenção de Licença Prévia expressamente exigida pelo no art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021, cujo teor reproduzo a seguir:

Art. 115.

§ 4º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, sempre que a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for da Administração, a manifestação prévia ou licença prévia, quando cabíveis, **deverão ser obtidas antes da divulgação do edital**.

O lançamento do certame sem esse requisito legal afronta também o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997.

No acórdão 1.912/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), este Tribunal entendeu que seria possível realizar a licitação sem obter a licença prévia **apenas quando a responsabilidade pelo licenciamento ambiental for atribuída ao particular**, haja vista a possibilidade prevista no art. 25, §5º, da nova Lei de Licitações.

A alegação de eficiência administrativa trazida pelo Dnit para justificar a tramitação concomitante da licitação de obras e dos estudos ambientais não se sustenta perante o ordenamento jurídico vigente. O art. 115, § 4º, da Lei 14.133/2021 é cogente e inflexível ao ditar que a manifestação prévia ou a LP devem ser obtidas antes da divulgação do edital.

De igual sorte, procedente a denúncia quanto à realização da consulta prévia, livre e informada (CPLI). O direito à CPLI, consagrado no art. 6º da Convenção 169 da OIT, não pode ser relegado a momento posterior ou tratado como mera condição de execução. Se o empreendimento detém o potencial de diretamente afetar terras indígenas ou territórios de comunidades tradicionais, a oitiva participativa deve ser ultimada **durante a fase de planejamento da contratação**.

A relevância da omissão restou patente com a superveniente suspensão administrativa do certame, motivada por protestos sociais e pela necessidade de instauração de diálogo institucional mediado pelo Ministério Público Federal.

Relativamente à proposta de determinação para que o DNIT anule o Pregão Eletrônico 90515/2025, entendo que a suspensão administrativa do certame permite a correção das falhas antes do reinício do procedimento. Suficiente, então, a determinação para que o certame somente seja retomado após a realização da CPLI e a obtenção da licença ambiental prévia.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1736/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.064/2026-6.
1.1. Apenso: 004.073/2026-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Kamila Mayara Sampaio Souza, representando o denunciante.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de denúncia a respeito de irregularidades na fase preparatória do Pregão Eletrônico 90515/2025, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, que somente retome o andamento do Pregão Eletrônico 90515/2025 após a obtenção da licença ambiental prévia e a realização de consulta prévia, livre e informada (CPLI) aos povos indígenas, ribeirinhos e comunidades tradicionais potencialmente afetados pela dragagem do rio Tapajós;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) e ao denunciante; e

9.4. 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

9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1736-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE III – Plenário
TC 010.898/2025-5
Natureza: Consulta
Órgão/Entidade: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
Representação legal: Kelly Oliveira de Araujo (21830/OAB-DF).

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA POR DEPUTADO FEDERAL E RATIFICADA PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE COMUNICAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DÚVIDAS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE INDICAÇÃO DE MEMBRO DE COMISSÃO PROVISÓRIA PARTIDÁRIA PARA CARGO EM ESTATAIS. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução à peça 7, cujas conclusões foram acolhidas de modo uniforme no âmbito da AudGestãoInovação (peças 8-9):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Luiz Lindbergh Farias Filho, deputado federal, acerca da interpretação de dispositivos da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. O consulente requer, mais especificamente, a manifestação deste Tribunal acerca dos seguintes pontos:

a) se a Lei das Estatais se aplica às empresas estatais prestadoras de serviços públicos; e

b) se o exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária estadual ou municipal implica a vedação de nomeação em cargo de empresa estatal federal, prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei das Estatais.

3. O requerente mencionou que este Tribunal já respondeu consulta anterior sobre o referido dispositivo legal, no âmbito do TC 031.838/2022-7, por meio do Acórdão 1.666/2024-TCU-Plenário:

9.2. responder ao consulente, com fulcro art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que a vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303, de 2016, abrange a pessoa que, de forma não remunerada, contribuiu com atividade de natureza intelectual, desde que o seu trabalho tenha se dado em nível estratégico ou decisório vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral, entendida esta – estritamente – como o conjunto de atos de propaganda, divulgação, exposição de candidatos aos eleitores, realizados no período de 16 de agosto do ano eleitoral até a realização do sufrágio, tais como a realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas, a publicação e o impulsionamento de conteúdos de internet, a distribuição de material gráfico, a realização de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transitem pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, a divulgação paga na imprensa escrita de anúncios de propaganda eleitoral, a propaganda eleitoral gratuita em emissoras de rádio e televisão e a participação em debates em emissoras de rádio e televisão;

4. O consulente alega que essa manifestação contemplou somente a parte final do referido dispositivo, e, por isso, seria necessária nova manifestação para esclarecer a respectiva parte inicial.

5. Cabe destacar, entretanto, que o rol de legitimados e as hipóteses de cabimento das consultas foram previstos nos arts. 264 e 265, todos do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

II – Procurador-Geral da República;

III – Advogado-Geral da União;

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;

V – presidentes de tribunais superiores;

VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;

VII – comandantes das Forças Armadas.

(...)

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. Esse rol de autoridades legitimadas é taxativo (exaustivo), logo o deputado federal não tem legitimidade para formular consulta perante este Tribunal.

7. Nesse caso, uma vez que não atende ao requisito de legitimidade de iniciativa, a consulta não pode ser conhecida, conforme o art. 265 do Regimento Interno deste Tribunal.

CONCLUSÃO

8. Conclui-se que a presente consulta não preenche todos os requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno deste Tribunal, portanto não deve ser conhecida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

a) não conhecer da consulta, por ausência dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265, todos do Regimento Interno deste Tribunal;

b) arquivar o processo após comunicação ao consulente.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Deputado Federal Lindbergh Farias Filho, versando sobre a exegese do art. 17, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), a seguir transcrito:

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

(...)

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

O consulente postula pronunciamento desta Corte de Contas acerca da incidência da Lei 13.303/2016 sobre as empresas estatais prestadoras de serviços de natureza eminentemente pública, a exemplo da Companhia Docas do Rio de Janeiro (PortosRio), haja vista que o § 3º do art. 173 da Carta Magna de 1988 faz menção tão somente à criação do estatuto jurídico de estatal exploradora de atividade econômica.

Adicionalmente, indaga se o exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária estadual ou municipal acarretaria impedimento à indicação para cargo de empresa estatal federal, ainda quando existente norma interna ou deliberação que atribua ao colegiado a tomada de decisões políticas.

Registra o consulente que a matéria foi objeto de parcial análise por esta Corte, no âmbito da consulta objeto do TC 031.838/2022-7. Na ocasião, o E. Ministro-Relator Vital do Rêgo assentou que a vedação, atinente à atuação em campanha eleitoral (parte final do inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016), deveria incidir exclusivamente sobre os que desempenham funções de caráter estratégico e decisório relacionadas à organização, estruturação e realização da campanha eleitoral.

Delineados os contornos da demanda, **passo a decidir.**

Preliminarmente, conheço da consulta. Embora originalmente apresentada por Deputado Federal, autoridade não elencada no rol taxativo dos legitimados do art. 264 do Regimento Interno desta Corte, a manifestação foi tempestivamente ratificada pelo Presidente da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Júlio Cesar Ribeiro, que solicitou o aclaramento nos termos do requerimento inicial do parlamentar (peça 5).

No mérito, nos termos do art. 264 do Regimento Interno do TCU, as consultas dirigidas a esta Corte têm por escopo dirimir dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares, constituindo a manifestação do Tribunal prejulgamento de tese, e não do fato ou caso concreto.

Destarte, não se trata propriamente de antecipada chancela da indicação de determinado indivíduo para cargo diretivo na PortosRio, mas, sim, de estabelecer, com clareza, os contornos das vedações legais incidentes sobre as indicações para diretorias e conselhos de administração de empresas estatais, sejam elas exploradoras de atividade econômica, ou prestadoras de serviços públicos, no que concerne aos que tenham integrado estrutura decisória de agremiação partidária.

Quanto ao primeiro questionamento, o art. 1º da Lei 13.303/2016 é absolutamente peremptório ao estabelecer que as disposições daquele diploma normativo alcançam toda empresa pública da União, seja ela exploradora de atividade econômica, ou prestadora de serviços públicos:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo **toda e qualquer** empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que **explore atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de **prestação de serviços públicos**. (grifos)

Em consonância com tal preceito, o estatuto social da PortosRio estabelece, logo em seu art. 1º, a submissão da Companhia ao regime jurídico da Lei 13.303/2016:

Art. 1º. A COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO (CDRJ), empresa pública sob a forma de sociedade anônima, doravante denominada "Companhia", de capital fechado, controlada pela União é regida por este estatuto, especialmente, seu decreto de criação, Decreto-lei nº 256, de 28 de fevereiro de 1967, pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013, **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016,** Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, e demais legislações aplicáveis. (grifo acrescido)

O § 1º do art. 173 da Constituição Federal impôs ao Congresso Nacional o múnus de estabelecer o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, com o desiderato de moralizar e conferir maior segurança jurídica às estatais que exploram atividade econômica.

Ao dar cumprimento ao mandamento constitucional, o legislador ordinário verificou que as estatais prestadoras de serviço público enfrentavam os mesmos desafios de governança, transparência e falta de controle. Destarte, no legítimo exercício de sua competência legiferante, houve por bem o Congresso Nacional aprovar a Lei 13.303/2016, estendendo idênticas soluções normativas a ambas as categorias de estatais.

Corroborando tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 7.331/DF, declarou a constitucionalidade das vedações contidas nos incisos I e II do § 2° do art. 17 da Lei 13.303/2016, sem restringir a sua aplicabilidade às estatais exploradoras de atividade econômica.

Portanto, deve ser respondido ao consulente que as vedações estatuídas na Lei 13.303/2016 incidem tanto sobre as estatais que exploram atividade econômica quanto sobre as que prestam serviços públicos.

No que concerne ao segundo questionamento, relativo ao exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária estadual ou municipal, o art. 17 da Lei das Estatais materializa o esforço legislativo de profissionalizar a gestão das companhias controladas pelo Estado e salvaguardá-las do deletério aparelhamento político.

Nesse diapasão, a vedação à indicação de pessoa que tenha atuado como participante de estrutura decisória de partido político, insculpida no inciso II do § 2º do art. 17, tem o propósito inequívoco de mitigar o risco de efetiva captura da máquina administrativa. O legislador erigiu barreira profilática, mediante a instituição de período de "quarentena" de 36 meses, com o fito de assegurar que as decisões estratégicas das estatais sejam pautadas por critérios eminentemente técnicos, econômicos e de interesse público, e não por lealdades partidárias, ou pela necessidade de retribuição de benesses políticas.

Sob pena de frustrar a *ratio legis*, o termo "estrutura decisória" deve ser interpretado de forma abrangente, alcançando qualquer órgão ou instância partidária que detenha, estatutariamente ou *de facto*, atribuição de participar do processo de formação de vontade da agremiação.

As comissões provisórias partidárias estaduais ou municipais, consoante os estatutos das diversas agremiações políticas brasileiras, detêm competência para deliberar sobre candidaturas, coligações, diretrizes políticas locais e demais matérias atinentes à vida partidária. Enquadram-se, portanto, todas elas, de forma inequívoca, no conceito de "estrutura decisória" a que alude o dispositivo legal em comento.

Nesse sentido, é esclarecedora a lição doutrinária de Gustavo Amorim Antunes (*in* Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei 13.303/16 comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 255), citada no voto-vista proferido pelo E. Ministro André Mendonça no julgamento da ADI 7.331/DF:

Esse inciso II contém duas vedações distintas, ambas sujeitas à quarentena de três anos: a) participante de estrutura decisória de partido político; ou b) participante em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral.

A 'estrutura decisória' de partido político abrange os órgãos partidários (Diretório e Comissão Executiva ou Provisória) e também outras estruturas livremente definidas no Estatuto de cada um dos 35 Partidos Políticos atualmente existentes. Foi solicitado ao TSE que inclua a definição e abrangência do termo 'estrutura decisória' em seu Glossário Eleitoral e que disponibilize instrumento de consulta que permita identificar se certa pessoa participou dessa estrutura, ou pelo menos se foi dirigente, nos últimos 36 meses. Espera-se que essa melhoria facilite a análise de conformidade dessa vedação. Frisa-se que não há nenhum tipo de impedimento à simples filiação partidária.

(...)

A circunstância de a função ser exercida com ou sem contraprestação pecuniária constitui elemento juridicamente irrelevante para a incidência da vedação legal. O capital político, a influência e os vínculos de fidelidade, que se estabelecem no exercício de cargo em estrutura decisória partidária, prescindem de remuneração. A participação em tais estruturas representa, *per se*, forma de capitalização política passível de gerar dividendos futuros, como a própria indicação para cargo em empresa estatal.

Igualmente despicienda a esfera de atuação da comissão partidária, ou seja, se municipal, estadual ou federal. A Lei 13.303/2016 disciplina o regime jurídico de estatais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e não exige correspondência entre as esferas de participação na estrutura decisória partidária e de atuação da empresa estatal para atrair a incidência da vedação.

A eventual existência de norma interna ou deliberação partidária que atribua ao colegiado a competência para a tomada de decisões políticas tampouco tem o condão de afastar a vedação para os membros da comissão provisória. Participar de estrutura decisória significa, precisamente, integrar corpo coletivo investido de poder deliberativo.

Ademais, a Lei 13.303/2016 não estabelece nenhuma ressalva quanto à existência de norma interna nem quanto à deliberação partidária que outorgue ao colegiado a tomada de decisões políticas. Seria contrário aos princípios hermenêuticos admitir que o intérprete possa introduzir ressalvas em norma de caráter marcadamente moralizador, com o escopo de restringir seu alcance.

Qualquer interpretação que busque esvaziar o alcance da vedação legal, afastando a sua incidência em razão da provisoriedade da comissão partidária, da gratuidade do exercício funcional, da esfera de atuação ou da natureza colegiada das decisões colide frontalmente não apenas com a finalidade precípua da lei, mas também com os princípios constitucionais reitores da Administração Pública, notadamente os da moralidade e impessoalidade (art. 37, *caput*, da CRFB).

Consoante observado pelo consulente, este Tribunal já se pronunciou sobre a segunda vedação prevista no inciso II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, qual seja, a de indicação para cargo diretivo em empresa estatal federal de quem tenha participado de "*trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral*".

No Acórdão 1.666/2024-TCU-Plenário (relator E. Ministro Vital do Rêgo), com o desiderato de maximizar a proteção aos direitos fundamentais do cidadão, esta Corte adotou

interpretação restritiva da norma, circunscrevendo seu alcance ao sentido mais estrito das expressões de baixa densidade normativa empregadas pelo legislador. Estabeleceu, assim, que "trabalho vinculado" abrange exclusivamente atividades desenvolvidas em nível estratégico ou decisório, enquanto "campanha eleitoral" compreende tão somente o período oficial de propaganda eleitoral (16 de agosto do ano das eleições até a data do pleito).

Todavia, na presente consulta, a locução utilizada pelo legislador reveste-se de muito maior especificidade: "*participante de estrutura decisória de partido político*". Conforme exposto no voto-vista do E. Ministro André Mendonça, no julgamento da ADI 7.331/DF, tal expressão abarca comissões provisórias e demais estruturas livremente definidas pelas agremiações políticas, na forma preconizada pelo §1º do art. 17 da Constituição Federal e regulamentada pelo art. 3º da Lei 9.096/1995.

Por conseguinte, a vedação contida no inciso II do § 2° do art. 17 da Lei das Estatais deve incidir sobre todo e qualquer órgão estruturado pelo partido político para o exercício de suas funções deliberativas.

Impende consignar que o entendimento ora esposado encontra sólido amparo no paradigmático julgamento da ADI 7.331/DF. Naquela assentada, o impetrante impugnava a constitucionalidade das vedações estatuídas nos incisos I e II do § 2º do art. 17 da Lei 13.303/2016, sob o fundamento de que seriam desproporcionais e violariam direitos políticos e a liberdade de associação.

Prevaleceu o entendimento de que as vedações instituídas pelo diploma legal não afrontam o texto constitucional nem vulneram direitos fundamentais, constituindo, ao revés, filtros legítimos e necessários destinados a assegurar a moralidade administrativa e evitar conflitos de interesse.

Assentou a Suprema Corte que a norma não estabelece inelegibilidade, em sentido eleitoral, nem configura punição ao exercício da atividade política. Trata-se, tão somente, do estabelecimento de requisito negativo objetivo de qualificação para a ocupação de cargos de alta gestão, medida que se afigura proporcional e razoável ante a relevância estratégica e financeira das empresas estatais.

Em síntese, o STF referendou as vedações constantes dos incisos I e II do §2º do art. 17 da Lei 13.303/2016 como mecanismo indispensável de governança corporativa e de proteção da coisa pública, justificado pelo histórico de aparelhamento político das estatais, afastando, assim, a alegação de discriminação formulada pelo impetrante

Particularmente elucidativa a *ratio decidendi* que orientou o julgamento, conforme trecho do voto proferido pelo E. Ministro André Mendonça transcrito a seguir:

9. Destinada que está à proteção dos direitos fundamentais relacionados à Administração Pública, conformadores da atuação estatal, em qualquer das suas funções ou poderes, a norma atacada, em verdade, restringe, em certa medida, a liberdade de convicção política, a acessibilidade de cargos, empregos e funções públicas diante da necessidade de ponderar e preservar, de modo adequado, os princípios constitucionais em disputa. Não esvazia, contudo, o núcleo essencial das referidas liberdades individuais.

10. Para além do reconhecimento da existência de um legítimo – e até mesmo necessário – espaço de conformação para tratamento da matéria em âmbito infraconstitucional pelo legislador ordinário, por se estar diante de questão que desperta ampla discussão na sociedade em geral, a necessidade de adoção de postura de autocontenção judicial, em deferência ao legislador, reforça o juízo de improcedência do pedido inicial.

Portanto, deve ser respondido ao consulente que o exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária, em âmbito federal, estadual ou municipal, implica a vedação à indicação para cargo diretivo em empresa estatal federal, em razão de todos esses Colegiados comporem a estrutura decisória dos partidos.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 1737/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.898/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: Kelly Oliveira de Araujo (21830/OAB-DF), representando Julio Cesar Ribeiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Deputado Federal Lindbergh Farias Filho, a respeito da interpretação a ser dada para o art. 17, § 2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais);

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 consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. as vedações estatuídas na Lei 13.303/2016 incidem tanto sobre as estatais que exploram atividade econômica quanto sobre as que prestam serviços públicos; e

9.2.2. o exercício de função não remunerada em comissão provisória partidária estadual ou municipal implica a vedação à indicação para cargo diretivo em empresa estatal federal, em razão de todos esses Colegiados comporem a estrutura decisória dos partidos;

9.3. encaminhar cópia da presente decisão ao consulente; e

9.4. arquivar o processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1737-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 012.809/2026-8
Natureza: Representação.
Órgão: Polícia Rodoviária Federal.
Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE REMOÇÃO, DEPÓSITO E GUARDA DE VEÍCULOS E DE OPERACIONALIZAÇÃO DE LEILÕES. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO INCIDENTE SOBRE BASE ECONÔMICA RESTRITA E NÃO ASSEGURADA. INDÍCIOS DE INAPTIDÃO DO CRITÉRIO PARA SELECIONAR A PROPOSTA APTA A GERAR O RESULTADO DE CONTRATAÇÃO MAIS VANTAJOSO. ESGOTAMENTO ARTIFICIAL DA DISPUTA. INDÍCIOS DE NÃO COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO PELO PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o despacho à peça 15, que proferi em 26/6/2026, nos seguintes termos:

Trata-se de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda., noticiando possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), destinado à formação de registro de preços para a contratação de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela PRF e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, com valor estimado de R$ 41.168.531,81 e já homologado em favor da VIP Gestão e Logística S.A., com desconto de 100%.

A representante sustenta, em síntese, que o critério de julgamento adotado, maior desconto incidente exclusivamente sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF, não assegura a seleção da proposta mais vantajosa, na medida em que permitiu que duas licitantes ofertassem o percentual máximo de 100%, esgotando artificialmente a competição. Questiona, ainda, sob diferentes fundamentos, a habilitação da licitante vencedora, relacionados à Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAEs), a atestados de capacidade técnica e à comprovação da solução tecnológica exigida.

A AudContratações, análise do feito, propôs conhecer da representação, deferir a medida cautelar, a oitiva da PRF e da VIP Gestão e Logística S.A., e realizar diligência e a construção participativa de deliberações.

Feita essa síntese, ***passo a decidir****.*

A representação reúne os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

O critério de julgamento adotado no Pregão Eletrônico 90041/2025, definido como maior desconto, incide exclusivamente sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF, nos termos do item 9.2.2 do Termo de Referência. Essa é apenas uma das diversas fontes de receita previstas para a execução do contrato, que também compreende o acionamento de guincho, a quilometragem de remoção, o içamento e o destombamento de veículos, as diárias cobradas em pátios

privados ou credenciados e a preparação de veículos para leilão. A proposta de desconto de 100% não corresponde, portanto, à totalidade das receitas contratuais: representa renúncia apenas à parcela eventual das diárias de pátios públicos.

O edital não assegura, contudo, quantitativo mínimo de veículos a serem destinados aos pátios da PRF. O item 11.6 do instrumento convocatório dispõe que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar os quantitativos correspondentes, e nada impede que a contratada instale pátios próprios nas proximidades das unidades da PRF, para captar, para si, a integralidade das diárias. A base sobre a qual incide o desconto de 100% pode, assim, ser pequena ou mesmo inexistente.

A própria VIP Gestão e Logística S.A., ao justificar a exequibilidade de sua proposta, declarou que seu modelo de negócio prioriza a utilização de infraestrutura própria e de rede credenciada, reservando o uso dos pátios da PRF a hipóteses excepcionais e transitórias. Em sede de análise de recursos administrativos, o pregoeiro do certame reconheceu expressamente que a operação da licitante vencedora se sustenta no volume de remoções e na eficiência dos leilões, caracterizando o que classificou como legítima estratégia de subsídio cruzado.

Esse mesmo fundamento, invocado pela Administração para sustentar a exequibilidade da proposta de desconto de 100%, evidencia a fragilidade da modelagem. ***Não é coerente utilizar como critério exclusivo de julgamento uma receita que a própria licitante vencedora e o pregoeiro reconhecem como marginal dentro da operação****. O percentual de 100% expressa, nesse contexto, vantagem meramente nominal, incapaz de demonstrar qual proposta efetivamente produziria o maior retorno financeiro para a União.*

O julgamento por maior desconto deve considerar o menor dispêndio para a Administração, nos termos do art. 34, caput, da Lei 14.133/2021, e ter como referência o preço global fixado no edital, como regra geral, nos termos do art. 34, § 2º, ou, no âmbito do registro de preços, a tabela de preços praticada no mercado, nos termos do art. 82, inciso V, da mesma Lei. No caso, o desconto não incide sobre tabela representativa da totalidade das receitas do contrato, e a comparação entre as licitantes ocorreu sobre base eventual, sem estimar o volume financeiro que cada proposta efetivamente geraria à União. Não é possível, portanto, afirmar, em juízo preliminar, que a proposta classificada em primeiro lugar é a mais vantajosa para a Administração, em possível afronta ao art. 11, inciso I, ao art. 34, caput e § 2º, e ao art. 82, inciso V, da Lei 14.133/2021.

A modelagem ainda cria incentivo econômico invertido. Nos pátios da PRF, a contratada deve repassar à União 100% das diárias arrecadadas; nos pátios próprios ou credenciados, retém integralmente essa receita. Há, assim, estímulo financeiro para que a contratada concentre os veículos em depósitos privados, reduzindo exatamente o evento que fundamentou sua escolha como proposta mais vantajosa.

Esse desalinhamento é agravado por risco de integridade. O Anexo I-D atribui ao agente da contratante a decisão sobre o pátio de destino de cada veículo, com repercussão financeira direta: pátio da PRF significa receita para a União, pátio privado significa receita para a contratada. Não há, nos elementos disponíveis, critérios objetivos e vinculantes de distância, capacidade ou disponibilidade que reduzam essa discricionariedade, o que expõe o agente público a risco de influência indevida, em descompasso com o dever de governança das contratações previsto no art. 11, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

A modelagem, por fim, esgotou de forma artificial a disputa quanto ao fator econômico decisivo. O edital fixou intervalo mínimo de 0,1% entre lances, vedou a apresentação de lances idênticos na fase aberta e não previu mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de pátios da PRF, por meio de taxa negativa, repasse adicional à União ou solução equivalente. Como duas licitantes já haviam registrado, desde o início, a proposta de 100%, não houve, na prática, fase de lances efetivamente competitiva quanto ao critério de julgamento.

Está configurada, portanto, em juízo de cognição sumária, a plausibilidade jurídica quanto à modelagem do critério de julgamento do certame.

Há, ainda, indício de plausibilidade jurídica quanto à qualificação técnico-operacional da licitante vencedora. O item 9.37.4 do Termo de Referência somente admite o somatório de atestados de capacidade técnica quando os serviços tiverem sido executados de forma concomitante. Os quantitativos apresentados pela VIP para a gestão de veículos e o gerenciamento de remoção, contudo, somente superam o mínimo exigido quando somados os exercícios de 2023 e 2024, isoladamente insuficientes, sem que se tenha demonstrado a sobreposição temporal exigida pelo dispositivo.

As demais questões suscitadas pela representante foram examinadas e afastadas pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

Está configurado o periculum in mora. Tratando-se de contratação decorrente de registro de preços cuja ata, ao tempo em que foi elaborada a instrução pela unidade técnica, ainda não havia sido assinada, a Administração pode formalizá-la e iniciar sua execução em qualquer momento, o que tornaria ineficaz eventual decisão de mérito do Tribunal.

No âmbito do TC 002.240/2026-2, processo conexo que também versa sobre o Pregão Eletrônico 90041/2025, a unidade técnica havia preliminarmente reconhecido o periculum in mora reverso, sob a premissa de que a contratação seria vantajosa e de que a PRF operava de forma fragmentada e descentralizada. Essa premissa não se sustenta diante dos elementos agora reunidos: a modelagem econômica do certame não assegura a obtenção da proposta mais vantajosa, e os contratos hoje em vigor, conquanto fragmentados, continuam a viabilizar a prestação dos serviços à PRF. A minuta contratual prevê, ademais, prazo inicial de sessenta meses, de modo que eventual contratação desvantajosa poderia produzir efeitos por longo período. Está, assim, afastado o periculum in mora reverso.

Presentes a plausibilidade jurídica e o periculum in mora, e afastado o seu correspondente reverso, impõe-se a adoção da medida cautelar.

Ante o exposto, anuindo, com os ajustes pertinentes, ao proposto pela unidade técnica:

a) conheço da representação, por reunir os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, e o art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) determino à Polícia Rodoviária Federal que:

b.1) suspenda cautelarmente, inaudita altera parte, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, o andamento do Pregão Eletrônico 90041/2025, abstendo-se de assinar a ata de registro de preços dele decorrente e de praticar qualquer ato voltado à contratação com base no certame, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria; e, caso já tenha sido firmado contrato ou assinada ata decorrente do certame, abstenha-se de praticar atos com vistas à sua execução, até a deliberação definitiva desta Corte;

b.2) manifeste-se, no prazo de quinze dias, com fundamento no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em relação aos pressupostos da cautelar deferida e quanto aos seguintes pontos do Pregão Eletrônico 90041/2025:

b.2.1) utilização, como critério exclusivo de julgamento, do percentual de desconto incidente apenas sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da própria PRF, sem garantia de quantitativo mínimo destinado a esses pátios e sem incidência sobre as demais receitas da contratação, em possível afronta ao art. 11, inciso I, ao art. 34, caput e § 2º, e ao art. 82, inciso V, da Lei 14.133/2021;

b.2.2) ausência, nas regras do certame, de mecanismo que permitisse oferta economicamente superior ao repasse integral das diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, por meio de taxa negativa, repasse adicional à União ou solução equivalente, o que, associado à vedação a lances idênticos na fase aberta, esgotou de forma imediata a disputa entre as licitantes quanto ao fator econômico decisivo;

b.2.3) aceitação, para fins de atendimento às exigências de qualificação técnica contidas nos itens 9.37.1 e 9.37.1.2 do Termo de Referência, do somatório de atestados de capacidade técnica referentes a serviços executados em exercícios distintos, sem demonstração de execução concomitante, em possível afronta ao item 9.37.4 do mesmo documento e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório;

b.3) encaminhe, no mesmo prazo de quinze dias, com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU:

b.3.1) a nota técnica, parecer ou documento equivalente em que se concluiu pela exequibilidade da proposta da VIP Gestão e Logística S.A., explicitando a renúncia econômica efetivamente suportada pela licitante em razão do desconto de 100%;

b.3.2) esclarecimentos sobre a existência de obrigação contratual ou de garantia de quantitativo mínimo de veículos a serem destinados a pátios instalados em áreas da PRF e sobre eventual vedação, no edital ou no contrato, à instalação ou ao credenciamento de pátios privados em suas proximidades; e, inexistindo tais garantias, sobre a possibilidade de o desconto de 100% incidir sobre base igual a zero, o modo como essa hipótese foi considerada na análise de vantagem econômica efetiva da proposta, o benefício econômico esperado para a União no cenário em que todos os veículos fossem destinados a pátios privados e a razão de se ter adotado, como critério exclusivo de julgamento, percentual incidente sobre receita cuja ocorrência não está assegurada;

b.3.3) as normas, fluxos e regras sistêmicas que disciplinam a escolha do pátio de destino de cada veículo, com indicação de quem decide, em que momento a decisão é tomada, dos critérios observados, da eventual prioridade entre pátios públicos e privados, da consideração de distância, capacidade, segurança, disponibilidade e efeito arrecadatório, da extensão da discricionariedade do agente responsável e dos mecanismos de registro e auditoria dessa escolha;

b.3.4) a análise de riscos da contratação quanto à possibilidade de direcionamento de veículos a pátios privados, com indicação da probabilidade e do impacto atribuídos, dos controles preventivos previstos, dos responsáveis pela implementação e dos indicadores de monitoramento;

b.3.5) memória de cálculo da qualificação técnico-operacional da VIP Gestão e Logística S.A., sem somatório de quantitativos de períodos sucessivos, demonstrando, separadamente para cada serviço do item 9.37.1.2 do Termo de Referência, os contratos executados de forma concomitante, os respectivos períodos de sobreposição, os quantitativos realizados no intervalo comum e o atendimento do mínimo exigido para os grupos adjudicados;

b.3.6) demais informações ou documentos que considere pertinentes;

c) considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução TCU 315/2020, solicito à Polícia Rodoviária Federal que, caso queira, no mesmo prazo de quinze dias, apresente os elementos a seguir, alertando-a de que a manifestação será considerada na proposição de mérito, sem vincular as decisões desta Corte, de que a ausência de resposta no prazo fixado não impedirá o andamento processual e de que essa ausência não será considerada motivo de sanção:

c.1) possíveis ações corretivas para prevenir ou sanar os indícios de irregularidade apontados;

c.2) subsídios para a avaliação da relação entre custo e benefício das alternativas cabíveis, nos termos do art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021; e

c.3) manifestação sobre os possíveis impactos, relativamente ao Pregão Eletrônico 90041/2025, de eventual determinação deste Tribunal para anulação do certame e dos atos dele decorrentes, compreendida a ata de registro de preços, ou, caso já tenha sido firmado contrato decorrente do certame, de eventual declaração de nulidade do contrato diferida no tempo, com base no art. 148, § 2º, da Lei 14.133/2021, na hipótese de serem consideradas insuficientes as alternativas apresentadas nos termos das alíneas "c.1" e "c.2";

d) determino, nos termos do art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da sociedade empresária VIP Gestão e Logística S.A. (CNPJ 08.187.134/0001-75),

para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se, caso queira, sobre os pressupostos da cautelar deferida, os indícios de irregularidade referidos na alínea "b.2", os esclarecimentos solicitados na alínea "b.3" que lhe digam respeito e os possíveis impactos indicados na alínea "c.3";

e) informo à Polícia Rodoviária Federal que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência promovida pelo Tribunal poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, que prescinde de prévia audiência, nos termos do art. 268, inciso IV e § 3º, do Regimento Interno do TCU;

f) determino o encaminhamento de cópia deste despacho e da instrução da unidade técnica à Polícia Rodoviária Federal e à VIP Gestão e Logística S.A.; e

g) dê-se ciência desta decisão à representante.

À AudContratações, para providências.

VOTO

Trata-se de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal (PRF), destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela PRF e por órgãos conveniados, com organização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários, com valor estimado de R$ 41.168.531,81 e já homologado em favor da VIP Gestão e Logística S.A., com desconto de 100%.

Mediante despacho proferido em 26/6/2026, conheci da representação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Quanto aos pressupostos para concessão de medida cautelar, considerei configurada a **fumaça do bom direito**. O critério de julgamento por maior desconto incidiu exclusivamente sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, sendo que o edital não estabelece a obrigatoriedade de a Administração contratar quantitativos mínimos e permite que a contratada instale pátios próprios, para captar, para si, a integralidade das diárias.

Além disso, a proposta de desconto de 100%, incidente sobre as diárias de veículos recolhidos em pátios da PRF, ofertada pela vencedora, esgotou artificialmente a disputa. Atingido o percentual máximo admitido pelo sistema, nenhum outro licitante teve a oportunidade de apresentar percentual de desconto superior, ainda que estivesse disposto a reter menor parcela das receitas contratuais.

Há, ainda, indício relativo à qualificação técnico-operacional da licitante vencedora. Os quantitativos mínimos para gestão de veículos e gerenciamento de remoção somente teriam sido alcançados mediante somatório de atestados referentes a exercícios sucessivos, embora o Termo de Referência admitisse esse somatório apenas na hipótese de serviços executados de forma concomitante.

O **perigo da demora** decorre do estágio do certame. Tratando-se de licitação já homologada e destinada à formação de registro de preços, a ata poderia ser assinada e a execução iniciada a qualquer momento, com risco de consolidação de relação contratual fundada em modelagem que, em juízo preliminar, não permite aferir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso. Esse risco é acentuado pelo prazo contratual inicial de sessenta meses.

Afastei, por outro lado, o **perigo da demora reverso**. Os contratos atualmente em vigor, conquanto fragmentados e descentralizados, continuam a viabilizar a prestação dos serviços à PRF, de modo que a suspensão temporária do certame não acarreta interrupção das atividades do órgão.

Assim, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno do TCU, determinei cautelarmente, *inaudita altera parte*, a suspensão do andamento do Pregão Eletrônico 90041/2025, para que a PRF se abstenha de assinar a ata de registro de preços dele decorrente e de praticar atos voltados à contratação, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria.

Determinei, ainda, a oitiva da unidade jurisdicionada e da licitante vencedora**,** a realização de diligência e a solicitação de elementos para construção participativa das deliberações deste Tribunal.

Submeto, portanto, ao referendo do Plenário a medida cautelar adotada, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

Feitas essas considerações, voto para que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1738/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.809/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41); Vip Gestão e Logística S.A. (08.187.134/0001-75).
4. Órgão/Entidade: Polícia Rodoviária Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jean Fillipe Alves da Rocha (41353/OAB-GO).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por Promarket Promoção de Eventos e Logística Ltda. acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90041/2025, conduzido pela Polícia Rodoviária Federal, destinado à formação de registro de preços para a contratação de serviços de remoção, depósito e guarda de veículos recolhidos pela Polícia Rodoviária Federal e por órgãos conveniados, com organização e operacionalização de leilões de veículos não reclamados por seus proprietários;

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio da decisão à peça 15 destes autos, nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU; e

9.2. dar ciência desta deliberação aos interessados.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1738-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.437/2019-9
Natureza(s): I Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibaretama - CE
Responsável: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63)
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81)
Representação legal: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE), Bruno Mendes (2840/OAB-AL) e outros, representando Eliria Maria Freitas de Queiroz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR (PNATE/2016). PRESTAÇÃO DE CONTAS INTEMPESTIVA. AUSÊNCIA PARCIAL DE DOCUMENTAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE IBARETAMA/CE, NO ÂMBITO DO PNATE/2016, EM RAZÃO DO NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS PROBATÓRIOS DAS DESPESAS E DO PARECER CONCLUSIVO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS). CONTAS IRREGULARES. DANO AO ERÁRIO. MULTA COM BASE NO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS DO PNATE/2016. PERSISTE A APRESENTAÇÃO INTEMPESTIVA DAS CONTAS. A CITAÇÃO NÃO ENVOLVEU TAL CONDUTA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. AUSÊNCIA DE DÉBITO. AFASTAMENTO DA MULTA RESPECTIVA AO ART. 57 DA LEI 8.443/1992. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ART. 58, INCISO I, DA MESMA LEI. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. INDÍCIOS DE DOCUMENTAÇÃO INIDÔNEA. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO, PARA PROVIDÊNCIAS QUE ENTENDER NECESSÁRIAS. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz – ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) – contra o Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2016.

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), à peça 167:

"INTRODUÇÃO

1.Trata-se de recurso de revisão (peças 139-152 e 160) interposto por Eliria Maria Freitas de Queiroz - ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) - contra o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 92). A deliberação recorrida apresenta o

seguinte teor:

*9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "a" e "c", 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz e condená-la ao pagamento das quantias descritas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento do débito ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos da legislação em vigor:*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
06/01/2016	*23.734,40*
23/03/2016	*6.733,99*
23/03/2016	*20.774,14*
28/04/2016	*6.733,09*
28/04/2016	*19.189,67*
31/05/2016	*31.107,73*
15/07/2016	*15.222,10*
15/07/2016	*46.903,90*
26/08/2016	*20.774,14*
26/08/2016	*6.733,99*
10/10/2016	*55.349,23*
1º/12/2016	*27.395,57*
21/12/2016	*19.000,00*
29/12/2016	*6.112,59*
29/12/2016	*3.000,00*

9.2. aplicar à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, 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 presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.5. enviar cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, bem como ao FNDE, para ciência.

HISTÓRICO

2.Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Eliria Maria Freitas de Queiroz - ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) - em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016.

2.1.Os recursos repassados pelo FNDE ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do PNATE/2016, totalizaram R$ 306.884,70 (peça 3).

2.2.Após a primeira citação e audiência da responsável no âmbito do TCU (peças 24-29), de 7/5/2019, e a primeira instrução de mérito, de 16/7/2019 (peças 34-36); a ex-gestora prestou contas

em 21/10/2019, conforme peças 38 e 52. A prestação de contas foi examinada pelo órgão concedente, conforme Nota Técnica 1917160/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN, de 24/6/2020, pela insuficiência da documentação apresentada para fins de prestação de contas (peças 47, p. 3-9; e 49); e pelo Parecer 085/2020/COATE/CGAME/DIRAE, de 25/3/2020, pela reprovação da prestação de contas ante a impossibilidade de verificação do cumprimento do objeto e do objetivo do PNATE/2016, devido a omissão do Parecer Conclusivo sobre a referida prestação de contas (peças 47, p. 13-15; e 50).

2.3.A partir do posicionamento do FNDE acerca da prestação de contas, realizou-se nova ***citação*** *de Eliria Maria Freitas de Queiroz; em virtude de (peças 54-56 e 62-63):*

a) ***irregularidade****: ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS;*

b) conduta: apresentar, de forma incompleta, a documentação relativa à prestação de contas dos recursos federais repassados por meio do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS).

2.4.Posteriormente, o Tribunal apreciou o processo por meio do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 92), julgando irregulares as contas de Eliria Maria Freitas de Queiroz, condenando-a em débito pelo valor histórico de R$ 308.764,54 e aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 no valor histórico de R$ 50.000,00.

2.5.Inconformada, Eliria Maria Freitas de Queiroz interpôs recurso de reconsideração (peça 104), o qual não foi conhecido, conforme Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (peça 113), por ser intempestivo e não apresentar fatos novos.

2.6.Irresignada, a responsável opôs embargos de declaração em face do Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara (peça 113), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados - consoante Acórdão 1.733/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (peça 126).

2.7.Ainda inconformada, Eliria Maria Freitas de Queiroz interpôs recurso de revisão (peças 139-152 e 160) contra o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara (peça 92), espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3.Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 155-156 e do despacho de peça 158 do Ministro Benjamin Zymler, sem atribuição de efeito suspensivo ao Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4.Delimitação

4.1.O presente exame contempla as seguintes questões:

a)preliminares:

a.1) análise da ocorrência da prescrição;

a.2) análise do cerceamento de defesa;

a.3) análise da ilegitimidade passiva;

b) mérito:

b.1) análise da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016;

b.2) análise da ausência do elemento subjetivo de culpa grave ou dolo;

b.3) análise da ocorrência de boa-fé; e

b.4) análise da ausência de má-fé.

Preliminares

5.Da análise da ocorrência da prescrição

5.1.Embora a recorrente não tenha alegado a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, por se tratar de matéria de ordem pública, o exame da questão se impõe,

consoante disposto no caput do art. 10 da Resolução TCU 344/2022, sobretudo porque o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara analisou a prescrição à luz do Acórdão 1.441/2016 - Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler; redator Ministro Walton Alencar Rodrigues) e não sob à ótica da referida Resolução.

Análise:

5.2.É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.

5.3.O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).

5.4.No presente caso, não ocorreu a prescrição. Com efeito, ***o prazo de prescrição começou a correr em 22/8/2017*** *(peças 2; 3, p. 1; 10, p. 1-2; 17, p. 1-2; 38, p. 3-8 e 10; 39; 52; 71; 85, p. 3),* ***correspondente ao primeiro dia útil seguinte à data em que as contas deveriam ter sido prestadas (21/8/2017), no caso de omissão de prestação de contas****, nos termos do art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022 e do Acórdão 620/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.*

A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:

a) em 10/7/2018, data do Relatório de TCE (peça 17);

b) em 25/3/2020, data do Parecer 085/2020/COATE/CGAME/DIRAE, manifestando-se pela reprovação da prestação de contas, em virtude da impossibilidade de verificação do cumprimento do objeto e do objetivo do PNATE, devido à omissão do Parecer Conclusivo sobre a referida prestação de contas (peças 47, p. 13-15; e 50);

c) em 24/6/2020, data da Nota Técnica 1917160/2020/DAESP/COPRA/DIFIN, manifestando-se pela insuficiência da documentação apresentada a título de prestação de contas (peças 47, p. 3-9; e 49);

d) em 2/8/2022, data do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara (peça 92);

e) em 28/3/2023, data do Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara, o qual não conheceu o recurso de reconsideração da responsável (peça 113); e

f) em 19/3/2024, data do Acórdão 1.733/2024-TCU-2ª Câmara, o qual conheceu os embargos de declaração em face do Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara, e, no mérito, rejeitou-os (peça 126); e

g) em 17/7/2024, data da interposição do recurso de revisão (peça 139).

5.5.Nesse contexto, extrai-se da ferramenta "Jurisprudência Selecionada" no portal do TCU os seguintes precedentes:

A prescrição intercorrente é interrompida por atos que contribuem para o andamento regular do processo, incluindo, além das medidas apuratórias em sentido estrito, as medidas de saneamento dos autos. A expressão "no curso das apurações" (art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022) abrange não apenas os atos de coleta ou produção de informações, mas também os atos necessários para viabilizar a análise dos dados obtidos e a instrução regular e eficiente do processo.

Acórdão 7.391/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Antonio Anastasia

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.

Acórdão 3.336/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus; e Acórdão 2.643/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman

5.6.A partir das causas interruptivas descritas no item 5.4, e, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a

intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

5.7.De todo modo, cabe registrar que após a notificação de Eliria Maria Freitas de Queiroz, em 16/8/2022 (peças 96 e 102), acerca do acórdão condenatório (peças 92-94), o Tribunal registrou o trânsito em julgado em 1º/9/2022 (peça 118).

5.8.Em 17/7/2024, Eliria Maria Freitas de Queiroz ingressou com recurso de revisão (alínea "h" do item 5.4). O art. 9º da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estatui que "A interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais".

5.9.Nesse sentido, o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão 2.729/2023, rel. Ministro Aroldo Cedraz, ressaltou que a interposição do recurso de revisão previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992 dá origem a novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais (art. 9º da Resolução-TCU 344/2022), sendo que, só no âmbito deste, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU é aferida. O marco inicial para a contagem do prazo de prescrição é a data da interposição do recurso de revisão.

5.10.Em face do acima exposto, resta evidente a inocorrência do fenômeno da prescrição, seja a principal seja a intercorrente.

6.Da análise do cerceamento de defesa (peças 139, p. 4-6 e 8-19, 29 e 31; e 160, p. 1-4)

6.1.A apelante argumenta que houve cerceamento de defesa nesta TCE, uma vez que não foi ouvida acerca da mudança de razão social e endereço da empresa contratada após anos da conclusão da licitação (inautenticidade das notas fiscais), mesmo tendo alertado o TCU em sede de recurso de reconsideração (não conhecido) e de embargos de declaração (rejeitados).

6.2.Ressalta que a questão caracteriza questão de ordem pública que deve ser analisada a qualquer tempo, conforme precedentes do STJ (AgInt no REsp 1826724 MG, rel. Ministro Moura Ribeiro; AgInt no Resp 1967572 MG 2021/0326074-8; REsp 1811718 SP) - peças 139, p. 5-6, 8-16, 29 e 31; e 160, p. 1-3. Assim, demanda que a Corte de Contas reconheça o vício processual pela ausência de citação em virtude de fato novo (ofensa ao contraditório e à ampla defesa), justificando a nulidade do decisum condenatório e atos posteriores (peças 139, p. 16 e 31; e 160, p. 3).

6.3.Aduz que foi citada por não ter demonstrado a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos à conta do PNATE/2016, em face da omissão na prestação de contas, porém, ressalta que a decisão condenatória utilizou-se argumento de supostos indícios de inautenticidade das notas fiscais teriam impedido a verificação da compatibilidade dos documentos fiscais e as movimentações financeiras (peça 160, p. 2-3). Afirma, então, que prevaleceu no decisum circunstância não apontada no expediente citatório, embora esse vício tenha sido mostrado pela recorrente na primeira vez que se posicionou nos autos (peça 160, p. 2-3).

6.4.A recorrente informa que houve mudança de nome empresarial e de endereço da empresa, permanecendo a mesma personalidade jurídica (mesmo CNPJ), tendo o TCU já se manifestado que a mudança de nome da empresa seria incapaz de retirar a aptidão técnica da empresa licitante (precedente: Acórdão 1.158/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler) - peças 139, p. 17-19; e 160, p. 2 e 4.

6.5.Menciona que, à peça 192 do TC 029.373/2016-6, realizou-se pesquisa de endereço para notificar a empresa Performance Rent a Car Eireli (CNPJ 04.833.168/0001-39), demonstrando que a empresa alterou seu nome, tipo societário e endereço, tratando-se da mesma personalidade jurídica da empresa Inova Serviços e Locações - peça 139, p. 18-19.

6.6.Por fim, a recorrente alega que não há nos autos nenhum indício de inautenticidade das notas fiscais, podendo uma empresa ao longo de mais de cinco anos dos fatos ter alterado seu nome e seu endereço; não tendo a municipalidade o controle de tais situações (peças 139, p. 4-6, 16-18 e 29; e 160, p. 1-3).

<u>Análise</u>:

6.7.Primeiramente, faz-se mister apresentar os fatos em ordem cronológica para subsidiar a análise de alegação de nulidade.
6.8A recorrente foi citada, em um primeiro momento (7/5/2019 - peças 28-29), em virtude da seguinte irregularidade:
***Irregularidade**: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017. (peça 28, grifos no original).*
6.9.Em 23/1/2020, o FNDE informou que "que foi apresentada no âmbito desta Autarquia documentação a título de prestação de contas intempestiva do Pnate 2016. Tendo em vista que o Processo de TCE encontra-se no âmbito desse Tribunal de Contas sem deliberação, conforme consulta ao sítio eletrônico do TCU, enviamos cópia da documentação recebida, informando que a mesma será objeto de Nota Técnica por parte desta Autarquia, a ser encaminhada ao TCU, em atendimento ao disposto no Acórdão 1.580/2008-TCU-1ª Câmara e, por analogia, na Portaria Interministerial n° 424, de 30/12/2016" (peça 38).
6.10.Assim, tendo em vista que a responsável tinha prestado contas, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE), atual Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), diligenciou o FNDE para que, encaminhasse "documento técnico acerca da análise da prestação de contas dos recursos repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016" (peças 41 e 45).
*6.11.Dessa forma, posteriormente à juntada da Nota Técnica 1917160/2020/DAESP/COPRA/CGAPC/DIFIN (peças 47, p. 3-9; e 49), que concluiu pela "pela **insuficiência** da documentação apresentada para fins de prestação de contas"; do Relatório de Consultoria 1070/2020/Daesp/Copra/Cgapc/Difin-FNDE (peça 47, p. 10-12), que apresentou considerações acerca do aspecto financeiro; e do Parecer 085/2020/COATE/CGAME/DIRAE (peças 47, p. 13-15; e 50), que reprovou as contas em virtude da "Impossibilidade de verificação do cumprimento do objeto e do objetivo do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), devido a omissão do Parecer Conclusivo sobre a referida prestação de contas", a responsável ora recorrente foi **novamente citada** em face da seguinte irregularidade (peças 61-63):*
***Irregularidade:** Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS. (peça 54, p. 7, grifos acrescidos).*
6.12.Em resposta, a responsável apresentou alegações de defesa (peça 64) e vários documentos, contendo notas fiscais emitidas pela empresa Performance Rent a Car Ltda . - ME, com o intuito de demonstrar a boa e regular aplicação de recursos, sem que, todavia, apresentar quaisquer argumentos com o intuito de esclarecer a mudança do nome da referida empresa para Inova Serviços e Locações Eireli.
6.13.A Secex-TCE ressaltou, na instrução (peça 88, p. 6-7) que analisou as alegações de defesa, a qual foi acolhida no relatório condutor do decisum condenatório (peça 94, p. 4-5 - grifos acrescidos), in verbis:
26.5. Ademais, há indícios de que as notas fiscais encaminhadas pela responsável não são idôneas, o que comprometeria a suposta comprovação dessas despesas.
26.6. Em consulta ao sistema CNPJ, da Receita Federal (peça 87), constata-se que o CNPJ 04.833.168/0001-39 está registrado em nome de Inova Serviços e Locações Eireli, com nome de fantasia Inova Locações, com endereço no município de Pacatuba/CE
26.7. Tais informações destoam do que se encontra registrado nas notas fiscais enviadas pela responsável (peça 66, p. 4; peça 73, p. 5; peça 75, p. 6; peça 77, p. 6; peça 78, p. 6; peça 80, p. 5;

peça 81, p. 8 e peça 83, p. 5), que registram o CNPJ 04.833.168/0001-39 pertencente à Performance Rent a Car Ltda. - ME, situada no município de Choró/CE.
26.8. Destaque-se ainda que a Performance Rent a Car Ltda. - ME está sendo responsabilizada no âmbito do TC 029.373/2016-6, por ter recebido por serviços não prestados e se apropriado de uma diferença a seu favor.
26.9. Dessa forma, rejeitam-se as alegações de defesa apresentadas.
6.14.A inidoneidade das notas fiscais foi considerada no decisum condenatório, conforme excerto do voto condutor (peça 93, grifos acrescidos) condutor proferido pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, conforme excerto transcrito abaixo:
4. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial - Secex/TCE consignou que os documentos apresentados pela defesa da responsável para comprovar as despesas efetuadas consistem em notas fiscais emitidas pela empresa Performance Rent a Car Ltda.-ME (CNPJ 04.833.168/0001-39), situada no município de Choró/CE. Todavia, os dados constantes nessa documentação não guardam qualquer correlação com os valores e datas das movimentações financeiras registradas no extrato bancário da conta específica (peça 8). Ademais, há indícios de que tais notas fiscais sejam inidôneas, pois o CNPJ acima mencionado está registrado em nome de Inova Serviços e Locações Eireli, com nome de fantasia Inova Locações, com endereço no Município de Pacatuba/CE.
(...)
*12. Ademais**, devido ao indício de inautenticidade das notas fiscais apresentadas pela defesa, que exibem CNPJ pertencente a empresa distinta da suposta prestadora dos serviços**, bem como à incompatibilidade entre as informações existentes nos documentos fiscais e as movimentações financeiras retratadas pelo extrato bancário, não foi demonstrado o correto emprego dos recursos públicos na finalidade do programa, pois é impossível estabelecer o vínculo entre a movimentação financeira e os serviços supostamente prestados. Assim, a Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz deve ter suas contas julgadas irregulares também com base no disposto na alínea c do referido inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, e ser condenada ao pagamento do débito apurado.*
*6.15.Quando do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara (peça 104, p. 4-7) e dos embargos de declaração (peça 120, p. 5-11) opostos em face do Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (que julgou o recurso de reconsideração), a responsável já alegara a nulidade da decisão condenatória, por **cerceamento de defesa**, tendo em vista que não teve a oportunidade de se manifestar sobre a alegação de inautenticidade das notas fiscais, que seria um fato novo introduzido apenas na instrução técnica posterior à sua defesa. Argumenta que isso violou os princípios do **contraditório e da ampla defesa**, caracterizando **nulidade processual**.*
6.16.Assim, o Ministro-Relator ad quem, Jhonatan de Jesus, no voto condutor do Acórdão 1.733/2024-TCU-2ª Câmara (peça 127, p. 1-2 - grifos acrescidos), que apreciou os embargos de declaração, esclareceu:
7.O FNDE, ao analisar a prestação de contas apresentada pela responsável, concluiu ser a documentação insuficiente para demonstrar que os recursos relativos ao Pnate/2016 foram aplicados corretamente.
8.A então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (SecexTCE) avaliou os elementos juntados nas alegações de defesa e não identificou "qualquer correlação entre os documentos de despesa apresentados com a movimentação financeira registrada no extrato bancário da conta específica".
*9. **Além disso, apontou indícios de que a documentação encaminhada não seria idônea, uma vez que pesquisa realizada na base de dados da Receita Federal do Brasil indicava ser "Inova Serviços e Locações Eireli" a razão social do CNPJ registrado nas notas fiscais apresentadas na prestação de contas, e não "Performance Renta a Car Ltda. - ME", como descrita nos referidos documentos**.*
10.Para a embargante o ponto descrito no parágrafo precedente constitui fato novo sobre o qual não

exerceu seu direito de defesa, aspecto que, embora apresentado no recurso de reconsideração, não teria sido analisado pelo Tribunal.

11. Diversamente do alegado, o argumento foi, sim, devidamente avaliado na instrução técnica elaborada pela então Secretaria de Recursos (Serur), conforme o excerto abaixo:

"Preliminarmente, faz-se mister ressaltar que o artigo 32, parágrafo único, da Lei 8.443/92, estatui que 'não se conhecerá de recurso interposto fora do prazo, salvo em razão de superveniência de fatos novos, na forma do Regimento Interno'.

Regulamentando esse dispositivo, o artigo 285, § 2º, do RI/TCU dispõe que 'Não se conhecerá de recurso de reconsideração quando intempestivo, salvo em razão de superveniência de fatos novos e dentro do período de cento e oitenta dias contado do término do prazo indicado no caput, caso em que não terá efeito suspensivo'.

Para que o presente recurso possa ser conhecido, uma vez interposto dentro do período de cento e oitenta dias, torna-se necessária a superveniência de fatos novos.

Na peça ora em exame, a recorrente argumenta, em síntese, que:

a) a decisão fundou-se em fatos novos para os quais não foi oportunizado direito de defesa, ensejando nulidade da decisão. Foi juntado aos autos, em 15/6/2021, a peça 87, que contém elementos comprobatórios novos a respeito de suposta irregularidade no CNPJ da empresa Performance Rent a Car Ltda.- ME. ***Ocorre que não fora dada oportunidade de defesa para que se apresentasse manifestação nos autos sobre tal fato novo que influiu nas razões de decidir do Relator (peça 104, p. 4-7);***

[...]

Requer, portanto, a concessão do efeito suspensivo ao apelo e a reforma do acórdão combatido.

Os argumentos apresentados estão desacompanhados de qualquer documento.

Isto posto, observa-se que a recorrente busca afastar sua responsabilidade por meio de argumentos e teses jurídicas que, ainda que inéditos, não são considerados fatos novos por este Tribunal, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.308/2019-TCU-Plenário, Acórdão 1.760/2017-TCU-1ª Câmara e Acórdão 2.860/2018-TCU-2ª Câmara).

Com efeito, novas linhas argumentativas representariam elementos ordinários que somente justificariam o seu exame na hipótese de interposição tempestiva do recurso. Entendimento diverso estenderia para cento e oitenta dias, em todos os casos, o prazo para interposição dos recursos de reconsideração e pedido de reexame, tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/92, que estabelece período de quinze dias para apresentação destes apelos.

A tentativa de se provocar a pura e simples rediscussão de deliberações do TCU com base em discordância com as conclusões deste Tribunal não se constitui em fato ensejador do conhecimento do recurso fora do prazo legal.

[...]

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."

12. Cabe complementar que as presentes contas foram consideradas irregulares porque os valores indicados nas notas fiscais apresentadas pela recorrente não guardavam relação com a movimentação financeira da conta específica do Pnate. ***Dessa forma, a divergência entre as razões sociais registradas nos documentos comprobatórios e no sistema CNPJ da Receita Federal, como constatado na instrução da unidade técnica, embora sinalizasse outra possível irregularidade, não foi determinante para o julgamento proferido pelo Tribunal.***

6.17.Pois bem. Após apresentar os fatos, compete analisar se houve ou não nulidade, tendo em vista que a responsável ora recorrente, mais uma vez, requer o reconhecimento da nulidade (peças 139, p. 4-6 e 8-19, 29 e 31; e 160, p. 1-4), tendo em vista que não teria tido a oportunidade de se manifestar após a derradeira instrução da então Secex-TCE (peça 88) que, a partir das notas fiscais apresentadas pela responsável em sede de alegações de defesa, considerou (e o Tribunal acolheu esse fundamento no voto do decisum - peça 93, p. 1-2) que havia indícios de que as notas fiscais

encaminhadas pela responsável não eram idôneas.

6.18.Primeiramente, traz-se à baila entendimentos extraídos da ferramenta "jurisprudência selecionada" para subsidiar a análise do caso concreto. Eis os entendimentos:

As diligências necessárias ao saneamento de indícios de irregularidades em apuração devem ser realizadas previamente ao exercício do contraditório. Na eventual necessidade de novas diligências após o chamamento das partes, a unidade técnica deve avaliar a repercussão dos novos documentos na situação processual de cada responsável ou interessado, promovendo novamente o contraditório se essa documentação fundamentar proposta de mérito desfavorável à parte. (Acórdão 3.185/2023-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

As diligências necessárias ao saneamento de indícios de irregularidades em apuração devem ser realizadas previamente ao exercício do contraditório dos responsáveis e interessados. Na eventual necessidade de novas diligências após o chamamento das partes, a unidade técnica deve avaliar a repercussão dos novos documentos na situação processual de cada responsável ou interessado, promovendo novamente o contraditório se essa documentação fundamentar proposta de mérito desfavorável à parte. (Acórdão 1.601/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

6.19.Como se vê, caso o Tribunal não concedesse oportunidade para a responsável se manifestar após a diligência ao FNDE, é que ocorreria a nulidade. No caso, após a diligência (peça 45), o Tribunal citou novamente a responsável (peças 58-59 e 61-63) que, conforme já mencionado, apresentou alegações de defesa (peça 64) sem, todavia, explicitar a mudança da razão social da empresa Performance Rent a Car Ltda. - ME para Inova Serviços e Locações Eireli.

6.20.A propósito, em consulta à Junta Comercial do Ceará (peças 163-164), constatou-se que a empresa Inova Serviços e Locações Ltda., localizada em Pacatuba/CE, sofreu desde 2015 uma série de mudanças de nome empresarial, objeto social, e endereço; sendo que em 2016 a empresa com o mesmo CNPJ da atual Inova Serviços e Locações Ltda. (CNPJ 04.833.168/0001-39) era denominada Perfomance Rent a Car Ltda. - ME e localizava-se em Choro/CE, conforme indicado nas notas fiscais apresentadas a título de prestação de contas e conforme se depreende do exame das peças 163, p. 1-2, 4, 6, 8, 11, 13-14, 19, 21, 29, 31, 34, 35-36, 39-40, 42, 45-47, 50-51, 54-55, 58, 60-62, 65-67, 71, 74, 76-77, 79-80; e 164, p. 1, 3, 6-8, 14-16, 20, 22, 24, 28, 30, 32, 38, 46, 54-55, 62 e 80). Ou seja, com essas informações, comprovou-se, em homenagem ao princípio da verdade real, ***não haver indícios de inautenticidade das notas fiscais levantados no juízo a quo****.*

6.21.Por derradeiro, sabe-se que "A parte não poderá arguir nulidade a que haja dado causa ou para a qual tenha, de qualquer modo, concorrido", conforme o disposto no art. 173 do Regimento Interno do TCU. Como a parte quando da apresentação das notas fiscais não informou a mudança da razão social, não pode pleitear a nulidade. Ademais, a divergência entre as razões sociais registradas nos documentos comprobatórios e no sistema CNPJ da Receita Federal foi um dos fundamentos utilizados pelo Tribunal para o não acolhimento das alegações de defesa. Não se pode olvidar que os dados constantes naquela documentação, no entender do Tribunal, não guardavam qualquer correlação com os valores e datas das movimentações financeiras registradas no extrato bancário da conta específica, conforme item 4 do voto condutor do decisum condenatório proferido pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

6.22.Em face do exposto, propõe-se ***rejeitar*** *a tese de cerceamento de defesa e de nulidade processual, devendo-se ressaltar que serão examinados, nesta etapa recursal, todos os documentos constantes destes autos (inclusive aquela documentação inserida em sede de alegações de defesa considerando a mudança da razão social), ante o efeito devolutivo pleno do recurso de revisão (Acórdãos do Plenário do TCU 397/2007, rel. Ministro Guilherme Palmeira; 2.880/2009, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 70/2008, rel. Ministro Valmir Campelo; 382/2008, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 523/2008, rel. Ministro Valmir Campelo; 2.570/2010, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 100/2012, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 1.707/2012, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 3.421/2013, rel. Ministro José Múcio Monteiro; 1.854/2014, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 599/2015, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 1.624/2017, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.591/2020, rel. Ministra Ana Arraes; 4.538/2020, rel.*

Ministro Raimundo Carreiro; 1.489/2021, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 1.528/2021, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 2.075/2021, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 2.135/2021, rel. Ministro Jorge Oliveira; 589/2023, rel. Ministro Aroldo Cedraz; e 967/2024, rel. Ministro Vital do Rêgo).

7.Da análise da ilegitimidade passiva

7.1.A apelante ressalta que a decisão condenatória foi desproporcional, pois determinou a sua morte política por atos que não realizou, para os quais não contribuiu e que foram feitos somente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (peça 160, p. 6).

7.2.O PNATE é executado no âmbito municipal pela Secretaria de Educação, sob a fiscalização do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, de modo que a recorrente não empenhou, liquidou ou pagou as despesas do PNATE/2016 (peça 160, p. 8). A contratação do transporte escolar, a prestação dos serviços e os pagamentos ocorreram exclusivamente no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (peça 160, p. 8).

7.3.O então Secretário de Educação, que subscreveu os empenhos, a liquidação das despesas e as respectivas ordens de pagamento, executou o PNATE/2016 e pagou pelos serviços (peças 140-152), ou seja, estava acompanhando os fatos e poderia esclarecer dúvidas, porém não foi chamado aos autos (peça 160, p. 8).

Análise:

7.4.Compulsando os autos, especificamente os elementos probatórios da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016 (peças 66, 73-83 e 140-152), conforme analisado e sintetizado na tabela à peça 162, verifica-se que o Secretário Municipal de Educação à época é quem gerenciou os recursos do PNATE/2016, sendo ele indubitavelmente responsável solidário nesta TCE (embora não tenha sido arrolado como responsável). Cabe mencionar, ainda, a participação especificamente nas transferências bancárias de um de um gestor financeiro denominado Assis Studart de Castro. Em alguns casos, a minoria, o Tribunal também foram responsabilizados outros agentes públicos responsáveis pela gestão dos recursos do PNATE.

7.5.O Tribunal, na maioria de suas decisões sobre o PNATE, tem decidido por responsabilizar tanto o Secretário Municipal de Educação quanto o prefeito, conforme se observa em diversas decisões, dentre as quais destacam-se os Acórdãos do Plenário 2.177/2012, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; 2.917/2012, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; 3.378/2012, rel. Ministro José Jorge; 527/2013, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; 2.699/2013, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman; 834/2014, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; 111/2015, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman; 618/2015, rel. Ministro Vital do Rêgo; 2.153/2017, rel. Ministro Bruno Dantas; 382/2018, rel. Ministro Bruno Dantas (prefeito e secretária, mesmo com lei delegando); Acórdão 1.047/2018, rel. Ministro Bruno Dantas; 107/2019, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.254/2019, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; 1.249/2020, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman (prefeito e secretária, mesmo com lei delegando); 2.752/2020, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues (secretário de administração foi também responsabilizado); 885/2022, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman; 1.704/2022, rel. Ministro Bruno Dantas (tesoureiro foi responsabilizado também); 895/2025, rel. Ministro Aroldo Cedraz (tesoureiro foi responsabilizado também).

7.6.A partir da observação das deliberações citadas no item precedente, verifica-se que a partir de 2019, houve apenas sete decisões Plenárias em que não se cogitou o afastamento do prefeito sob nenhum pretexto, imputando a ele culpa in eligendo e culpa in vigilando. Esse paradigma antigo foi modificado principalmente a partir de 2019 (há apenas uma decisão anterior, qual seja, o Acórdão 7.304/2013-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman), com o Tribunal passando a cogitar, na maioria de suas decisões, o afastamento da culpa do prefeito que não geriu recursos do PNATE e delegou a gestão desse programa em âmbito municipal ao Secretário de Educação. Ou seja, o Tribunal passou a adotar uma postura mais flexível quanto à culpabilidade do prefeito na gestão do PNATE.

7.7.Com efeito, o PNATE é considerado uma transferência voluntária, ***de modo que somente uma lei municipal delegando poderes de gestão dos recursos do PNATE ao Secretário Municipal (não***

consta dos autos) poderia eximir a culpa da ex-prefeita ora apelante*. Nesse contexto, cabe trazer à baila os seguintes precedentes do TCU (grifos acrescidos):*

As transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), regulamentados pelas Leis 10.880/2004 e 11.947/2009, devem ser classificadas como transferências voluntárias. (Acórdão 3.061/2009-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes).

O fato de o prefeito ter assinado, na condição de agente político, o instrumento do convênio e o encaminhamento da prestação de contas, por si só, não implica sua responsabilização por eventuais irregularidades na execução do ajuste, se houver lei municipal delegando a secretário a função de ordenador de despesas em sua respectiva unidade administrativa. Nesse caso, não é cabível analisar culpa in vigilando ou culpa in eligendo, uma vez que não há propriamente delegação de competência em sentido estrito, mas atribuição legal de responsabilidade ao secretário municipal pelo próprio ente federativo, não pelo prefeito (Acórdão 74/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia).

A existência de lei delegando a secretário municipal a função de ordenador de despesas em sua respectiva unidade administrativa permite o afastamento da responsabilidade do prefeito *pela utilização dos recursos federais transferidos,* ***desde que não haja, em relação a este, indícios da prática de atos de gestão dos recursos*** *(Acórdão 2.532/2023-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler).*

7.8.A questão da responsabilidade do Secretário Municipal de Educação pelo PNATE já foi objeto de discussão do TCU no Acórdão 8.220/2020-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas, cujo trecho do voto condutor cabe trazer à baila:

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Antônio Afrânio Martins Mesquita, ex-prefeito do município de Hidrolândia/CE (gestões 2009-2012), em razão de prejuízo gerado ao erário pela subcontratação integral dos serviços de transporte escolar pela empresa contratada pela prefeitura no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2012.

(...)

Em suma, alega que não teria legitimidade para responder pelo débito em relevo, pois a gestão dos recursos do PNATE foi delegada ao Secretário Municipal de Educação por meio do Decreto Municipal nº 001/2007, de 2/1/2007 (peça 36, p. 59/61).

(...)

Quanto à responsabilidade do ex-prefeito, cumpre registrar que ele estava na titularidade da prefeitura durante toda a execução do contrato e aplicação dos recursos.

Conforme bem registrou SecexTCE, a delegação interna, por meio de decreto ou instrumentos infralegais, de atividades administrativas em prefeituras para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não retira do agente político a responsabilidade sobre a regular aplicação dos recursos, conforme jurisprudência predominante desta Corte (Acórdão 476/2008-TCU-Plenário, Acórdão 296/2011-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 894/2009-TCU-Primeira Câmara, 3.121/2015-1ª Câmara).

Nos casos de delegação, a regra geral adotada por este Tribunal é a de responsabilização pessoal do prefeito, pois, ainda que a execução dos recursos seja conduzida por auxiliares vinculados ao gabinete do chefe do executivo municipal, a condição de agente político não afasta a responsabilidade do prefeito, que pode responder por culpa in vigilando (Acórdão 3.161/2016-TCU-Plenário).

Há exceção, nesses casos, de acordo com recente jurisprudência deste Tribunal, quando os atos de gestão dos recursos são praticados pelo secretário municipal, conforme competência específica prevista em lei municipal, e não em decreto municipal *(Acórdão 563/2019-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 7.304/2013). (Grifou-se).*

7.9.No mesmo sentido do Acórdão 8.220/2020-TCU-1ª Câmara, há farta jurisprudência do TCU,

devendo-se ressaltar os Acórdãos do Plenário 2.706/2023, rel. Ministro Benjamin Zymler; 1.924/2024 (convênio, que se aplica ao PNATE), rel. Ministro Aroldo Cedraz; 74/2025, rel. Ministro Antonio Anastasia; 747/2025, rel. Ministro Augusto Nardes (Projovem Urbano, que se aplica ao PNATE); e 1.028/2025, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

7.10.Diante desse contexto, não há como afastar a responsabilização da ex-prefeita ora recorrente. Ademais, cabe mencionar que a recorrente foi a responsável pela prestação de contas do PNATE/2016, de modo que atraiu para si a responsabilidade pela boa e regular aplicação dos recursos, conforme se depreende da leitura do art. 6º, § 3º, da Lei 10.880/2004; e do art. 16, § 11, da Resolução FNDE 5, de 28/5/2015, in verbis:

Lei 10.880/2004

Art. 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão prestação de contas do total dos recursos recebidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, na forma e prazo a serem definidos em regulamentação do Conselho Deliberativo do FNDE.

(...)

§ 3º O responsável pela prestação de contas, que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, responderá civil, penal e administrativamente.

Resolução FNDE 5, de 28/5/2015

Art. 16. A prestação de contas consiste na comprovação pelos EEx da execução dos recursos recebidos à conta do PNATE, incluídos os rendimentos auferidos, e deve ser enviada por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (Contas Online) - SiGPC até 28 de fevereiro do ano subsequente ao da efetivação do crédito.

(...)

§ 11 O gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado civil, penal e administrativamente, naquilo que couber. (Grifou-se).

7.11.Como se vê, a ausência de citação de outros responsáveis solidários pelo dano ao erário não obsta o andamento regular do processo de tomada de contas especial, tendo em vista que o instituto da solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor (Acórdão 425/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

7.12.Com efeito, nos processos de controle externo, a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo (Acórdão 6.833/2021-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

7.13.Assim, ainda que se chamasse o Sr. Marcos Antônio de Oliveira, então Secretário Municipal de Educação, e o Sr. Assis Studart de Castro para integrar a relação processual, tal fato não afastaria a responsabilidade da ex-prefeita. Ademais, destaca-se que eventual chamamento aos autos desses agentes públicos atentaria contra o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual, porquanto o dano ao erário remanescente será no valor histórico de apenas R$ 28.068,68 (peça 162).

7.14. Por fim, cabe salientar que ***eventual ausência de chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação do débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá requerer em juízo ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva*** *(Acórdão 2.825/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 2.591/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

7.15.Em face do exposto, propõe-se ***rejeitar*** *a tese da recorrente.*

Mérito

8.Da análise da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016

8.1.A recorrente traz a tese de que teria comprovado a boa e regular aplicação de recursos no âmbito do PNATE/2016, tendo manifestado que (peças 139, p. 6, 19-28 e 31; 140-152; e 160, p. 1-4 e 8-9):

a) foi juntada aos autos toda a documentação comprobatória da regularidade das contas (processos de pagamentos e notas fiscais), a qual não foi examinada pelo TCU (peças 139, p. 6 e 19-28; e 160, p. 2, 4 e 8-9);

b) a transferência de R$ 23.734,00, de 6/1/2016, que se refere ao pagamento da NF 605 (R$ 59.470,01), foi complementada pela nota de pagamento de restos a pagar de R$ 97.055,88, valor que se refere à diferença de R$ 35.735,61 da NF 605 e o valor de R$ 61.320,27 da NF 631 (peça 139, p. 20);

c) a transferência de R$ 6.733,99, de 23/3/2016, e a transferência de R$ 6.733,09 referem-se ao pagamento da NF 717, no valor de R$ 40.669,99 - peça 139, p. 21. A referida nota fiscal possui também um pagamento de R$ 27.202,91, de 13/5/2016 (débito na conta 369-5) - peça 139, p. 21. Somando-se todos os montantes tem-se o valor da NF 717 (peça 139, p. 21);

d) a transferência de R$ 20.774,14, de 23/3/2016, é referente à NF 716, no valor de R$ 45.997,58 (peça 139, p. 22). A diferença de R$ 25.223,44 foi paga em 23/3/2016 mediante transferência na conta 15652-3 (salário educação) - peça 139, p. 22;

e) a transferência de R$ 19.189,67, de 28/4/2016, é referente à NF 766, no valor de R$ 52.247,35 (peça 139, p. 22). O valor restante de R$ 33.057,68 foi pago mediante transferência em outras contas bancárias, sendo: R$ 30.057,68, de 28/4/2016, por meio da conta 15.652-3 (salário educação); e o valor de R$ 3.000,00 por meio da conta 38.401-1 (Fundeb 40%) - peça 139, p. 22-23;

f) a transferência de R$ 31.107,73, de 31/5/2016, é relativo à NF 797, no valor de R$ 54.107,73 (peça 139, p. 23). O valor restante de R$ 23.000,00 foi pago em 31/5/2016 pela conta 15.652-3 (salário educação) - peça 139, p. 23;

g) a transferência de R$ 15.222,10, de 15/7/2016, e a transferência de R$ 6.733,99, de 26/8/2016, são relacionadas à NF 918, no valor de R$ 31.222,10 (peça 139, p. 24). Houve pagamento complementar de R$ 7.295,57 na conta 369-5 (peça 139, p. 24). O somatório de todos esses pagamentos totaliza R$ 29.251,66, restando ausente o pagamento de R$ 1.970,44, referente à NF 918 (peça 139, p. 24). Esse valor de R$ 1.970,44 não foi pago em 2016, conforme demonstrativo de restos a pagar processados inscritos em anexo (peça 139, p. 24). Foi cadastrado como restos a pagar o valor de R$ 20.773,51, relativo às NFs 918 (R$ 1.970,44) e 1221 (R$ 18.803,07) - peça 139, p. 25. Não há como informar se o pagamento foi feito, pois sua gestão encerrou-se em 2016, não sendo possível atualmente identificar tal pagamento, haja vista que o prefeito sucessor mudou tudo no sistema de contabilidade municipal (peça 139, p. 25);

h) a transferência de R$ 46.903,90, de 15/7/2016, é referente à NF 835 (peça 139, p. 25);

i) a transferência de R$ 20.774,14, de 26/8/2016, é relativa à NF 917, no valor de R$ 53.051,32 (peça 139, p. 26). O valor restante de R$ 32.277,18 foi pago em 26/8/2016 mediante a conta 15.652-3 (salário educação) - peça 139, p. 26;

j) a transferência de R$ 55.349,23, de 10/10/2016, e a transferência de R$ 3.000,00, de 29/12/2016, são relacionadas à NF 1033, no valor de R$ 58.349,23 (peça 139, p. 26-27);

k) a transferência de R$ 27.395,57, de 1º/12/2016, e a transferência de R$ 19.000,00, de 21/12/2016, são relativas à NF 1101, no valor de R$ 46.395,57 (peça 139, p. 27); e

l) a transferência de R$ 6.112,59, de 29/12/2016, é referente à NF 1221, no valor de R$ 24.915,66, sendo que o valor restante de R$ 18.803,07 não foi pago em 2016, conforme demonstrativo de restos a pagar processados inscritos em anexo (peça 139, p. 24 e 28). Foi cadastrado como restos a pagar o valor de R$ 20.773,51, relativo às NFs 918 (R$ 1.970,44) e 1221 (R$ 18.803,07) - peça 139, p. 25 e 28. Não há como informar se o pagamento foi feito, pois sua gestão encerrou-se em 2016, não sendo possível atualmente identificar tal pagamento, haja vista que o prefeito sucessor mudou tudo no sistema de contabilidade municipal (peça 139, p. 25 e 28);

m) extratos bancários; documentos de empenho, liquidação e pagamento; notas fiscais; e recibos de pagamento (peças 140-148; 149, p. 1-8; 150-151; e 152, p. 1-4); e
n) demonstrativo de restos a pagar no valor de R$ 20.773,51 (peças 149, p. 9; e 152, p. 5).
Análise:
8.2.De início, cumpre salientar que a recorrente foi citada e condenada em débito em virtude de (peças 54-56 e 62-63):
*a) **irregularidade**: ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS;*
b) conduta: apresentar, de forma incompleta, a documentação relativa à prestação de contas dos recursos federais repassados por meio do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS).
*8.3.Feita essa contextualização, observa-se que a recorrente, em sua defesa, deveria apresentar documentos probatórios das despesas e o **Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS**. Quanto ao aludido parecer, cabe apresentar as seguintes informações:*
*a) a recorrente apresentou a **prestação de contas** do PNATE/2016 em **21/10/2019** com diversos documentos hábeis a comprovar a boa e regular aplicação de grande parte dos recursos do programa em 2016 (peças 66; 71; 73-83; 85, p. 1-3; e 140-152);*
*b) **comprovante de notificação** (datada de 18/8/2020, recebida em **10/11/2020**) endereçada a Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS quanto à omissão de análise e emissão de parecer conclusivo sobre a prestação de contas do PNATE/2016 (peças 68; 70; e 85);*
*c) demora de mais de três anos depois da ciência da notificação do CACS para esse enviar o **parecer** referente ao PNATE/2016, fato ocorrido em **23/1/2024** (peça 165, p. 1-2); e*
d) embora emitido tardiamente, 23/1/2024 (mais de três anos após a notificação), obteve-se com o FNDE cópia do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS, o qual concluiu pela aprovação das contas do PNATE/2016, sem prejuízo financeiro (peça 165, p. 4-8).
*8.4.A partir da informação da alínea "d" do item precedente, cabe fazer as seguintes ponderações: (i) a data do parecer obviamente não foi 5/10/2017 (peça 165, p. 7) - que seria o ideal, mas sim 23/1/2024 (peça 165, p. 1); e (ii) embora o **parecer do CACS** tenha sido emitido tardiamente, considera-se que **a mera existência** dele (principalmente para **respaldar a execução física do programa**, com o exame de documentos de 2016) **combinado com os elementos trazidos aos autos a título de prestação de contas (execução financeira) são suficientes para formar convicção acerca da boa e regular aplicação de grande parte dos recursos do PNATE/2016,** considerando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Demais disso, há que se considerar, no caso concreto, a **atitude proativa da recorrente** (alínea "b" do item 8.3) na **adoção de medida em novembro de 2020** tendente a **obter o sobredito parecer,** não tendo ela **dado causa ao atraso** na resposta do **CACS (janeiro de 2024)**.*
8.5.Quanto à documentação probatória das despesas, tem-se que a recorrente apresentou diversos documentos hábeis a reduzir substancialmente o débito. Efetivamente, em homenagem ao princípio da verdade real, compulsando os autos, especificamente os elementos probatórios da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016 (peças 66, 73-83 e 140-152), conforme analisado e sintetizado na tabela à peça 162, constata-se que todas as despesas do PNATE/2016, exceto três (uma de valor de R$ 15.222,10, de 15/7/2016; uma de R$ 6.733,99, de 26/8/2016; e outra de R$ 6.112,59, de 29/12/2016), foram devidamente comprovadas, com o estabelecimento do nexo de causalidade financeiro, da regularidade da despesa, e da conferência do teor das notas fiscais (que tratam de transporte escolar no ensino básico). Desse modo, conforme tabela à peça 162, verifica-se que deve

*haver um **abatimento de débito** no valor total de **R$ 280.695,86**.*

8.6.Não obstante a comprovação da maioria das despesas de 2016 do PNATE/2016, vê-se que em todos os documentos comprobatórios consta apenas a informação de que se trata de transporte escolar no ensino básico, não havendo menção expressa à questão de esse serviço ser destinado aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, conforme previsto no art. 2º da Lei 10.880/2004 (lei que instituiu o PNATE).

*8.7.Nesse contexto, ad argumentadum tantum, poder-se-ia cogitar a ocorrência de desvio de objeto (**situação não provada nos autos**) em relação ao valor de **R$ 280.695,86**, **o que não impactaria a redução do débito**. Nos casos de desvio de objeto, desde que mantida a finalidade do gasto, o débito pode ser afastado, sem prejuízo do julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa (Acórdão 3.624/2024-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler). A utilização de recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) para o pagamento de despesas com transporte escolar configura hipótese de desvio de objeto, e não de desvio de finalidade, não implicando, por si só, a imputação de débito (Acórdão 2.870/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro José Múcio Monteiro; e Acórdão 3.859/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). Esses precedentes se aplicam no caso de comprovação total das despesas. Ocorre que a recorrente não logrou êxito em comprovar despesas no valor histórico de **R$ 28.068,68** (peça 162).*

*8.8.Assim sendo, com base na tabela à peça 162, propõe-se abater do item 9.1 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara a importância de **R$ 280.695,86**, referente à soma das seguintes parcelas de débito:*

Tabela 1 - Débitos elididos (correspondentes às despesas comprovadas)

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
06/01/2016	*23.734,40*
23/03/2016	*6.733,99*
23/03/2016	*20.774,14*
28/04/2016	*6.733,09*
28/04/2016	*19.189,67*
31/05/2016	*31.107,73*
15/07/2016	*46.903,90*
26/08/2016	*20.774,14*
10/10/2016	*55.349,23*
1º/12/2016	*27.395,57*
21/12/2016	*19.000,00*
29/12/2016	*3.000,00*

8.9.Assim, o débito passaria a ter a seguinte composição remanescente (correspondente às despesas não comprovadas):

Tabela 2 - Composição de débito remanescente

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
15/07/2016	*15.222,10*
26/08/2016	*6.733,99*
29/12/2016	*6.112,59*

*8.10.Quanto às despesas do PNATE/2016 (uma de valor de **R$ 15.222,10**, de 15/7/2016; e outra de **R$ 6.733,99**, de 26/8/2016), **essas não devem ser aceitas para fins de comprovação da boa e regular dos recursos atinentes ao PNATE/2016**. Explica-se. A recorrente alega que o valor restante para inteirar a NF 918 (R$ 31.222,10) foi de R$ 1.970,44, haja vista que foram realizados três pagamentos (um de R$ 15.222,10, de 15/7/2016; um de R$ 6.733,99, de 26/8/2016; e outro de R$ 7.295,57, de 26/8/2016). Para tanto, a apelante menciona que o valor de R$ 1.970,44 não foi pago em 2016, conforme demonstrativo de restos a pagar; tendo sido cadastrado como restos a pagar o montante de R$ 20.773,51 (o qual englobaria o valor de R$ 1.970,44, dentre outros). Por fim, afirma ser impossível*

identificar o pagamento de R$ 1.970,44, pois o prefeito sucessor modificou completamente o sistema de contabilidade municipal.

8.11.Em primeiro lugar, o valor de R$ 1.970,44 não está especificado no demonstrativo de restos a pagar no valor de R$ 20.773,51, conforme se observa às peças 149, p. 9; e 152, p. 5. O que consta é apenas o valor de restos a pagar de R$ 20.773,51, a ser destinado à empresa Perfomance Rent a Car Ltda. - ME. Ou seja, não há como afirmar que o valor de R$ 1.970,44 está contido no montante de R$ 20.773,51. Por fim, a alegação da recorrente de que seria impossível identificar o valor de R$ 1.970,44 não pode ser acatada. Ora, a responsável não provou nos autos tal impossibilidade, não havendo neste processo elementos a indicar que Eliria Maria Freitas de Queiroz tenha adotado as providências administrativas e/ou judiciais cabíveis para obter os documentos que comprovam a efetivação da despesa de R$ 1.970,44, se é que tal gasto ocorreu.

*8.12.No que concerne à despesa do PNATE/2016 de R**$ 6.112,59**, **essa também não deve ser aceita para fins de comprovação da boa e regular dos recursos atinentes ao PNATE/2016**. Com efeito, a recorrente alega que o valor restante para inteirar a NF 1221 (R$ 24.915,66) foi de R$ 18.803,07. Nesse ponto, a apelante menciona que o valor de R$ 18.803,07 não foi pago em 2016, conforme demonstrativo de restos a pagar; tendo sido cadastrado como restos a pagar o montante de R$ 20.773,51 (o qual englobaria o valor de R$ 18.803,07, dentre outros). Por derradeiro, afirma ser impossível identificar o pagamento de R$ 18.803,07, porquanto o alcaide sucessor alterou totalmente o sistema de contabilidade municipal.*

8.13.Primeiramente, o valor de R$ 18.803,07 não está especificado no demonstrativo de restos a pagar no valor de R$ 20.773,51, conforme se observa às peças 149, p. 9; e 152, p. 5. O que consta é apenas o valor de restos a pagar de R$ 20.773,51, a ser destinado à empresa Perfomance Rent a Car Ltda. - ME. Em outras palavras, não há como afirmar que o valor de R$ 18.803,07 está contido no montante de R$ 20.773,51. Finalmente, a alegação da recorrente de que seria impossível identificar o montante de R$ 18.803,07 não pode ser acolhida. Ora, a responsável não provou nos autos tal impossibilidade, não havendo neste processo elementos a apontar que a recorrente tenha adotado as providências administrativas e/ou judiciais cabíveis para obter os documentos que comprovam a efetivação da despesa de R$ 18.803,07, se é que tal dispêndio ocorreu.

*8.14.Diante desse cenário, insta consignar que, embora, coincidentemente, o valor dos restos a pagar de R$ 20.773,51 (peças 149, p. 9; e 152, p. 5) corresponda exatamente à soma dos valores dos pagamentos não comprovados (R$ 1.970,44 + R$ 18.803,07), inclusive com o mesmo credor das notas fiscais (Perfomance Rent a Car Ltda. - ME); não há como afirmar que houve efetivamente os dois pagamentos. Ora, o fato de haver um documento de restos a pagar, por si só, não necessariamente conduz à certeza de que esse se referia às notas fiscais de R$ 31.222,10 (peças 80, p. 5; 82, p. 8; e 149, p. 5) e de R$ 24.915,66 (peça 152, p. 3); tampouco que se referia, realmente, aos pagamentos de R$ 1.970,44 e de R$ 18.803,07 (os quais podem nem ter sido realizados), o que implicaria na **quebra do nexo de causalidade entre as notas fiscais e os débitos remanescentes.***

8.15.No que concerne à responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito - o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; e 5.547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler).

8.16.Quanto à recorrente, importa mencionar, ainda, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2.463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Bruno Dantas). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11.762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

8.17.Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave

inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).

8.18.No presente caso, conclui-se que a ilegalidade cometida remanescente (ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas) foi praticada, no mínimo, com culpa grave (por negligência e/ou imprudência), tendo a responsável ora recorrente assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato, pois era de se esperar dela a plena comprovação das despesas cujos recursos foram recebidos por força do PNATE, exercício de 2016.

*8.19.Nesse ponto, adotando-se por analogia o Acórdão 7.685/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, considerando o Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário (PNATE ao invés de convênio, sendo que ambos são transferências voluntárias), cabe ressaltar que a **omissão, na prestação de contas, de documentos essenciais à comprovação da boa e regular gestão dos recursos federais** recebidos por meio de convênio constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb).*

8.20.Com efeito, as transferências federais decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básico (PDDE Básico), regulamentados pelas Leis 10.880/2004 e 11.947/2009, devem ser classificadas como transferências voluntárias (Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes).

8.21.Salienta-se, por oportuno, não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação da responsável ora recorrente na plena comprovação das despesas cujos recursos foram recebidos por força do PNATE, exercício de 2016.

*8.22.De todo o exposto, propõe-se **acolher parcialmente** a tese da apelante, a fim de reduzir o dano ao erário imputado no acórdão condenatório no valor de **R$ 280.695,86**, e, consequentemente, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, reduzir o valor da multa aplicada por meio do item 9.2 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara.*

9.Da análise da ausência do elemento subjetivo de culpa grave ou dolo

9.1.A apelante aduz a tese de que inexiste nos autos a sua conduta com culpa grave ou dolo, tendo trazido as seguintes arguições (peça 160, p. 4-5):

a) para responsabilizar o agente público é obrigatória a demonstração da conduta ilícita por meio de fatos e provas concretas, o que não ocorreu nesta TCE (peça 160, p. 5-6); e

b) foi condenada genericamente, com culpa presumida, sem a indicação concreta e individual da conduta irregular (peça 160, p. 6).

Análise:

*9.2.De plano, **rejeita-se** a tese da apelante. Efetivamente, a conduta da responsável ora recorrente foi devidamente caracterizada pelo TCU, tanto que a Corte de Contas teve a cautela de diligenciar o FNDE para que examinasse a prestação de contas extemporânea da recorrente e, com base na resposta (peças 41-43, 45, 47-50), realizou **nova citação**, conforme se observa às peças, 54-59 e 62-63; in verbis (peças 53; 54, p. 7; e 62, p. 1):*

a) irregularidade: ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS;

b) conduta: apresentar, de forma incompleta, a documentação relativa à prestação de contas dos recursos federais repassados por meio do PNATE/2016, em razão do não encaminhamento de

documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS).

9.3.Como se vê, a própria descrição da irregularidade já evidencia claramente a conduta da ex-prefeita, salientando-se que a prova disso está demonstrada às peças 38, p. 3-10; 47, p. 3-9 e 13-15; e 49-50.

9.4.Por fim, cabe ressaltar que os documentos públicos têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação (Acórdãos 49/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.306/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), elementos esses não observados nestes autos.

10.Da análise da ocorrência de boa-fé

10.1.A recorrente agiu de boa-fé (peça 160, p. 4).

Análise:

10.2.Quanto à questão da boa-fé de pessoa física, a jurisprudência deste Tribunal sedimentou entendimento de que quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

10.3. Diante desse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta de Eliria Maria Freitas de Queiroz; já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar, desde 2016, para atitude zelosa e diligente de Eliria Maria Freitas de Queiroz na plena comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016. A prestação de contas extemporânea da recorrente não pode ser considerada como boa-fé, pois ocorreu tardiamente e não foi hábil para demonstrar a regularidade da aplicação de todos os recursos do PNATE/2016, devendo-se salientar que algumas despesas não foram devidamente comprovadas (quando poderiam ser obtidos os documentos probatórios mediante demanda administrativa e/ou judicial junto à municipalidade, fato que não consta dos autos). Para se caracterizar a boa-fé da recorrente, essa deveria ter tomado todas as providências para que as despesas realizadas com recursos do PNATE/2016 no último ano de seu mandato tivessem em condições de terem sido comprovadas tempestivamente em 2017, o que não foi demonstrado nos autos.

10.4.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 7.936/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 13.732/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 8.987/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.921/2011-2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro.

*10.5.Assim sendo, propõe-se **não acolher** a tese de Eliria Maria Freitas de Queiroz.*

11.Da análise da ausência de má-fé

11.1.A apelante não agiu com dolo (peça 160, p. 4).

Análise:

*11.2.De plano, **refuta-se** a tese da recorrente. Com efeito, não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o TCU (Acórdão 243/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 3.336/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Ubiratan Aguiar; 3.441/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.620/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas.*

11.3.Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade da apelante.
11.4.Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.
11.5.Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé da responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento da apelante.

CONCLUSÃO

*12.Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento parcial** do recurso, considerando que:*
a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;
b) perda de objeto na análise do cerceamento de defesa nesta TCE, uma vez que se provou nos autos a ausência de indícios de inautenticidade das notas fiscais apresentadas pela recorrente - haja vista a mudança de nome da empresa que prestou o serviço de transporte escolar;
b.1) a questão da inidoneidade das notas fiscais foi levantada como indício e não como fraude. Ademais, mesmo que não fosse apontado esse indício, tal situação não mudaria em nada o mérito da decisão condenatória, porquanto restaria a situação de incompatibilidade entre as informações do extrato e os documentos fiscais, suficiente para ensejar a plena responsabilização da responsável ora recorrente. Há de se salientar que a recorrente não explicou na fase a quo o motivo de as notas fiscais virem com nomes diferentes de empresa e não provou na fase recursal sua explicação;
c) legitimidade passiva da ex-alcaide ora recorrente e inexistência de motivo para incluir no polo passivo deste processo novos agentes públicos, uma vez que:
c.1) nos casos de delegação, a regra geral adotada por este Tribunal é a de responsabilização pessoal do prefeito, pois, ainda que a execução dos recursos seja conduzida por auxiliares vinculados ao gabinete do chefe do executivo municipal, a condição de agente político não afasta a responsabilidade do prefeito, que pode responder por culpa in vigilando;
c.2) há exceção, nesses casos, de acordo com recente recente jurisprudência deste Tribunal, quando os atos de gestão dos recursos são praticados pelo secretário municipal, conforme competência específica prevista em lei municipal, documento que não consta dos autos;
c.3) ainda que o Secretário Municipal de Educação e o Sr. Assis Studart de Castro também sejam responsáveis solidários nesta TCE, cabe salientar que eventual ausência de chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação do débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá requerer em juízo ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva;
c.4) eventual chamamento aos autos do Secretário Municipal de Educação e do Sr. Assis Studart de Castro atentaria contra o princípio da racionalidade administrativa e da economia processual, porquanto o dano ao erário remanescente será no valor histórico de apenas R$ 28.068,68;
d) compulsando os autos, percebe-se que a recorrente logrou êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016 no valor de R$ 280.695,86;
e) foi caracterizado nos autos o elemento subjetivo de culpa grave da recorrente, conforme peças 38, p. 3-10; 47, p. 3-9 e 13-15; e 49-50; salientando-se que os documentos públicos têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação, elementos esses não observados nestes autos;
f) a boa-fé não deve ser presumida mas sim demonstrada e comprovada, fato que não ocorreu nos presentes autos, já que não foram constatados atos ou fatos atenuantes os quais pudessem apontar, desde 2016, para atitude zelosa e diligente de Eliria Maria Freitas de Queiroz na plena comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do PNATE/2016. A prestação de contas extemporânea da

recorrente não pode ser considerada como boa-fé, pois ocorreu tardiamente e não foi hábil para demonstrar a regularidade da aplicação de todos os recursos do PNATE/2016, devendo-se salientar que algumas despesas não foram devidamente comprovadas (quando poderiam ser obtidos os documentos probatórios mediante demanda administrativa e/ou judicial junto à municipalidade, fato que não consta dos autos). Para se caracterizar a boa-fé da recorrente, essa deveria ter tomado todas as providências para que as despesas realizadas com recursos do PNATE/2016 no último ano de seu mandato tivessem em condições de terem sido comprovadas tempestivamente em 2017, o que não foi demonstrado nos autos; e

g)no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do responsável, bastando que tenha sido caracterizada a reprovabilidade da conduta.

12.1.Diante da conclusão da alínea "d" do item precedente, propõe-se dar ***provimento parcial*** *ao recurso para reduzir o débito em R$ 280.695,86, e, consequentemente, reduzir a multa do item 9.2 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13.Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Eliria Maria Freitas de Queiroz contra o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:

a) ***conhecer*** *do recurso, e, no mérito,* ***dar-lhe provimento parcial****, para:*

a.1) ***excluir*** *do débito de que trata o item 9.1 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara as despesas comprovadas na fase recursal, indicadas na fundamentação, atribuindo-se a seguinte composição à dívida remanescente:*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
15/07/2016	*15.222,10*
26/08/2016	*6.733,99*
29/12/2016	*6.112,59*

a.2) ***reduzir****, proporcionalmente, a multa aplicada por meio do item 9.2 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara;*

b) comunicar a deliberação que vier a ser adotada à recorrente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à Procuradoria da República no Estado do Ceará, e aos 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)

3. O diretor da unidade especializada, por seu turno, assim se pronunciou, aquiescido do titular-substituto da unidade (peças 168 e 169):

"Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE por força do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), exercício de 2016, no montante de R$ 306.884,70.

2.A Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz foi citada, inicialmente, pela "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do Pnate, no exercício de 2016, cujo prazo encerrou-se em 21/8/2017" (peça 28).

3.Após ser citada em face da omissão no dever de prestar contas, a Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz forneceu ao FNDE documentação a título de prestação de contas, tendo a entidade repassadora concluído que não foi demonstrada a regular aplicação dos recursos captados em prol dos objetivos pactuados com aquele Fundo.

4.Assim, foi realizada nova citação da responsável em face da "ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Ibaretama/CE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), no exercício de 2016, em razão do não

encaminhamento de documentos probatórios das despesas e do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS" (peça 54, p. 7).

5.A Segunda Câmara deste Tribunal condenou a ex-prefeita (e atual gestora do município) a ressarcir o Erário o montante de R$ 306.884,70, nos termos do Acórdão 3.910/2022 (peça 92).

6.A responsável ingressou com recurso de reconsideração (peça 104), que não foi conhecido, nos termos do Acórdão 2.467/2023-TCU-2ª Câmara, Excerto a Relação 1/2023 do Ministro Jhonatan de Jesus, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 113). Esse decisum foi mantido por meio do Acórdão 1.733/2024-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus (peça 126).

7. Nesta oportunidade, examina-se o recurso de revisão (peças 139-152 e 160) interposto por Eliria, prefeita de Ibaretama/CE nas gestões 2013/2016, 2021/2024 e atual prefeita, contra o Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (peça 92), que julgou irregulares as suas contas e a condenou a ressarcir ao Erário o montante de R$ 308.764,54 (valor histórico), bem como aplicou-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor histórico de R$ 50.000,00.

8.O zeloso auditor-instrutor constatou, após análise detalhada da documentação constante nos autos, composta de notas fiscais, extratos, comprovantes de pagamentos (vide planilha inserida nos autos – peça 162), "que todas as despesas do PNATE/2016, exceto três (uma de valor de R$ 15.222,10, de 15/7/2016; uma de R$ 6.733,99, de 26/8/2016; e outra de R$ 6.112,59, de 29/12/2016), foram devidamente comprovadas, com o estabelecimento do nexo de causalidade financeiro, da regularidade da despesa, e da conferência do teor das notas fiscais (que tratam de transporte escolar no ensino básico)" e concluiu pelo "provimento parcial ao recurso para reduzir o débito em R$ 280.695,86, e, consequentemente, reduzir a multa do item 9.2 do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara" (itens 8.5 e 12.1 da peça 167).

9. Com as devidas escusas, manifesto discordância com a proposta alvitrada, pelos motivos que passo a expor.

10. O cerne da questão diz respeito ao exame do nexo de causalidade na aplicação dos recursos. Para subsidiar o exame, faz-se mister trazer à baila excerto do relatório e do voto condutor do decisum proferido pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Eis a parte que interessa:

RELATÓRIO

(...)

26.3. Por fim, em relação à documentação apresentada pela responsável, a título de comprovação das despesas do PNATE/2016, não se identificou qualquer correlação entre os documentos de despesa apresentados com a movimentação financeira registrada no extrato bancário da conta específica.

Extrato Bancário				*Documento de Despesa*			
Data	*Valor R$*	*Localização*		*NF*	*Data*	*Valor R$*	*Localização*
06/01/2016	*23.734,40*	*peça 8, p. 1*		*605*	*05/11/2015*	*59.470,01*	*peça 66, p. 4*
23/03/2016	*6.733,99*	*peça 8, p. 1*		*716*	*10/03/2016*	*45.997,58*	*peça 83, p. 5*
23/03/2016	*20.774,14*	*peça 8, p. 1*		*717*	*10/03/2016*	*40.669,99*	*peça 73, p. 5*
28/04/2016	*6.733,99*	*peça 8, p. 1*		*766*	*27/04/2016*	*52.247,35*	*peça 77, p. 6*
28/04/2016	*19.189,67*	*peça 8, p. 1*		*797*	*11/05/2016*	*54.107,73*	*peça 78, p. 6*

31/05/2016	*31.107,73*	*peça 8, p. 2*		*835*	*15/06/2016*	*46.903,90*	*peça 81, p. 8*
15/07/2016	*15.222,10*	*peça 8, p. 3*		*917*	*06/07/2016*	*53.051,32*	*peça 75, p. 6*
15/07/2016	*46.903,90*	*peça 8, p. 3*		*918*	*06/07/2016*	*31.222,10*	*peça 80, p. 5*
26/08/2016	*20.774,14*	*peça 8, p. 3*					
26/08/2016	*6.733,99*	*peça 8, p. 3*					
10/10/2016	*55.349,23*	*peça 8, p. 4*					
1º/12/2016	*27.395,57*	*peça 8, p. 4*					
21/12/2016	*19.000,00*	*peça 8, p. 4*					
29/12/2016	*6.112,59*	*peça 8, p. 4*					
29/12/2016	*3.000,00*	*peça 8, p. 4*					

26.5. Ademais, há indícios de que as notas fiscais encaminhadas pela responsável não são idôneas, o que comprometeria a suposta comprovação dessas despesas.

26.6. Em consulta ao sistema CNPJ, da Receita Federal (peça 87), constata-se que o CNPJ 04.833.168/0001-39 está registrado em nome de Inova Serviços e Locações Eireli, com nome de fantasia Inova Locações, com endereço no município de Pacatuba/CE.

26.7. Tais informações destoam do que se encontra registrado nas notas fiscais enviadas pela responsável (peça 66, p. 4; peça 73, p. 5; peça 75, p. 6; peça 77, p. 6; peça 78, p. 6; peça 80, p. 5; peça 81, p. 8 e peça 83, p. 5), que registram o CNPJ 04.833.168/0001-39 pertencente à Performance Rent a Car Ltda. - ME, situada no município de Choró/CE.

26.8. Destaque-se ainda que a Performance Rent a Car Ltda. - ME está sendo responsabilizada no âmbito do TC 029.373/2016-6, por ter recebido por serviços não prestados e se apropriado de uma diferença a seu favor.

(...)

VOTO

(...)

4. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE consignou que ***os documentos apresentados pela defesa da responsável para comprovar as despesas efetuadas consistem em notas fiscais emitidas pela empresa Performance Rent a Car Ltda.-ME*** *(CNPJ 04.833.168/0001-39), situada no município de Choró/CE.* ***Todavia, os dados constantes nessa documentação não guardam qualquer correlação com os valores e datas das movimentações financeiras registradas no extrato bancário da conta específica*** *(peça 8). Ademais, há indícios de que tais notas fiscais sejam inidôneas, pois o CNPJ acima mencionado está registrado em nome de Inova Serviços e Locações Eireli, com nome de fantasia Inova Locações, com endereço no Município de Pacatuba/CE.*

*5. **Em face dessa incompatibilidade entre os elementos comprobatórios da despesa e os extratos bancários**, a Secex/TCE manifestou-se pela irregularidade das contas da mencionada responsável, com fundamento no disposto no 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, assim como pela sua condenação ao pagamento do débito e da multa prevista no art. 57 do mencionado diploma.*

(...)

11. Como no caso concreto a defesa da responsável não logrou apresentar justificativa que explicasse de forma satisfatória a razão pela qual a prestação de contas não foi apresentada até o prazo previsto de 21/08/2017, sendo entregue somente em 21/10/2019 (peça 52), após instada pelo TCU em audiência, em 07/05/2019, caracterizada está a irregularidade das contas com fundamento no art. 16, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992.

*12. Ademais, devido ao indício de inautenticidade das notas fiscais apresentadas pela defesa, que exibem CNPJ pertencente a empresa distinta da suposta prestadora dos serviços, **bem como à incompatibilidade entre as informações existentes nos documentos fiscais e as movimentações financeiras retratadas pelo extrato bancário, não foi demonstrado o correto emprego dos recursos públicos na finalidade do programa, pois é impossível estabelecer o vínculo entre a movimentação financeira e os serviços supostamente prestados**. Assim, a Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz deve ter suas contas julgadas irregulares também com base no disposto na alínea c do referido inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, e ser condenada ao pagamento do débito apurado. (grifos acrescidos)*

*11.Como se vê, "o indício de inautenticidade das notas fiscais apresentadas pela defesa, que exibem CNPJ pertencente a empresa distinta da suposta prestadora dos serviços, **bem como à incompatibilidade entre as informações existentes nos documentos fiscais e as movimentações financeiras retratadas pelo extrato bancário**" foram os fatos que fizeram com que a Segunda Câmara deste Tribunal, por meio do Acórdão 3.910/2022-TCU-2ª Câmara, considerasse que foi "impossível estabelecer o vínculo entre a movimentação financeira e os serviços supostamente prestados".*

12.Pois bem. Nessa fase processual, a responsável reapresenta os processos de pagamentos (peças 140 a 152), compostos em regra por "notas de liquidação", "notas de pagamentos de restos a pagar", notas fiscais, extratos e comprovantes de pagamentos (transferências). Em face da reapresentação dessas notas fiscais, elaboro a tabela abaixo contendo informações sobre cada uma delas, a fim de compará-las e apresentar as incongruências.

NF inseridas em sede de alegações de defesa				***NF inseridas no recurso de revisão***
NF	***Data***	***Valor R$***	***Localização***	***Localização***
605	*05/11/2015*	*59.470,01*	*peça 66, p. 4*	*peça 140, p. 5*
716	*10/03/2016*	*45.997,58*	*peça 83, p. 5*	*peça 143, p. 5*
717	*10/03/2016*	*40.669,99*	*peça 73, p. 5*	*peça 144, p. 5*
766	*27/04/2016*	*52.247,35*	*peça 77, p. 6*	*peça 145, p. 5*
797	*11/05/2016*	*54.107,73*	*peça 78, p. 6*	*peça 146, p. 4*
835	*15/06/2016*	*46.903,90*	*peça 81, p. 8*	*peça 147, p. 5*
917	*06/07/2016*	*53.051,32*	*peça 75, p. 6*	*peça 148, p. 4*
918	*06/07/2016*	*31.222,10*	*peça 80, p. 5*	*peça 149, p. 5*

13.Apresento as seguintes considerações acerca das NF's:

*a) as caligrafias das versões da **NF 605,** no valor de R$ 59.470,01**,** são idênticas. Na discriminação dos serviços consta a informação que são "Ref. ao transporte escolar ensino fundamental no mês de **outubro/2015**".*

*b) as caligrafias das versões da **NF 716,** no valor de R$ 45.997,58**,** são diferentes. Ademais, na NF **0**716 (peça 83, p. 5), a discriminação dos serviços é "ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **fevereiro/2016"**, enquanto na versão da NF 716 (não tem o zero), constante à peça 243, p. 5, a discriminação dos serviços é "ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **janeiro/2016".** Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF é de nº 716.*

*c) as caligrafias das versões da **NF 717,** no valor de R$ 40.669,99, são diferentes. Ademais, na NF **0**717 (peça 73, p. 5), a discriminação dos serviços é **TAMBÉM** "ref. ao transporte escolar ensino*

*fundamental mês de **fevereiro/2016”**, enquanto na versão da NF 717 (não tem o zero), constante a peça 144, p. 5, a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino médio” (não tem o mês)**.** Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF é de nº 717.*

*d) as caligrafias das versões da **NF 766,** no valor de R$ 52.247,35, são diferentes. Ademais, na NF **0**766 (peça 77, p. 6), a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **março/2016”**. Na versão da NF 766 (não tem o zero), constante a peça 145, p. 5, a discriminação dos serviços é a mesma, porém com caligrafia distinta. Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF emitida é de nº 766.*

*e) as caligrafias das versões da **NF 797,** no valor de R$ 54.107,73, são diferentes. Ademais, na NF **0**797 (peça 78, p. 6), a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **abril/2016”**. Na versão da NF 797 (não tem o zero), constante a peça 146, p. 4, a discriminação dos serviços é a mesma, porém com caligrafia distinta. Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF emitida é de nº 797.*

*f) as caligrafias das versões da **NF 835,** no valor de R$ 46.903,90, são diferentes. Ademais, na NF **0**835 (peça 81, p. 8), a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **maio/2016”**. Na versão da NF 835 (não tem o zero), constante a peça 147, p. 5, a discriminação dos serviços é a mesma, porém com caligrafia distinta. Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF emitida é de nº 835.*

*g) as caligrafias das versões da **NF 917,** no valor de R$ 53.051,32, são diferentes. Ademais, na NF 917 (peça 75, p. 6), a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino fundamental mês de **junho/2016”**. Na versão da NF 917, constante a peça 148, p. 4, a discriminação dos serviços é a mesma, porém com caligrafia distinta. Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF emitida é de nº 917.*

*h) as caligrafias das versões da **NF 918,** no valor de R$ 31.222,10, são diferentes. Ademais, na NF 918 (peça 80, p. 5), a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino médio do mês de **junho/2016”,** enquanto na versão da NF 918, constante a peça 149, p. 5, a discriminação dos serviços é “ref. ao transporte escolar ensino médio” (não tem o mês)**.** Além disso, as NF autorizadas a serem emitidas são as de 651 a 700, porém essa NF é de nº 918.*

14.Conclui-se, no que concerne as notas fiscais que já constavam nos autos, que:

*a) a **NF 605,** no valor de R$ 59.470,01**,** não pode ser aceita para reduzir o débito, pois, na discriminação dos serviços, consta a informação que é “Ref. ao transporte escolar ensino fundamental no mês de **outubro/2015**”. Essa NF 605 devia ser custeada com os recursos do Pnate do exercício de 2015, não podendo ser custeada com os recursos do Pnate do exercício de 2016; e*

b) as demais NF´s não podem ser aceitas, tendo em vista as inconsistências apontadas que demonstram a inautenticidade delas e indicam que a prestação de contas foi simulada.

15.Ademais, a responsável inseriu nesta fase processual os seguintes documentos fiscais (NF´s que não constavam anteriormente nos autos), cujos valores não possuem correspondência com os lançamentos da conta bancária, e que apresentam as seguintes incongruências:

*a) A NF **1033** no valor de R$ 58.349,23 (peça 150, p. 4) que se refere ao transporte escolar do ensino fundamental no mês de setembro/2016. Acontece que as NF autorizadas a serem emitidas, conforme autorização de 5/10/2015 (vide parte inferior da nota), são somente as de 651 a 700. Assim, essa NF não teve autorização para ser emitida.*

*b) A NF **1101** no valor de R$ 46.395,57 (peça 151, p. 4) se refere ao transporte escolar do ensino fundamental no mês de outubro/2016. Acontece que as NF autorizadas a serem emitidas, conforme autorização de 5/10/2015 (vide parte inferior da nota), são somente as de 651 a 700. Assim, essa NF não teve autorização para ser emitida.*

*c) A NF **1221** no valor de R$ 24.915,66 (peça 152, p. 3) se refere ao transporte escolar do ensino fundamental (não menciona o mês). Acontece que as NF autorizadas a serem emitidas, conforme*

autorização de 5/10/2015 (vide parte inferior da nota), são somente as de 651 a 700. Assim, essa NF não teve autorização para ser emitida.

16.Assim, apesar de superada a questão do CNPJ da suposta prestadora dos serviços, uma vez que ficou evidenciada na instrução do auditor de que a Performance Rent a Car Ltda. – ME era a anterior razão social da Inova Serviços e Locações Eireli, resta ainda sem comprovação o nexo de causalidade entre os pagamentos e os correspondentes documentos fiscais. Além do mais, os documentos apresentados a título de comprovantes fiscais apresentam diversas inconsistências que revelam fortes indícios de irregularidades quanto à sua autenticidade e à veracidade das operações neles descritas.

17.Em face do acima exposto, ***proponho a negativa de provimento do recurso de revisão*** *interposto pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz."* (grifos no original)

4. Finalmente, o Ministério Público junto ao TCU, em parecer elaborado pelo douto Procurador Paulo Soares Bugarin, à peça 175, discordou de ambas as propostas:

"Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), exercício de 2016, no montante de R$ 306.884,70.

28. Nesta fase processual analisa-se recurso de revisão interposto pela Sra. Eliria Maria Feitas de Queiroz contra o Acórdão 3910/2022-2ª Câmara (peça 92), por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as contas da responsável, condenou-a ao pagamento do débito apurado e aplicou-lhe a multa do art. 57, da Lei 8.443/92.

29. Enquanto os autos já se encontravam neste gabinete, a responsável encaminhou petição e elementos/documentos adicionais, os quais serão considerados, no que couber, no presente parecer.

30. A presente TCE foi instaurada originalmente pelo FNDE ante a ausência da apresentação da prestação de contas (peça 17).

31. Após elaborada a primeira proposta de mérito pela unidade instrutiva à peça 34, o TCU foi comunicado pelo FNDE de que a autarquia havia recebido a prestação de contas referente ao PNATE 2016 (peça 38). Este fato resultou na determinação do Exmo. Relator do caso pelo retorno do processo à AudTCE para o exame dos elementos de defesa e da nota técnica que ainda seria emitida pelo FNDE (peça 39).

32. Com base nesse novo fato, foi realizada diligência ao FNDE com o objetivo de obter a Nota Técnica resultante da análise da documentação encaminhada pela responsável.

33. Após a análise dos documentos técnicos encaminhados pelo FNDE (peças 47 a 50), a unidade instrutiva concluiu pela ausência parcial de informações da execução do objeto (peça 54, p.7), em razão do não envio de todos os documentos comprobatórios das despesas e da ausência do Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – CACS.

34. Com isso, a Sra. Eliria Maria de Freitas de Queiroz foi citada pela "pela omissão e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais", repassados ao município Ibaretama/CE, no exercício 2016 (peças 58, 59 e 63). Em resposta, a responsável encaminhou suas alegações defesa às peças 64 a 85.

35. A análise das alegações de defesa e da documentação encaminhada se deu por meio da instrução de peça 88. A AudTCE concluiu inexistirem elementos para afastar o dano apurado, mesmo com o CACS declarando a regular execução do objeto.

36. A manutenção da irregularidade das contas decorreu da ausência de correlação entre os documentos de despesa apresentados e a movimentação financeira registrada no extrato bancário.

37. Além disso, constatou-se que os pagamentos pelos serviços foram feitos à empresa Performance Rent a Car Ltda., com sede em Choró/CE, enquanto o registro atualizado da empresa junto à Receita Federal consta outro nome, Inova Locações, com sede, agora, em Pacatuba/CE.

38. Este fato, somado à incompatibilidade entre as movimentações financeiras e os valores indicados nos documentos fiscais, seriam indícios da inidoneidade das notas fiscais apresentadas, e, por consequência, da inexecução do objeto pactuado, no que tange ao uso de recursos federais.

39. *Em reforço a essa conclusão, a unidade instrutiva relata que a mesma empresa está sendo responsabilizada em outro caso no âmbito do TC-029.373/2016-6, por ter recebido por serviços não prestados e se apropriado da diferença a seu favor.*

II

40. *Tendo em conta esta última informação, ao pesquisar a situação do referido processo, verifica-se que o TC-029.373/2016-6 ainda se encontra tramitando, em fase de análise recursos.*

41. *No que tange à empresa Performance, esta foi condenada em débito, em solidariedade com os gestores municipais, por meio do Acórdão 1028/2025-Plenário, em razão do superdimensionamento de roteiros (rotas) contratados, e de ter atuado como intermediária na prestação dos serviços de transporte escolar, com a subcontratação de 50% do total do contrato, o que resultou em superfaturamento contratual.*

42. *A empresa Inova Serviços e Locações Eireli (antiga Performance) foi revel no referido caso. Embora tenha sido condenada pelo superdimensionamento das rotas e pela subcontratação, não foram identificados indícios de que os serviços não foram prestados.*

43. *A respeito da subcontratação, ficou assente que ocorreu de forma parcial, situação que é possível de acontecer, desde que devidamente prevista no Edital, ou justificada. Na prática, o que é vedado é a subcontratação integral do objeto licitado. Em que pese isso, os ganhos auferidos com a subcontratação foram considerados como uma vantagem indevida.*

44. *A empresa, portanto, foi condenada por alguns recebimentos, mas não recorreu.*

45. *Além deste caso, o meu gabinete identificou mais dois processos de TCE em que a empresa Inova (Performance) figurou como responsável: os processos TC-008.566/2021-6 e o TC-001.562/2012-5. Esses dois casos também trataram da aplicação de recursos do PNATE federal em outros dois municípios cearenses, Canindé/CE e Guaramiranga/CE, respectivamente.*

46. *Em ambos houve a subcontratação integral dos serviços, o que resultou na condenação em débito da empresa pelo superfaturamento decorrente desse fato. No segundo caso, a empresa também foi condenada em débito pela contratação de três veículos inadequados para uso no transporte escolar.*

47. *Apesar desses achados, também não ficou constatada a inexecução contratual.*

48. *Os três casos citados mostram um modus operandi da empresa que, em regra, subcontrata os serviços de transporte junto a outras empresas ou particulares, ocorrência que é de difícil identificação se não for relatado/identificado pelo CACS, pelos gestores municipais, ou por uma fiscalização específica.*

49. *Atualmente com a implementação do Sistema Eletrônico de Gestão do Transporte Escolar – SETE, os controles da prestação desses serviços são mais detalhados, já que é necessário alimentar o sistema com dados relevantes como a frota e insumos envolvidos, as rotas, o número de alunos atendido, licitação realizada, permitindo confirmar, com maior rigor, a regularidade dessas contratações, e comparar os custos dos serviços prestados com outros entes federativos.*

50. *No presente caso, sob as regras vigentes à época para a prestação de contas, essas informações não eram apresentadas ao FNDE de forma detalhada, pois fixou-se como sendo atribuição do CACS fazer essas verificações, mesmo que de forma limitada. A comprovação ou não da adequada prestação dos serviços se dava com envio pelo CACS de um questionário sintético, em que se limitava trazer respostas positiva ou negativa para cada questionamento.*

51. *Qualquer irregularidade a respeito de uma eventual subcontratação, uso de veículos inapropriados para o transporte escolar, erros de cobranças (emissão de notas), definição de rotas ou erros no registro dos alunos atendidos, não eram identificados pelo CACS de forma detalhada, e só poderiam chegar ao conhecimento do FNDE por meio de uma fiscalização in loco, ou denúncias.*

52. *Sendo assim, havendo compatibilidade entre a movimentação financeira e os documentos fiscais, com a apresentação de um parecer favorável do CACS, a aprovação das contas normalmente era o resultado nesses casos.*

III

53. *No caso em tela, a condenação da ex-gestora municipal se baseou em duas constatações principais. A primeira, em razão da incompatibilidade dos valores constantes das notas fiscais apresentadas e as movimentações financeiras constantes do extrato da conta específica (peça 8).*

54. *A segunda, decorre do indício de que as notas fiscais apresentadas seriam inidôneas, pois em consulta à base da Receita Federal, a empresa encontra-se registrada com outro nome/razão social e outro domicílio fiscal, ao mudar da cidade de Choró/CE, para a cidade de Pacatuba/CE.*

55. *Em face desses apontamentos, o Relator do Acórdão recorrido acompanhou as conclusões da unidade instrutiva de que não foi demonstrado o correto emprego dos recursos públicos na finalidade do programa.*

56. *Irresignada, a responsável ingressou com recurso de reconsideração contra a decisão (peça 104), o qual não foi conhecido por ser intempestivo e não apresentar fatos novos (Acórdão 2467/2023-2ª Câmara, peça 113). A referida decisão foi mantida pelo Acórdão 1733/2024-2ª Câmara (peça 126), o qual apreciou embargos de declaração interpostos.*

57. *Nesta fase processual, com o envio de novos documentos e argumentos, o auditor responsável pela reanálise do caso concluiu que a maior parte das despesas foi devidamente comprovada, ante a existência do nexo de causalidade entre os documentos fiscais e os lançamentos constantes do extrato bancário. A sua análise também levou em consideração as notas de empenho, de liquidação e de pagamento, que tinham como caraterística o uso de diferentes fontes de recursos.*

58. *Neste ponto, é necessário ponderar que que o PNATE é um programa que auxilia os munícipios no pagamento das despesas com transporte escolar, recursos que podem ser aplicados em uma gama de finalidades, em especial na contratação de prestadores de serviços privados como também na manutenção e no uso da frota própria municipal.*

59. *Segundo o FNDE, para a maior parte dos municípios, o PNATE cobre entre 25% e 50% das necessidades de gasto com transporte escolar. Ou seja, os municípios, para fazerem frente a essas despesas, devem complementar as receitas com outras fontes, próprias ou de outros programas.*

60. *Em vista disso, consultando as notas de pagamento anexadas, constata-se que foram utilizadas outras fontes de recursos, além do PNATE federal, como o Salário Educação e o Fundeb 40. As normas que regulam esses programas permitem a aplicação desses recursos no transporte escolar, dentre outras finalidades. Além disso, o Estado do Ceará também possui o seu programa de apoio ao transporte escolar, sendo esta outra fonte de recursos utilizada.*

61. *Como exemplo disso é possível constatar que uma nota fiscal pode contemplar mais de uma fonte de recursos, como pode ser verificado nas notas de pagamento anexas (peças 141, fl. 3; 142, fl. 4; 143, fls. 2 e 3; 144, fls. 2 a 4; 145, fl. 2 a 4; dentre outras).*

62. *Na documentação encaminhada acostada à peça 140 e seguintes, ao restringirmos a análise às notas de empenho, de liquidação e de pagamento, podemos divisar como se deu a execução contratual.*

63. *Por outro lado, em linha com o defendido pelo Sr. Diretor à peça 168, efetivamente a maior parte das Notas Fiscais apresentadas nesta fase processual contém indícios de inidoneidade, especialmente por apresentarem data de Autorização de Impressão do Documento Fiscal – AIDF de 5/10/2015.*

64. *Apesar dessa constatação, assiste razão ao auditor ao afirmar que há nexo de causalidade entre a movimentação financeira da conta vinculada, com as notas de lançamento, empenho, pagamento e com parte das notas fiscais apresentadas. Tais documentos, frise-se, foram apresentados, em sua maior parte, ainda na fase de alegações de defesa.*

65. *Especificamente quanto ao uso de diferentes fontes de recursos, o quadro de peça 171 apresentado pela recorrente, auxilia esse entendimento ao relacionar as notas fiscais e a respectiva composição dos valores ali indicados, conforme informado nas notas de pagamento.*

66. *Já quanto à mudança na razão social da empresa, que ocorreu em 2019, após, portanto, ao ano de execução contratual sob apreciação, isoladamente, não é motivo para sugerir uma possível*

inidoneidade das notas emitidas, conforme esclarecido pelos documentos acostados e aceitos, em sua maior parte, pela instrução de peça 167.

67. *Quanto às inconsistências apontadas pelo Sr. Diretor, entendo que há indícios de inidoneidade da maior parte das NFs apresentadas nesta fase recursal. Esse fato sugere que foram produzidas ou preenchidas posteriormente aos fatos (peças 140 e seguintes).*

68. *Como já comentado, nessas notas há um detalhe que chama atenção, são blocos de notas emitidos foram autorizados junto à gráfica em de 5/10/2015.*

69. *A inidoneidade da maior parte dessas notas se deve pelo fato de que dois meses depois, em 22/12/2015, há outra autorização para impressão de novos blocos de notas da empresa. Nessas notas os números utilizados e os intervalos são idênticos aos dos blocos anteriores, diferenciando-se apenas por haver o acréscimo de um "zero" à esquerda à numeração de cada nota.*

70. *Este é um forte indicativo de que houve um cancelamento ou substituição dos blocos de notas abrangidos pela autorização anterior (AIDF), e que parte das notas desses blocos não foi emitida ou usada. E como foi mantida a numeração no topo da nota, com a mesma numeração das notas impressas com base na AIDF de 5/10/2015, isso indica que boa parte dos blocos de notas não utilizados ficou invalidado com a impressão de novos blocos de notas com base na AIDF de 22/12/2015 e nas AIDF posteriores.*

71. *São notas de serviços, ou seja, essas autorizações para impressão são de responsabilidade do município do domicílio fiscal da empresa em 2015, ou seja, do município de Choró/CE.*

72. *Mas a invalidade das notas apresentadas não alcança todas as notas apresentadas. Por exemplo a Nota 605 (peças 66, p. 4 e peça 140, p. 3), tem numeração compatível com o intervalo autorizado e tem data de emissão anterior à AIDF de 22/12/2015.*

73. *Além disso, a nota fiscal constante da peça 140, p. 3, é branca, via que fica de posse do tomador do serviço, o município de Ibaretama/CE. Esta é a mesma nota acostada à peça 66, peça 4 de cor azul, via que ficou de posse da empresa. Isso sugere que, em sede de alegações de defesa, a responsável, já fora do cargo de Prefeita, só conseguiu obter o documento junto à própria empresa.*

74. *Já nesta fase recursal, a defesa conseguiu o mesmo documento, mas agora a via que estava de posse da prefeitura. Essa observação também vale para a nota fiscal 631 acostada à peça 141, p. 4, nota que não constou das peças apresentadas nas alegações de defesa.*

75. *Já a nota fiscal 669, datada de 30/12/2015 (peça 142, p. 3), indica uma despesa realizada com recursos no PNATE Estadual. Mas como a sua emissão é posterior a 22/12/2015 (AIDF), pelo critério que ora adotado, deve ser considerada inidônea, como todas as demais que foram acostadas nas peças seguintes, com data da AIDF de 5/10/2015.*

76. *Tal registro confirma, por outros meios, a hipótese levantada pelo Sr. Diretor de que há indícios de inidoneidade nas notas, quando comparadas com as notas acostadas em sede de alegações de defesa.*

77. *Isso também explica o fato de que, aparentemente, as notas reapresentadas nesta fase processual, foram preenchidas por pessoas distintas (grafias diferentes), o que sugere também que foram obtidas, ou preenchidas, posteriormente.*

78. *Sendo assim, exceto pelos dois casos acima citados, as notas acostadas à peça 142 e seguintes são inidôneas. Em vista disso, essas notas fiscais inidôneas não serão utilizadas para comprovação da prestação do serviço, e iremos nesses casos, considerar apenas as notas de empenho, liquidação, pagamento e de restos a pagar na avaliação do nexo da movimentação financeira.*

IV

79. *Neste ponto, analiso as propostas divergentes do Sr. auditor, na instrução de peça 167, e a apresentada pelo Sr. Diretor à peça 168, a qual, ao final, propõe conhecer e negar provimento ao presente recurso de revisão.*

80. *Cabe registrar que, em sua análise, o Sr. Auditor tomou por base todas as notas fiscais apresentadas da fase recursal, sendo que, como já comentado, as notas válidas que devem ser consideradas são, em sua maior parte, as que foram acostadas às peças 66, 73 a 83.*

81. Mesmo com a análise mais ampla, o Sr. Auditor considerou que três despesas não poderiam ser aceitas: os pagamentos de R$ 15.222,10, de 15/7/2016; de R$ 6.733,99, em 26/8/2016; e outro, de R$ 6.112,59, realizado em 29/12/2016. Isso resultou na sua proposta de redução do débito original e, por consequência, da multa aplicada, de forma proporcional.

82. O resumo dessa análise ficou sintetizado no quadro de peça 162.

83. Em relação ao primeiro pagamento supracitado, o auditor registra que o valor de R$ 15.222,10 é uma das parcelas pagas cujo pagamento total foi de R$ 31.222,10, representado pela NF 918 (peça 80, p. 5 e 82, p. 8).

84. Os outros pagamentos relacionados também teriam relação com a mesma Nota Fiscal, além de considerar na composição desse pagamento o valor de R$ 7.295,57. Este pagamento foi feito com outra fonte, provavelmente o PNATE estadual, cuja transferência foi feita em conta específica mantida na CEF.

85. A soma desses lançamentos resulta num total de R$ 29.251,66, restando, portanto, R$ 1.970,44 a comprovar, conforme apontado pela defesa à peça 139.

86. Por não corresponder ao valor da nota fiscal e não haver discriminação da composição do lançamento realizado pela prefeitura em restos a pagar, combinado com a ausência do extrato bancário de 2017, o auditor não aceitou essas despesas como comprovadas.

87. Inicialmente verifico que a referida Nota Fiscal 918 é idônea, pois se refere a um bloco de notas impresso com base em AIDF de 10/6/2016. Enquanto a Nota Fiscal, de mesma numeração e valor, acostada à peça 149, p. 5, é inidônea, pois corresponde ao bloco com AIDF de 5/10/2015.

88. Os dois lançamentos acima citados são compatíveis com as movimentações financeiras constantes dos extratos do BB (peça 8, p. 3, peça 84 e peça 149, p. 7 e 8), enquanto o terceiro, no valor de R$ 7.295,57, consta das notas de pagamento apresentadas (peça 82, p. 3 e p. 6) e da transferência autorizada à peça 82, p. 10. Além disso, as notas de empenho acostadas, são nomeadas como subempenho, indicando pagamento parcial e não integral dos valores.

89. Em relação ao pagamento de R$ 1.970,44, pendente de comprovação, a defesa argumenta à peça 139 que esse valor foi pago à empresa no exercício seguinte, e que o valor compôs o subempenho de R$ 20.773,51 de restos a pagar indicado à peça 149, p. 9.

90. Abatendo-se a parcela de R$ 1.970,44 do que foi registrado em restos a pagar de R$ 20.773,51, obtém-se o valor de R$ 18.803.07.

91. Esta parcela refere-se a outro pagamento também quitado de forma parcial. Esta parcela compõe o valor que consta da Nota de Liquidação de R$ 24.915,66 (peça 152, p. 1).

92. Desse reconhecimento de dívida (liquidação), o município pagou em 2016 apenas R$6.112,59, conforme Nota de Pagamento de peça 152, p. 2, ficando pendente o repasse de R$ 18.803,07 à empresa.

93. A soma desses dois valores, R$ 1.970,44 e R$ 18.803,07, resulta exatamente no lançamento de restos a pagar acima citado. Mesmo sem constar dos autos o extrato da conta vinculada do exercício de 2017, as notas de liquidação, lançamento, pagamento e o extrato do exercício de 2016, indicam haver nexo de causalidade nesses pagamentos.

94. Em vista disso, mesmo sem considerar todas as notas fiscais encaminhadas e mesmo com a falta do extrato bancário de 2017, há elementos que permitem acolher essas despesas como efetivamente realizadas, em contraponto ao que concluiu o Sr. Auditor em sua instrução de peça 167.

V

95. Já o Sr. Diretor, discordou integralmente do encaminhamento sugerido pela instrução técnica, tendo em conta os fundamentos indicados no despacho de peça 168.

96. Nesse despacho, considerou os fundamentos da instrução anterior da própria unidade que serviu de base para a decisão ora recorrida. Foram apontados dois problemas, a incompatibilidade entre as informações existentes nos documentos fiscais e as movimentações financeiras constantes do extrato bancário, além dos indícios de inautenticidade das notas fiscais apresentadas.

97. Ao analisar a documentação reencaminhada, o Sr. Diretor detectou diferenças entre as notas originalmente apresentadas e as que foram reencaminhadas pela defesa, apontando divergências na numeração das notas fiscais que apresentam um zero à esquerda, enquanto as notas fiscais acostadas no recurso não apresentam esse detalhe.

98. Aponta, ainda, a incompatibilidade da numeração das notas com a faixa de numeração autorizada na AIDF constante do rodapé de cada nota.

99. Verificou também o fato de as notas fiscais 0717 (peça 73, p. 5) e 0716 (peça 83, p. 5) se referem, aparentemente, a serviços prestados no mesmo mês de fevereiro de 2016.

100. Complementa a análise observando que as NFs autorizadas só poderiam ser emitidas até a numeração 700, não alcançando a numeração 716 e 717, o que também se verifica em outras notas.

101. Além disso, o Sr. Diretor ressalta que as notas fiscais apresentadas em sede recursal também apresentam caligrafias diversas das notas que já constavam dos autos, o que apoia a sua conclusão pela inautenticidade dessa documentação.

102. Em relação à NF 605 pondera que ela não poderia ser utilizada para abater o débito apurado, como defendeu o auditor, pois se refere a gastos de outubro de 2015 e não do exercício de 2016.

103. Essas inconsistências fundamentaram a proposta do Sr. Diretor pelo não provimento do presente recurso de revisão.

VI

104. O cerne original para instauração da presente TCE foi a omissão no dever de prestar contas, somada à ausência de apresentação do parecer do CACS, órgão municipal responsável por atestar a regular prestação dos serviços.

105. Neste ponto, é preciso ressaltar que as normas do FNDE à época exigiam como forma de comprovação da prestação dos serviços, a apresentação de documentos fiscais e/ou recibos, do parecer do CACS e do extrato bancário da movimentação financeira. Essa exigência independia se o serviço foi prestado via empresa interposta, ou diretamente pelo próprio município.

106. Questões acessórias, como adequação dos veículos às exigências da Lei 9.503/97, ou se todos os estudantes que necessitavam do transporte estavam sendo atendidos, em princípio, deveriam ser fiscalizadas pelo CACS.

107. Eventuais desconformidades só eram identificadas se a CGU ou o FNDE realizassem alguma fiscalização in loco.

108. Portanto, a prestação de contas nestes casos era eminentemente formal. No presente caso, a prestação de contas se restringiu à apresentação da documentação fiscal, do parecer da CACS, do extrato bancário e das notas de empenho, lançamento, liquidação e pagamento.

109. Com a omissão inicial e a dificuldade da ex-gestora em demonstrar o nexo de causalidade das despesas realizadas, a condenação pelo débito integral foi o resultado.

110. Embora a ex-gestora em seu recurso tenha conseguido esclarecer melhor como se deu a gestão dos recursos, a apresentação de documentação, em especial de notas fiscais suplementares, levantaram dúvidas a respeito da idoneidade dessa documentação, o que resultou no parecer do Sr. Diretor pela rejeição do presente recurso.

111. Para isso, o Sr. Diretor tabulou os documentos fiscais, os que já constavam dos autos e os que foram apresentados no presente recurso, conforme quadro abaixo (peça 168, p.4):

NF inseridas em sede de alegações de defesa				***NF inseridas no recurso de revisão***
NF	***Data***	***Valor R$***	***Peça***	***Peça***
605	*05/11/2015*	*59.470,01*	*peça 66, p. 4*	*peça 140, p. 5*
716	*10/03/2016*	*45.997,58*	*peça 83, p. 5*	*peça 143, p. 5*
717	*10/03/2016*	*40.669,99*	*peça 73, p. 5*	*peça 144, p. 5*
766	*27/04/2016*	*52.247,35*	*peça 77, p. 6*	*peça 145, p. 5*

797	*11/05/2016*	*54.107,73*	*peça 78, p. 6*	*peça 146, p. 4*
835	*15/06/2016*	*46.903,90*	*peça 81, p. 8*	*peça 147, p. 5*
917	*06/07/2016*	*53.051,32*	*peça 75, p. 6*	*peça 148, p. 4*
918	*06/07/2016*	*31.222,10*	*peça 80, p. 5*	*peça 149, p. 5*
TOTAL		***383.669,98***		

112. Esse quadro analisado isoladamente apresentada um total de despesas superior ao que foi repassado ao município em 2016. Entretanto, os valores registrados nas notas fiscais contêm despesas realizadas também com outras fontes, não apenas recursos do PNATE federal, conforme pode ser confirmado nas notas de empenho, lançamento e pagamento anexadas aos autos.

113. Para melhor compreender os desembolsos realizados com recursos do PNATE federal vamos recorrer à tabela de Demonstrativo de Receitas e Despesas elaborado pela defesa à peça 171:

Demonstrativo de Receitas e Despesas PNATE – conta 16.764-9			
Data	***Receita***	***Data***	***Despesas***
05/01/2016	*2.021,32*	*06/01/2016*	*23.734,40*
05/01/2016	*21.713,08*	*23/03/2016*	*20.774,14*
05/01/2016	*8.069,05*	*23/03/2016*	*6.733,99*
02/03/2016	*27.508,13*	*28/04/2016*	*6.733,09*
04/04/2016	*27.508,13*	*29/04/2016*	*19.189,67*
04/05/2016	*27.508,13*	*31/05/2016*	*31.107,73*
03/06/2016	*27.508,13*	*15/07/2016*	*25.615,96*
07/07/2016	*27.508,13*	*15/07/2016*	*21.287,94*
03/08/2016	*27.508,13*	*15/07/2016*	*15.222,10*
05/09/2016	*27.508,13*	*25/08/2016*	*6.733,99*
04/10/2016	*27.508,13*	*26/08/2016*	*20.774,14*
08/11/2016	*27.508,13*	*10/10/2016*	*55.349,23*
07/12/2016	*27.508,13*	*01/12/2016*	*27.395,57*
Total	***306.884,70***	*21/12/2016*	*19.000,00*
Rendimentos	***1.879,84***	*29/12/2016*	*3.000,00*
Total Receitas	***308.764,54***	*29/12/2016*	*6.112,59*
Total de Despesas			***308.764,54***

114. Como já discorrido, consideramos na análise alguns fatores, como o uso de outras fontes de recursos para complementar as despesas, a existência de despesas do exercício anterior pagas em 2016 e de despesas de 2016 que foram postergadas para o exercício seguinte, bem como o fato de que há ausência parcial de documentos fiscais válidos.

115. Para suprir essa ausência, foram consideradas, no presente caso, as notas de empenho liquidação, pagamento e de restos pagar, bem como a movimentação financeira constante da conta vinculada.

116. Verifico, portanto, que as notas listadas na última coluna da primeira tabela contêm inconsistências, como caligrafia diversa das notas apresentadas inicialmente, numeração incompatível com a faixa de autorizada pela administração fiscal, bem como um dado comum, os blocos de notas tinham como data de AIDF o dia 5/10/2015.

117. Enquanto as notas que constam das primeiras peças dos autos têm data de autorização para impressão 5/10/2015, 22/12/2015 e posterior.

118. Portanto, os documentos fiscais apresentados na fase recursal têm fortes indícios de inidoneidade, conforme já ponderou o Sr. Diretor, não devendo ser aceitos como documentos válidos, exceto as notas de numeração 605 e 631.

119. Com base nisso, entendo que as notas apresentadas em sede de alegações de defesa são idôneas e válidas. A numeração das notas encontra-se no intervalo de numeração autorizado, as datas de emissão das notas têm compatibilidade com as datas das AIDF e, considerando o conjunto dos

valores empenhados, ficou assente que foram utilizados recursos do PNATE federal, salário educação, Fundeb 40, do PNATE estadual e recursos próprios municipais para o pagamento das despesas, o que se confirma com base nas notas de pagamento anexadas.

120. A respeito do pagamento de despesas do exercício anterior, esta questão foi objeto de consulta pelo auditor instrutor junto ao FNDE. A autarquia respondeu não haver óbice ao uso de recursos do PNATE para pagar despesas do exercício anterior (peça 166).

121. Já o número zero que consta à esquerda da numeração de cada nota, como destacado pelo Diretor, é apenas uma formatação comum, provavelmente para diferenciar dos blocos de notas anteriores autorizados em 5/10/2025, o que não invalida os documentos.

122. Deve-se registrar que a autorização para emissão dessas notas fiscais de serviços era de competência do município do domicílio fiscal da empresa.

123. Portanto, acolho as conclusões do Sr. auditor de que há nexo de causalidade na movimentação financeira apresentada, bem como entendo como válidas as notas acostadas à peça 66 e entre as peças 73 a 83, inclusive as NF 605 e 631, e considero como inidôneas as demais notas fiscais apresentadas nesta fase recursal.

124. A NF 605 entendo válida, pois decorre de um lançamento de outubro de 2015 e o bloco de notas foi autorizado a ser emitido em 5/10/2015 e a numeração está dentro do intervalo autorizado. O Sr. Diretor, no entanto, contesta o fato de ser um gasto de exercício anterior, o que não é proibido pelo FNDE.

125. Pelas regras do PNATE é possível reprogramar até 30% do saldo para o ano seguinte. No caso concreto, aparentemente ocorreram despesas em 2015 acima do saldo existente que deixaram de ser pagas. Assim, os pagamentos realizados em 2016 deveriam ser classificados como Despesas de Exercícios Anteriores. O uso de parcelas de 2016 para pagar serviços prestados em 2015 é aceito, desde que o serviço tenha sido efetivamente realizado e comprovado por notas fiscais, o que é o caso.

126. A Nota Fiscal 631 indicada à peça 141, p. 4, também entendo como idônea, pois foi emitida antes da AIDF de 22/12/2015.

127. Parte da fonte de recursos para fazer frente às despesas indicadas nas notas 605 e 631 é do PNATE Estadual, conta mantida na Caixa Econômica Federal, e decorrem de despesas que foram reconhecidas em nota de pagamento de restos a pagar, o que confirma se tratar de despesas do exercício anterior (peça 141, p. 3).

128. Então, na falta de recursos, eventual obrigação do exercício anterior (2015) pode ser paga no exercício seguinte (2016). Este fato, combinado com a nota de pagamento de restos a pagar, permitem aceitar como regular a despesa, data venia a posição defendida pelo Sr. Diretor.

129. Na análise realizada na instrução de peça 167, o auditor apresenta como fonte para suas conclusões as notas fiscais acostadas nesta fase recursal, já consideradas inidôneas por este parecer. No entanto, como já discorrido, a maior parte das notas referentes a essas mesmas despesas já se encontravam anexadas aos autos, com numeração e AIDF válidos.

130. O uso de diferentes fontes de recursos, como já comentado, pode ser mais bem visualizado no quadro de peça 171. Na impossibilidade de usarmos as notas "repetidas" acostadas no recurso e as com numeração 1033 e superiores, serão consideradas apenas as notas de pagamento, empenho, restos a pagar e de liquidação, para atestar o nexo de causalidade dos gastos.

131. A ausência do extrato referente ao exercício de 2017 afeta apenas os 3 lançamentos não acolhidos pelo auditor na instrução, outros lançamentos indicados na peça 171 referem-se a despesas realizadas com uso de outras fontes.

132. Nesse cenário, considerando o caso concreto, o uso de diferentes fontes de recursos para fazer frente às despesas, o afastamento da irregularidade quanto ao nome da empresa e sua sede, o fato de a empresa não ter sido responsabilizada no TCU por inexecução contratual em outros casos, a compatibilidade dos valores pagos, com as notas de empenho, liquidação, restos a pagar e de pagamento apresentadas, combinado com os extratos bancários anexados, nos permitem afirmar, com

base nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, que há elementos suficientes para afastar o débito imputado à ex-Prefeita.

133. *Quanto à omissão no dever de prestar contas, as justificativas para esta irregularidade não foram aceitas quando da apreciação do Acórdão recorrido e nesta fase processual não houve a apresentação de argumentação complementar sobre esse fato, de modo deve ser mantida a irregularidade de suas contas, com a aplicação da multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/92.*

VII

134. *Ante o exposto, este representante do MP/TCU diverge, data venia, do encaminhamento sugerido pelo Sr. Diretor à peça 168, e parcialmente da proposta sugerida pelo Sr. Auditor à peça 167, sugerindo que este Tribunal conheça e acolha parcialmente o recurso de revisão apresentado pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz, para, no mérito, afastar o débito que lhe foi imputado, julgar as presentes contas irregulares em razão da omissão inicial no dever de prestar contas, aplicando à responsável a multa prevista no art. 58, I, da Lei 8.443/92."* (grifos no original)

É o relatório.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz – ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) – contra o Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 2016.

I - Histórico

2. Em rápido sumário das decisões anteriores, após a citação da responsável, Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz, ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016), foram apresentados documentos ao FNDE a título de prestação de contas. Aquela autarquia, contudo, concluiu que a documentação encaminhada não demonstrava a regular aplicação dos recursos federais, razão pela qual foi promovida nova citação da responsável para apresentação de alegações de defesa e comprovação da correta utilização dos valores recebidos.

3. No exame do acervo documental apresentado, a unidade técnica identificou diversas inconsistências: as despesas foram lastreadas por notas fiscais emitidas em nome da empresa Performance Rent a Car Ltda. Constatou-se, todavia, incompatibilidade entre os valores e as datas constantes dos documentos fiscais e as movimentações registradas na conta específica do programa. Além disso, apontaram-se indícios de inidoneidade das notas fiscais, uma vez que o CNPJ nelas consignado se encontrava vinculado a pessoa jurídica diversa da indicada como prestadora dos serviços.

4. Com fundamento nesses elementos, o Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em linha com o encaminhamento oferecido pela então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex/TCE), concluiu que não havia comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, julgando as contas irregulares, com condenação da responsável ao ressarcimento integral dos valores repassados e ao pagamento da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. O relator – em menção importante – ainda consignou que a apresentação extemporânea da prestação de contas não afastava a irregularidade decorrente da omissão inicial, sobretudo porque a responsável não apresentou justificativas aptas a explicar o atraso na prestação de contas. Ressaltou, ademais, que as inconsistências identificadas na documentação apresentada impediam o

estabelecimento de nexo entre os pagamentos realizados e a execução dos serviços de transporte escolar, inviabilizando o reconhecimento da regular aplicação dos recursos federais.

6. A condenação da ora recorrente pela Segunda Câmara, assim, se deu com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "a" e "c", da Lei 8.443/1992 – omissão no dever de prestar contas e dano ao Erário. O débito total somou R$ 308.764,54, com multa de R$ 50.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992).

7. Contra a deliberação, a responsável interpôs recurso de reconsideração, negado, no mérito, pelo Acórdão 2.467/2023-2ª Câmara, confirmado mediante o Acórdão 1.733/2024-2ª Câmara.

8. Ainda inconformada com o juízo, a Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz ingressou com recurso de revisão, alegando a existência de novos elementos probatórios aptos a demonstrar a efetiva execução do objeto e a regular destinação dos recursos do Pnate, matéria que passa a ser examinada nestes autos.

9.

II – Recurso de revisão

10. À peça 158, conheci do recurso de revisão apresentado pela responsável.

11. Em grosso resumo, nesta novel peça recursal, a responsável se defendeu apresentando os seguintes argumentos:

- novos elementos probatórios: o recurso de revisão se ampara em documentação nova, apta a infirmar as premissas adotadas no acórdão recorrido, especialmente quanto à ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Pnate/2016. Os novéis documentos juntados aos autos permitiriam reconstruir a cadeia de execução da despesa, demonstrando a vinculação entre os recursos federais recebidos, os pagamentos realizados e os serviços de transporte escolar prestados no Município de Ibaretama/CE;
- efetiva execução do objeto: os serviços de transporte escolar teriam sido efetivamente realizados no exercício de 2016, em benefício dos alunos da rede pública municipal, de modo que não haveria desvio de finalidade, inexecução do objeto ou prejuízo material ao programa federal. A documentação apresentada comprovaria que os recursos foram empregados na finalidade pactuada, ainda que a prestação de contas tenha sido apresentada de forma intempestiva;
- nexo entre pagamentos e despesas: as inconsistências anteriormente apontadas entre notas fiscais, datas, valores e extratos bancários seriam insuficientes para afastar a comprovação da despesa. Os documentos agora apresentados permitiriam correlacionar os lançamentos bancários aos processos de pagamento e aos serviços executados, superando a conclusão anterior de inexistência de nexo causal entre a movimentação financeira e o transporte escolar custeado com recursos do Pnate;
- idoneidade da documentação fiscal: eventuais divergências cadastrais ou formais não podem descaracterizar, por si sós, a prestação dos serviços nem autorizam a conclusão automática pela não aplicação dos recursos. O conjunto probatório deve ser apreciado em sua integralidade, de modo a privilegiar a realidade da execução contratual em detrimento de falhas meramente formais ou cadastrais;
- ausência de dano ao Erário: não há débito a ser imputado, pois estaria comprovado que os valores transferidos foram revertidos ao transporte escolar municipal, assim como é inexistente o pressuposto material que sustentou a deliberação recorrida; e
- efeitos da prestação de contas intempestiva: reconhece-se, em essência, que a prestação de contas não foi apresentada de forma extemporânea, mas tal intempestividade não deveria conduzir a manutenção do débito quando a documentação superveniente demonstrar a regular aplicação dos recursos. Nessa linha, eventual omissão inicial poderia justificar, quando muito, juízo de irregularidade formal ou sanção autônoma, mas não a condenação ao ressarcimento de valores efetivamente aplicados na finalidade pública.

12. Ao final, a responsável pugna pelo provimento do recurso, para que sejam reformados os acórdãos anteriores, afastando-se o débito e a multa dele decorrentes, com o reconhecimento da regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Ibaretama/CE no âmbito do Pnate/2016.

III – Posição do auditor-instrutor

13. À peça 167, apesar de não demandado pela defesa, o auditor-instrutor se debruçou sobre a prescrição. Em se tratando de omissão no dever de prestar contas, o termo inicial corresponde à data em que as contas deveriam ter sido prestadas, em 21/8/2017, e, de modo objetivo, afastou-se a ocorrência de lapso temporal superior a cinco anos sem qualquer apuração factual (ou três anos de inércia processual).
14. No mérito, entendeu-se que o novo acervo documental permitiu, sim, reavaliar a conclusão anteriormente firmada sobre a impossibilidade de consideração das notas fiscais como atestadoras da execução do objeto.
15. Nesse ponto central para o deslinde recursal – a aptidão das notas fiscais apresentadas –, rememoraram-se as razões pelas quais esses documentos haviam sido desconsiderados no julgamento condenatório: a aparente falta de correlação entre os valores e as datas das notas fiscais e os lançamentos constantes dos extratos bancários da conta específica, bem como os indícios de inidoneidade decorrentes da divergência entre a pessoa jurídica indicada como prestadora dos serviços e os dados cadastrais vinculados ao CNPJ informado nos documentos fiscais.
16. Em novidade processual fundamental, a instrução também registrou que a divergência cadastral que havia motivado a desconsideração inicial das notas fiscais deveria ser revista.
17. Nada obstante o acórdão condenatório tivesse apontado indícios de inidoneidade a partir da aparente diferença entre a empresa indicada como emitente/prestadora e os dados cadastrais vinculados ao CNPJ informado, o novo conjunto probatório demonstrou que não se tratava de pessoa jurídica diversa, mas da mesma empresa, que sofreu alteração de razão social, com manutenção do mesmo CNPJ. Nessa esteira, a inconsistência antes reputada relevante perdeu densidade probatória, pois a alteração do nome empresarial não rompe a identidade jurídica da prestadora nem autoriza, por si só, a conclusão de que as notas fiscais teriam sido emitidas por terceiro estranho à relação contratual.
18. Reconhecida a possibilidade de utilizar as notas para corroborar a execução dos recursos, haveria, então, compatibilidade entre as notas fiscais e os gastos questionados. Essa paridade foi verificada, por exemplo: pela convergência entre a descrição dos serviços constantes das notas fiscais e o objeto do Pnate; pela existência de processos administrativos de pagamento correspondentes; pela presença de documentos de liquidação e atesto da prestação dos serviços; pela identificação de ordens de pagamento e comprovantes de transferências bancárias vinculáveis às despesas; e pela coerência entre o período de execução indicado na documentação e o exercício de 2016, a que se referiam os recursos federais examinados.
19. Diante disso, a instrução passou a cotejar os documentos fiscais com a cadeia ordinária da despesa pública – empenho, liquidação, atesto, ordem de pagamento e movimentação bancária –, concluindo que a divergência cadastral anteriormente apontada não bastava para a rejeição global das despesas.
20. Não se acolheu integralmente, contudo, toda a documentação apresentada. A instrução à peça 167 manteve como não comprovadas três parcelas específicas do débito histórico originalmente imputado: R$ 15.222,10, referentes ao lançamento de 15/7/2016; R$ 6.733,99, referentes ao lançamento de 26/8/2016; e R$ 6.112,59, referentes ao lançamento de 29/12/2016. Tais valores totalizam R$ 28.068,68 e não teriam sido suficientemente vinculados à execução do transporte escolar custeado com recursos do Pnate/2016.
21. A não aceitação dessas parcelas decorreu da insuficiência da documentação relativa a pagamentos classificados como restos a pagar. Mesmo que houvesse indicação contábil de quitação de obrigações pretéritas, os elementos apresentados não permitiriam identificar, com segurança, a origem da despesa, o serviço liquidado, o credor beneficiário e sua pertinência direta com o transporte escolar custeado pelo Pnate/2016. Assim, ausente a cadeia mínima de comprovação – empenho originário, liquidação, atesto, documento fiscal, inscrição em restos a pagar e pagamento –, não se poderia presumir que tais valores correspondessem a despesas elegíveis do programa. Os valores poderiam corresponder a outros gastos, alheios ao programa.

22. Logo, do total de "demonstração de despesas" acostada pela recorrente, o auditor-instrutor reconheceu a totalidade, salvo esses R$ 28.068,68 inscritos em restos a pagar, com documentação probatória considerada insuficiente.

23. Quanto aos demais argumentos recursais, no que se refere à omissão inicial no dever de prestar contas, o relatório seguiu a jurisprudência deste Tribunal, salientando que os novos documentos, embora suficientes para afastar o débito, não eliminavam a irregularidade formal decorrente da apresentação intempestiva das contas.

24. No tocante à multa proporcional ao dano, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, uma vez afastada boa parcela do débito (segundo a análise instrutiva), também deveria ser afastada proporcionalmente a sanção dele dependente.

25. Ao final, o auditor-instrutor propôs conhecer do recurso de revisão e, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente, afastando o débito imputado à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz e, proporcionalmente, a multa aplicada, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas.

IV – Posição do diretor e do titular da unidade

26. O diretor da unidade, à peça 168, divergiu do encaminhamento proposto pelo auditor-instrutor. Em sua compreensão, embora estivesse superada a suspeita inicialmente lançada sobre a divergência entre a razão social Performance Rent a Car Ltda. e a atual Inova Serviços e Locações Eireli, remanescem inconsistências relevantes nas notas fiscais apresentadas em sede recursal, suficientes para impedir sua aceitação como prova idônea da execução dos serviços.

27. Em vez de reconhecer mero complemento documental, entendeu-se que os documentos fiscais revelavam indícios de recomposição documental posterior, com traços de inautenticidade e de simulação da prestação de contas.

28. Para chegar a tal conclusão, o diretor partiu da comparação entre as notas fiscais (NF) já constantes dos autos, apresentadas na fase de alegações de defesa, e as notas fiscais reapresentadas no recurso de revisão. Cotejaram-se, em especial, as NFs 605, 716, 717, 766, 797, 835, 917 e 918. Todas apresentavam a mesma data e o mesmo valor nas duas versões documentais.

29. A identidade de data e valor, todavia, não afastou as dúvidas, mas, pelo contrário, as diferenças materiais entre as versões agravaram a suspeita sobre a origem e a autenticidade dos documentos recursais.

30. A primeira inconsistência destacada foi a divergência de numeração. As notas anteriormente acostadas aos autos apareciam, em alguns casos, com zero à esquerda – por exemplo, NFs 0716, 0717, 0766, 0797 e 0835 –, ao passo que as versões reapresentadas no recurso surgiram sem esse zero.

31. Mais grave, porém, foi a incompatibilidade entre a numeração das notas e a faixa autorizada na Autorização de Impressão de Documento Fiscal (AIDF) constante do rodapé dos documentos. Segundo o dirigente, a autorização de 5/10/2015 permitia a emissão apenas das notas de número 651 a 700, mas foram apresentadas, em sede recursal, notas com numeração 716, 717, 766, 797, 835, 917 e 918. Essa incongruência, a seu juízo, retirava força probatória dos documentos fiscais utilizados para tentar demonstrar o nexo entre os pagamentos e a prestação dos serviços.

32. O diretor também apontou divergências na discriminação dos serviços e na caligrafia dos documentos. No caso da NF 716, no valor de R$ 45.997,58, a versão anteriormente juntada como NF 0716 descrevia serviço de transporte escolar do ensino fundamental no mês de fevereiro/2016, enquanto a versão recursal, sem o zero à esquerda, descrevia transporte escolar do ensino fundamental no mês de janeiro/2016. Na NF 717, no valor de R$ 40.669,99, a versão anterior, NF 0717, também se referia ao transporte escolar do ensino fundamental de fevereiro/2016, ao passo que a versão recursal mencionava apenas transporte escolar do ensino médio, sem indicar o mês. Não se trataria, então, de simples segunda via ou reapresentação regular do mesmo documento fiscal.

33. Quanto às NFs 766, 797, 835 e 917, o diretor registrou que, não obstante a descrição do serviço fosse em linhas gerais coincidente com a das notas antigas – transporte escolar do ensino fundamental nos meses de março, abril, maio e junho/2016, respectivamente –, as versões recursais

apresentavam caligrafia distinta, além da já mencionada incompatibilidade com a faixa de numeração da AIDF. No caso da NF 918, no valor de R$ 31.222,10, a versão anterior indicava transporte escolar do ensino médio no mês de junho/2016, enquanto a versão recursal mencionava apenas transporte escolar do ensino médio, sem indicação do mês. Mais uma vez, essas divergências, somadas, impediriam a aceitação da documentação.

34. A NF 605, por sua vez, recebeu tratamento específico. Se, por um lado, o diretor tenha reconhecido que as caligrafias das duas versões eram idênticas e que ambas indicavam transporte escolar do ensino fundamental no mês de outubro/2015, por outro, entendeu que a despesa não poderia ser utilizada para reduzir o débito relativo ao Pnate/2016. A razão foi temporal: a nota, de R$ 59.470,01, referia-se a gasto de outubro/2015 e, assim, deveria ter sido custeada com recursos do Pnate do exercício de 2015, não com recursos do exercício de 2016.

35. Além dessas fragilidades, o despacho do diretor destacou que a responsável trouxe, nesta fase recursal, documentos fiscais que não constavam anteriormente dos autos e cujos valores não guardariam correspondência adequada com os lançamentos da conta bancária.

36. Em síntese, assim, a terceira diretoria da unidade técnica concluiu que, ainda que a alteração de razão social da empresa afastasse a suspeita fundamentada exclusivamente no CNPJ da prestadora, permanecia sem comprovação o nexo de causalidade entre os pagamentos e os documentos fiscais correspondentes. As notas apresentadas como comprovantes fiscais continham inconsistências suficientes para revelar fortes indícios de irregularidade quanto à autenticidade dos documentos e à veracidade das operações neles descritas, razão pela qual propôs o não provimento do recurso de revisão.

37. Na sequência, à peça 169, o auditor-chefe substituto manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo titular da AudRecursos, incorporando, portanto, a conclusão pela improcedência do recurso.

V – Posição do Ministério Público

38. Por seu turno, o Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), em qualificado parecer lavrado pelo douto Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, apresentou compreensão intermediária entre a proposta do auditor-instrutor e a divergência manifestada pelo diretor da unidade.

39. O órgão ministerial reconheceu a relevância das inconsistências apontadas na peça 168, especialmente quanto às notas fiscais apresentadas apenas em sede recursal, mas entendeu que tais falhas não conduziam, necessariamente, à manutenção integral do débito imputado à responsável.

40. De início, o MP/TCU acolheu parte substancial da crítica formulada pelo diretor. O parecer reconheceu que a maior parte das notas fiscais apresentadas (posteriormente) nesta fase recursal trazia indícios de inidoneidade, sobretudo em razão da AIDF de 5/10/2015, da existência de posterior autorização de impressão em 22/12/2015, da repetição de numerações com acréscimo de zero à esquerda e da presença de grafias diversas nas notas reapresentadas.

41. Assim, o Ministério Público não partiu da premissa de que toda a documentação fiscal recursal seria hígida ou aproveitável.

42. A divergência em relação ao diretor residiu na consequência atribuída a tais achados. Para o Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, a constatação de que determinadas notas fiscais recursais eram inidôneas não autoriza, por si só, a desconsideração de todo o conjunto probatório. Em vez disso, o parecer propôs segregar os documentos: de um lado, as notas fiscais recursais reputadas imprestáveis (acostadas em segundo momento, no recurso de revisão); de outro, as notas fiscais anteriormente acostadas aos autos e os demais elementos da cadeia da despesa pública, como empenhos, liquidações, pagamentos, extratos bancários e restos a pagar.

43. Nessa proposta, o parecer assinalou que as notas válidas a serem consideradas eram, em sua maior parte, aquelas já juntadas anteriormente, nas peças 66 e 73 a 83, e não necessariamente as versões reapresentadas na fase recursal. Desse modo, a crítica dirigida às notas fiscais recursais não contaminaria automaticamente as notas originalmente constantes dos autos, quando estas apresentassem numeração, AIDF e contexto documental compatíveis. Tal premissa permitiu ao

Parquet afastar a conclusão de que a inidoneidade de parte dos documentos novos conduziria, de forma automática, à inexistência de nexo causal.

44. O parecer conferiu tratamento específico, por exemplo, à NF 605, no valor de R$ 59.470,01, referente a serviços de transporte escolar do ensino fundamental no mês de outubro/2015. Ao contrário do diretor, que afastou a nota por se tratar de despesa de exercício anterior, o MP/TCU considerou-a válida, uma vez que sua emissão era anterior à AIDF de 22/12/2015 e sua numeração estava dentro do intervalo autorizado pelo bloco então vigente. Ademais – em argumento importante –, consignou que o pagamento, em 2016, de obrigação relativa a serviço prestado em 2015 não era vedado pelo FNDE, desde que comprovada a efetiva prestação do serviço.

45. Na mesma linha, o órgão ministerial considerou idônea a NF 631, também emitida antes da AIDF de 22/12/2015. Quanto às NFs 605 e 631, destacou-se que parte das fontes utilizadas para custear as despesas provinha do Pnate estadual e que os pagamentos estavam relacionados a nota de pagamento de restos a pagar, circunstância que reforçava a natureza de despesa de exercício anterior. Para o Ministério Público, na falta de recursos no exercício de origem, eventual obrigação regularmente constituída em 2015 poderia ser paga no exercício seguinte, sem que isso, por si só, configurasse irregularidade apta a manter o débito.

46. Também foi enfrentada a questão da NF 918, no valor de R$ 31.222,10, um dos pontos em que o auditor-instrutor havia mantido débito residual. Segundo aquela peça, a NF 918 originalmente constante dos autos era idônea, pois se referia a bloco impresso com base na AIDF de 10/6/2016. Diversamente, a nota de mesma numeração e mesmo valor apresentada à peça 149, p. 5, foi considerada inidônea, por corresponder ao bloco com AIDF de 5/10/2015. Com isso, o Ministério Público distinguiu a nota original, aproveitável, da versão recursal, imprestável como prova fiscal autônoma.

47. Quanto aos pagamentos vinculados à NF 918, o MP/TCU observou que os lançamentos de R$ 15.222,10, de 15/7/2016, e de R$ 6.733,99, de 26/8/2016, eram compatíveis com as movimentações financeiras constantes dos extratos, havendo ainda pagamento complementar de R$ 7.295,57 por outra fonte, provavelmente Pnate estadual. A soma desses valores alcançava R$ 29.251,66, restando saldo de R$ 1.970,44. Nada obstante esse saldo não estivesse pago em 2016, o parecer entendeu que ele integrava, juntamente com saldo da NF 1221, o lançamento de restos a pagar processados de R$ 20.773,51.

48. Em relação à NF 1221, no valor de R$ 24.915,66, o parecer também divergiu da conclusão do auditor-instrutor quanto ao débito residual de R$ 6.112,59. Reconheceu-se que a nota fiscal recursal, considerada isoladamente, não era idônea. Contudo, a despesa podia ser aceita a partir dos demais elementos probatórios: o valor de R$ 6.112,59 constava como pagamento realizado em 29/12/2016, e o saldo de R$ 18.803,07, somado ao saldo de R$ 1.970,44 da NF 918, correspondia exatamente ao montante inscrito em restos a pagar de R$ 20.773,51, em favor da mesma empresa.

49. Essa coincidência aritmética foi considerada distintiva pelo Ministério Público. Mesmo que não constasse dos autos o extrato bancário de 2017, ajuizou-se que as notas de liquidação, lançamento, pagamento, restos a pagar e o extrato de 2016 permitiam estabelecer nexo de causalidade suficiente. Logo, ao contrário do auditor-instrutor, que rejeitou os valores por ausência de comprovação do pagamento posterior, o Ministério Público entendeu que o conjunto dos documentos permitia acolher também essas despesas como efetivamente realizadas.

50. O douto membro do MP/TCU ainda cuidou para contextualizar a prestação de contas do Pnate à época dos fatos. Explicou-se – em mais um ponto decisivo – que as normas então vigentes exigiam, essencialmente, documentos fiscais ou recibos, parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS) e extrato bancário da movimentação financeira.

51. Questões como definição de rotas, quantidade de alunos transportados, adequação dos veículos ou eventual subcontratação não eram ordinariamente demonstradas com o mesmo grau de detalhamento hoje proporcionado por sistemas eletrônicos de gestão do transporte escolar,

dependendo, em regra, de fiscalização do CACS, do FNDE, da Controladoria-Geral da União (CGU) ou de denúncias específicas.

52. Ao final, considerando o uso de diferentes fontes de recursos, o afastamento da irregularidade fundamentada exclusivamente na alteração do nome e da sede da empresa, a inexistência de constatação de inexecução contratual em outros processos envolvendo a mesma prestadora, a compatibilidade entre valores pagos, notas de empenho, liquidação, restos a pagar, notas de pagamento e extratos bancários, o MP/TCU entendeu haver elementos suficientes para afastar o débito imputado à ex-prefeita.

53. Divergiu, portanto, do encaminhamento do diretor, e sugeriu o acolhimento parcial do recurso de revisão, para afastar o débito, manter o julgamento pela irregularidade das contas em razão da omissão inicial no dever de prestar contas e aplicar à responsável a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

VI – Exame deste relator

VI.1 – Sumário das divergências sobre os pareceres quanto à idoneidade documental para comprovar a boa e regular aplicação de recursos

54. A questão essencial, cerne da divergência, entre os diversos pareceristas nos autos foi a consideração – ou não – de documentos fiscais acostados em momento posterior (já na oportunidade do recurso de revisão) pela responsável.

55. Em primeiro lugar, há um ponto de convergência entre as manifestações técnicas e ministerial: a suspeita originalmente fundamentada na aparente divergência entre o CNPJ constante das notas fiscais e a identificação da empresa prestadora dos serviços perdeu densidade probatória. Isso porque se demonstrou que a empresa Performance Rent a Car Ltda. e a atual Inova Serviços e Locações Eireli correspondem à mesma pessoa jurídica, com manutenção do mesmo CNPJ, tendo ocorrido apenas alteração posterior de razão social, tipo societário e endereço.

56. Assim, a inconsistência cadastral que havia contribuído para a desconsideração das notas fiscais no acórdão recorrido não mais se sustenta, isoladamente, como fundamento bastante para negar a correlação entre a prestadora dos serviços e os documentos fiscais apresentados.

57. Superado esse ponto, a divergência remanescente passou a residir em outra questão: saber se os documentos apresentados em sede de recurso de revisão – especialmente as notas fiscais reapresentadas ou acrescidas nesta fase processual – poderiam ser considerados idôneos para comprovar a execução das despesas e o nexo causal com os recursos do Pnate.

58. Foi nesse particular que os pareceres se apartaram. O auditor-instrutor considerou que o novo acervo documental permitia comprovar a quase totalidade das despesas realizadas com recursos do programa, ressalvadas três parcelas, no total de R$ 28.068,68. O diretor da unidade, acompanhado pelo auditor-chefe substituto, entendeu de modo diverso: as inconsistências verificadas nas notas fiscais recursais – relativas a numeração, AIDF, caligrafia e descrição dos serviços – retirariam idoneidade dos documentos e impediriam o reconhecimento do nexo causal entre os pagamentos e a execução do transporte escolar. O MP/TCU, por fim, adotou posição intermediária: concordou com a desconsideração das notas fiscais recursais eivadas de indícios de inidoneidade, mas entendeu que essa conclusão não contaminava, por si só, as notas originalmente acostadas nem os demais documentos de execução financeira, os quais, em conjunto, seriam suficientes para elidir o dano.

59. Em mais detalhes, poderiam condensar toda a discussão relativa à documentação fiscal no quadro-resumo, abaixo:

NF	Dados principais	Auditor-Instrutor	Diretor/D3	MP/TCU
605	05/11/2015; R$ 59.470,01; transporte escolar de outubro/2015.	Aceita para fins de abatimento, dentro da lógica de que os pagamentos de 2016 podiam quitar obrigações anteriores.	Rejeita: entende que, por se referir a outubro/2015, deveria ser custeada com o Pnate de 2015, não com o de 2016.	Considera idônea: emissão anterior à AIDF de 22/12/2015, numeração compatível e pagamento de despesa anterior não vedado pelo FNDE.

631	Nota de 2015, vinculada à composição da nota de pagamento de restos a pagar.	Aceita, implicitamente, na composição dos pagamentos de exercício anterior.	Não há exame individual expresso; pela conclusão geral, não a utiliza para afastar o débito.	Considera idônea, pois foi emitida antes da AIDF de 22/12/2015; observa que a via apresentada na fase recursal seria a via em poder da prefeitura.
669	30/12/2015; vinculada a despesa com Pnate estadual.	Não há conclusão individual destacada.	Não há conclusão individual destacada.	Considera inidônea, porque, embora datada de 30/12/2015, aparece com AIDF de 5/10/2015, após nova AIDF de 22/12/2015 que teria substituído/invalidado os blocos anteriores.
716 / 0716	10/3/2016; R$ 45.997,58.	Aceita a despesa, considerando pagamento de R$ 20.774,14 e complementação por Salário-Educação.	Rejeita: caligrafias diferentes; divergência de mês entre versões; nota fora da faixa 651-700 indicada na AIDF da versão recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
717 / 0717	10/3/2016; R$ 40.669,99.	Aceita a despesa, considerando pagamentos e complementação por outra conta.	Rejeita: caligrafias diferentes; versão original indicaria fevereiro/2016 e versão recursal indicaria "ensino médio" sem mês; também fora da faixa da AIDF recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
766 / 0766	27/4/2016; R$ 52.247,35.	Aceita a despesa, com complementação por Salário-Educação e Fundeb 40%.	Rejeita: caligrafias diferentes e nota fora da faixa autorizada na AIDF recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
797 / 0797	11/5/2016; R$ 54.107,73.	Aceita a despesa, com pagamento Pnate e complementação por Salário-Educação.	Rejeita: caligrafias diferentes e nota fora da faixa autorizada na AIDF recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
835 / 0835	15/6/2016; R$ 46.903,90.	Aceita a despesa.	Rejeita: caligrafias diferentes e nota fora da faixa autorizada na AIDF recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
917	6/7/2016; R$ 53.051,32.	Aceita a despesa, considerando pagamento Pnate de R$ 20.774,14 e complementação por Salário-Educação.	Rejeita: caligrafias diferentes e nota fora da faixa autorizada na AIDF recursal.	Considera válida a nota originalmente juntada; rejeita a versão recursal suspeita.
918	6/7/2016; R$ 31.222,10.	Não aceita as parcelas Pnate de R$ 15.222,10 e R$ 6.733,99, porque o conjunto de pagamentos somava R$ 29.251,66 e faltaria comprovar R$ 1.970,44.	Rejeita: caligrafias diferentes; divergência na descrição; nota fora da faixa autorizada na AIDF recursal.	Considera válida a NF 918 original, pois está vinculada a bloco com AIDF de 10/6/2016; considera inidônea a versão recursal da peça 149, mas aceita a despesa pelo conjunto de pagamentos e restos a pagar.

1033	R$ 58.349,23; transporte escolar setembro/2016.	Aceita os pagamentos de R$ 55.349,23 e R$ 3.000,00 como comprovados.	Rejeita: nota não constava antes, não teria correspondência adequada e estaria fora da faixa 651-700 indicada na AIDF.	Considera a NF recursal inidônea, mas admite a despesa por empenho, liquidação, pagamento e extratos, sem usar a nota como documento fiscal válido.
1101	R$ 46.395,57; transporte escolar outubro/2016.	Aceita os pagamentos de R$ 27.395,57 e R$ 19.000,00 como comprovados.	Rejeita: nota não constava antes e estaria fora da faixa 651-700 da AIDF.	Considera a NF recursal inidônea, mas admite a despesa por outros documentos de execução financeira.
1221	R$ 24.915,66; pagamento parcial de R$ 6.112,59 em 29/12/2016; saldo de R$ 18.803,07.	Não aceita o lançamento de R$ 6.112,59, porque o saldo teria sido inscrito em restos a pagar sem discriminação suficiente e sem extrato de 2017.	Rejeita: nota não constava antes; fora da faixa 651-700; não menciona mês.	Considera a NF inidônea, mas aceita a despesa: a soma de R$ 1.970,44 da NF 918 com R$ 18.803,07 da NF 1221 coincide exatamente com o lançamento de restos a pagar de R$ 20.773,51; as notas de liquidação, pagamento e extrato de 2016 indicariam nexo suficiente.

VI.2 – Análise

60. Com as devidas vênias à percuciente manifestação do diretor da unidade técnica, entendo que a solução proposta pelo Ministério Público é a que melhor equaciona o conjunto probatório dos autos.

61. A meu ver, há duas conclusões que devem ser preservadas simultaneamente: de um lado, não se pode conferir valor probatório autônomo às notas fiscais apresentadas em sede recursal quando marcadas por relevantes indícios de inidoneidade; de outro, essa constatação não autoriza, por si só, a conclusão necessária de que os serviços de transporte escolar não foram prestados ou de que todo o acervo documental anteriormente acostado aos autos foi contaminado.

62. A condenação recorrida apoiou-se, em larga medida, na impossibilidade então verificada de estabelecer correlação segura entre notas fiscais, extratos bancários e a empresa prestadora dos serviços. Havia, ainda, a suspeita de que o CNPJ indicado nos documentos fiscais não corresponderia à empresa Performance Rent a Car Ltda., apontada como prestadora dos serviços. Essa última premissa, contudo, foi superada no exame recursal: a documentação agora considerada demonstra que a Performance Rent a Car Ltda. e a atual Inova Serviços e Locações Eireli correspondem à mesma pessoa jurídica, com manutenção do mesmo CNPJ, tendo ocorrido apenas alteração posterior de razão social, tipo societário e endereço.

63. Superado o fundamento cadastral, a controvérsia passa a residir na suficiência do acervo remanescente para demonstrar o nexo causal entre os recursos federais e a finalidade do Pnate.

64. Nesse ponto, acompanho o MP/TCU quando propõe solução de segregação probatória: as notas fiscais recursais eivadas de indícios de inautenticidade devem – claro – ser desconsideradas como prova fiscal autônoma. Tal conclusão, todavia, não invalida automaticamente as notas originalmente juntadas, quando compatíveis com as respectivas AIDF; tampouco os demais documentos de execução financeira, como notas de empenho, liquidações, pagamentos, extratos bancários, comprovantes de transferência e registros de restos a pagar.

65. Com efeito, as inconsistências apontadas pelo diretor são graves e não podem ser minimizadas. A reapresentação, em fase recursal, de documentos fiscais com mesmo número, data e valor de notas anteriormente acostadas, mas com divergências de numeração, caligrafia, descrição do serviço e AIDF, não pode ser tratada como simples segunda via ou complemento documental regular.

66. Há, nesse conjunto, indícios relevantes de recomposição documental posterior. Por isso, não utilizo tais notas fiscais recursais suspeitas para comprovar, por si mesmas, a prestação dos serviços. Ao mesmo tempo, indico a necessidade de encaminhamento dos autos para o Ministério Público Federal, para as providências que entender cabíveis.

67. Essa constatação, contudo, tem alcance probatório delimitado. Ao tempo que demonstra a fragilidade ou imprestabilidade de determinados documentos fiscais apresentados tardiamente, não equivale, em via inversa – ainda que com desconforto –, à prova peremptória de inexecução do transporte escolar.

68. Para se concluir, de modo categórico, que os serviços não foram prestados, seria necessário confronto com elementos físicos da execução do objeto, tais como rotas, veículos, motoristas, alunos transportados, dias letivos, quilometragem ou fiscalização **in loco**. Esse material probatório, além de não constarem dos autos com densidade suficiente para infirmar a prestação dos serviços, não eram ordinariamente exigidos, à época, no mesmo nível de detalhamento hoje possível por meio de sistemas eletrônicos de gestão do transporte escolar.

69. Também por essa razão, deve-se considerar o contexto normativo-operacional do Pnate à ocasião dos fatos. Conforme bem observado pelo douto Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, a prestação de contas exigia, em essência, documentos fiscais ou recibos, parecer do CACS e extrato bancário da movimentação financeira. Questões como eventual subcontratação, adequação de veículos, definição de rotas e quantidade de alunos transportados dependiam, em regra, de atuação fiscalizatória específica do CACS, do FNDE, da CGU ou de denúncias. Assim, a ausência, nos autos, de comprovação física detalhada da execução não pode ser convertida, automaticamente, em presunção de dano quando a cadeia financeira e contábil da despesa se mostra suficientemente reconstruída.

70. Acerca da "aceitação" das notas para comprovação de despesas, inicialmente, no que se refere às NFs 605 e 631, acompanho integralmente o parecer ministerial: a NF 605, no valor de R$ 59.470,01, relativa a serviços de outubro/2015, foi emitida antes da AIDF de 22/12/2015 e apresenta numeração compatível com o intervalo autorizado. O fato de se referir a serviço prestado em exercício anterior não impede, por si só, seu pagamento com recursos movimentados em 2016, especialmente diante da informação de que o FNDE não veda o uso de recursos do Pnate para quitação de despesas de exercício anterior, desde que comprovada a efetiva prestação do serviço.

71. A NF 631, também emitida antes da AIDF de 22/12/2015, segue a mesma lógica probatória.

72. Quanto às notas fiscais originalmente acostadas às peças 66 e 73 a 83, ao tempo da primeira citação, entendo que aquela documentação não pode ser automaticamente invalidada pelas versões recursais posteriormente apresentadas. As inconsistências identificadas nas notas reapresentadas – em especial caligrafia diversa, divergência de numeração e incompatibilidade com AIDF – comprometem essas versões novas, não necessariamente os documentos primitivamente juntados, quando estes se mostram coerentes com a autorização de emissão, com a data do serviço, com o processo de pagamento e com a cadeia de execução da despesa.

73. Nessa verdade, adoto a premissa ministerial de que as notas recursais inidôneas não substituem nem anulam, por si sós, as notas originais idôneas.

74. Esse raciocínio é particularmente relevante em relação à NF 918, no valor de R$ 31.222,10. A versão originalmente constante dos autos é idônea, pois está vinculada a bloco impresso com base na AIDF de 10/6/2016. Diversamente, a versão de mesma numeração e valor acostados na fase recursal deve ser desconsiderada, por corresponder ao bloco com AIDF de 5/10/2015 e apresentar inconsistências materiais. Quanto aos pagamentos, há compatibilidade entre os lançamentos de R$ 15.222,10, de 15/7/2016, e R$ 6.733,99, de 26/8/2016, além de pagamento complementar de R$ 7.295,57 com outra fonte de recursos, alcançando-se R$ 29.251,66 e remanescendo saldo de R$ 1.970,44.

75. Também acompanho o MP/TCU quanto à análise da NF 1221, no valor de R$ 24.915,66. A nota fiscal recursal, considerada isoladamente, não deve ser admitida como documento fiscal

idôneo. Todavia, o pagamento de R$ 6.112,59 consta como realizado em 29/12/2016, e o saldo de R$ 18.803,07, somado ao saldo de R$ 1.970,44 remanescente da NF 918, corresponde exatamente ao lançamento de restos a pagar processados no montante de R$ 20.773,51, em favor da mesma empresa. Essa coincidência aritmética, associada às notas de liquidação, pagamento e ao extrato do exercício de 2016, permite reconhecer nexo causal suficiente, ainda que ausente o extrato bancário do exercício de 2017.

76. Quanto às NFs 1033 e 1101, igualmente não as considero idôneas como notas fiscais, pelas inconsistências apontadas na manifestação técnica e reconhecidas pelo MP/TCU. Não obstante, a existência de fragilidade fiscal nesses documentos não impede a consideração dos demais elementos da despesa. Os valores correspondentes encontram suporte em notas de empenho, liquidação, pagamentos e extratos bancários, o que permite, no conjunto, reconhecer a vinculação dos dispêndios à finalidade do transporte escolar. A conclusão, portanto, não decorre da validação das notas fiscais recursais, mas da suficiência dos demais documentos de execução financeira.

77. Já finalizando: não ignoro o desconforto causado pela apresentação, em sede recursal, de notas fiscais com indícios de inautenticidade. Novamente, essa circunstância deve ser objeto de apuração própria, com contraditório específico, especialmente para verificar eventual responsabilidade pela produção, obtenção ou utilização de documentos materialmente incompatíveis entre si.

78. Por isso, independentemente do juízo de mérito ora firmado quanto ao débito, reputo adequado encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Federal no Estado do Ceará, para adoção das providências que entender cabíveis, sem prejuízo de outras comunicações que se mostrem pertinentes.

79. No âmbito desta tomada de contas especial, contudo, o que se deve decidir é se remanesce dano ao Erário suficientemente demonstrado. E, nesse ponto, acompanhando o parecer ministerial, entendo que não. Expurgadas as notas fiscais recursais inidôneas, permanece conjunto probatório suficiente – formado por notas fiscais originais idôneas, notas de empenho, liquidações, pagamentos, extratos bancários, comprovantes de transferência e registros de restos a pagar – para reconhecer que os recursos foram aplicados na finalidade do Pnate, inexistindo base segura para manutenção do débito.

80. Assim, deve ser afastado o débito imputado à responsável e, por consequência, a multa proporcional ao dano aplicada com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

81. Remanesce, porém, a irregularidade das contas pela omissão inicial no dever de prestar contas, uma vez que a documentação somente foi apresentada extemporaneamente, após a atuação dos órgãos de controle. A elisão posterior do dano não apaga a falha grave de prestação de contas, mas apenas impede a manutenção da condenação ressarcitória.

VII – Conclusão

82. Considerando todo o arrazoado, mantenho o julgamento pela irregularidade das contas com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, afastando-se o fundamento da alínea “c”, relativo ao dano ao Erário. No plano sancionatório, considero adequado substituir a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 por multa fundamentada no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal, no valor de R$ 18.000,00, montante que reputo proporcional à gravidade da omissão inicial e à posterior apresentação de documentação apta a elidir o débito (aproximadamente 20% do valor máximo da sanção aplicável por esta Corte, para o tipo).

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

1. Processo nº TC 005.437/2019-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsável: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63).
3.3. Recorrente: Eliria Maria Freitas de Queiroz (419.322.003-63).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Ibaretama - CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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: Cassio Felipe Goes Pacheco (17.410/OAB-CE), Bruno Mendes (2840/OAB-AL) e outros, representando Eliria Maria Freitas de Queiroz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de recurso de revisão interposto pela Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz — ex-prefeita municipal de Ibaretama/CE (gestão 2013-2016) — contra o Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, que julgou tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao Município de Ibaretama/CE pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no exercício de 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. conhecer do recurso de revisão, com base no art. 288 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo parcialmente procedente;

9.2. afastar o débito imputado à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz, por meio do Acórdão 3.910/2022-2ª Câmara, bem como a respectiva multa aplicada (art. 57 da Lei 8.443/1992), mantendo-se, contudo, o juízo pela irregularidade das contas;

9.3. aplicar à Sra. Eliria Maria Freitas de Queiroz multa, no valor de R$ 18.000,00 (dezoito mil reais), relativa ao art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, em face da omissão inicial no dever de prestar contas, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.6. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para as providências que entender cabíveis, bem como para a recorrente e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1739-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 003.647/2025-0
Natureza: Embargos de declaração(Tomada de Contas Especial)
Entidade: Caixa Econômica Federal
Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20)
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04)
Representação legal: Carlos Márcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO), representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA. REALIZAÇÃO DE LANÇAMENTOS CONTÁBEIS EM PREJUÍZO DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA E EM BENEFÍCIO PRÓPRIO E DE TERCEIROS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. CIÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa ao Acórdão 1.282/2026-Plenário. Por meio dessa deliberação, este Tribunal julgou irregulares as contas do embargante, condenou-o em débito, aplicou-lhe multa e inabilitou-o para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.
2.Transcrevo a essência do recurso apresentado:
"*2. DAS OMISSÕES NO ACÓRDÃO EMBARGADO*
O Acórdão 1282/2026, ao acolher integralmente a proposta da unidade técnica (AudTCE) e a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, deixou de se pronunciar sobre questões suscitadas pela defesa na peça 356, cuja apreciação era indispensável para a integridade da decisão. As omissões são autônomas e serão expostas a seguir.
2.1 Omissão sobre a tese de unicidade da interrupção prescricional e a prescrição segmentada

A defesa sustentou, na peça 356, que o prazo prescricional quinquenal (Tema 899/STF, RE 636.886) deve ser aferido de forma segmentada, por faixas temporais, e não como bloco único atemporal, uma vez que a imputação abrange multiplicidade de lançamentos distribuídos entre novembro de 2019 e maio de 2021 (peça 356, p. 12-15). Sustentou, ainda, com base no MS 40027 AgR/STF (2ª Turma, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 26/5/2025), que a interrupção do prazo prescricional é única, nos termos do art. 202 do Código Civil, vedada a lógica de interrupções sucessivas que, na prática, restabeleceria a imprescritibilidade afastada pela Suprema Corte.

A instrução da AudTCE (peça 341) e o Voto do Relator rejeitaram o argumento de prescrição com fundamento na tese de irregularidade continuada, pela qual o marco inicial da prescrição seria a data do último ato irregular (Acórdãos 2024/2023-Plenário e 7503/2024-2ª Câmara). No entanto, o Acórdão embargado não enfrentou a tese específica da unicidade da interrupção consagrada no MS 40027 AgR/STF. O precedente é recente (maio de 2025) e expressamente assentou que a 2ª Turma do STF "passou a adotar a tese da unicidade da interrupção do prazo prescricional, com base no art. 202 do CC, em respeito ao princípio da segurança jurídica, afastando a possibilidade de sucessivas interrupções que conduzam à imprescritibilidade de fato".

A instrução reconheceu, na tabela de eventos processuais (peça 341), a existência de múltiplos marcos interruptivos entre 2021 e 2025, sem analisar se essa multiplicidade é compatível com a unicidade exigida pelo art. 202 do Código Civil e pelo referido precedente do STF.

A omissão é juridicamente relevante porque o enquadramento como irregularidade continuada e a admissão de interrupções sucessivas são premissas determinantes para o afastamento da prescrição. Se a interrupção é única, como afirma o STF, a contagem não se reinicia a cada ato processual, e o resultado pode conduzir, ao menos, à prescrição parcial das parcelas mais antigas. O Acórdão embargado deveria ter enfrentado essa tese e exposto as razões pelas quais, eventualmente, o entendimento do STF não se aplicaria ao caso.

2.2 Omissão sobre a exigência de demonstração individualizada do dano e a auditabilidade do débito

A defesa sustentou, na peça 356, que a condenação em débito exige demonstração "ponta a ponta" do dano, com prova da saída patrimonial efetiva, da irreversibilidade do resultado e do nexo causal imputável ao responsável, operação a operação, invocando o Acórdão TCU 1522/2016-Plenário (que censurou "inadequação da metodologia para configurar de forma inequívoca o débito") e o Acórdão TCU 5209/2015-2ª Câmara (que vinculou o juízo de mérito à demonstração "de forma efetiva" dos gastos e do nexo de causalidade). Sustentou, ainda, que a citação não disponibilizou memória de cálculo suficientemente aberta, reprodutível e verificável, impedindo a defesa de rastrear como cada lançamento compõe o montante final, o que comprometeu a auditabilidade do débito e o exercício do contraditório substancial (peça 356, p. 7-9, 15-17).

A instrução da AudTCE, ao analisar esses argumentos, reconheceu que "a individualização das condutas e a demonstração do débito de forma que permita ao responsável compreender, reconstituir e impugnar cada parcela" é exigência do processo de contas (item 30.1 da instrução, peça 341). Contudo, nem a instrução nem o Voto do Relator explicaram, de forma concreta, como essa exigência foi atendida no caso, limitando-se a afirmar que os registros sistêmicos (fitas de caixa, SISAG, Constag) são, "em ambiente bancário, instrumentos de controle e rastreabilidade reconhecidos e, em regra, confiáveis" (item 34.2 da instrução). A resposta opera por presunção genérica de confiabilidade dos registros, sem enfrentar a alegação de que o débito carece de memória de cálculo auditável pela defesa, discriminada por operação, que permita identificar duplicidades, agregações indevidas, itens não vinculados ao evento imputado e critérios de atualização empregados.

O ponto é especialmente relevante porque o próprio acervo processual admite limitações objetivas de prova: inexistência de documentos físicos (DLEs) para segmento relevante das autenticações, disponibilidade restrita de imagens de circuito interno de televisão (CFTV) e reconhecimento de falha sistêmica que permitia autenticação sem a trava formal do DLE com código de barras. Diante dessas circunstâncias, a resposta do Acórdão à tese defensiva de iliquidez e inauditabilidade do débito deveria ter sido mais do que uma remissão à confiabilidade presumida de registros bancários; deveria

ter demonstrado, com precisão, onde e como a cadeia probatória se fecha operação a operação, razão pela qual a omissão deve ser suprida.

2.3 Omissão sobre a dosimetria da multa e a proporcionalidade das sanções cumuladas

O Acórdão aplicou ao Embargante multa no valor de R$ 2.150.000,00 com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, montante que corresponde a aproximadamente 99% do valor atualizado do débito. Cumulou, ainda, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança por 5 anos (art. 60 da Lei 8.443/1992).

O Voto do Relator fixou o valor da multa em um único parágrafo (item 39), sem expor os critérios de dosimetria adotados, os fatores de agravamento ou de atenuação considerados, nem a razão pela qual a multa foi fixada no patamar máximo legalmente admitido. O art. 57 da Lei 8.443/1992 autoriza multa de "até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário", o que pressupõe graduação conforme as circunstâncias do caso concreto, e não aplicação automática do teto. O art. 58, §3º, da mesma Lei, por sua vez, determina que o Regimento Interno disporá sobre a "gradação da multa em função da gravidade da infração". A fixação no patamar máximo sem exposição dos critérios de graduação constitui omissão que compromete o controle da proporcionalidade e da razoabilidade da sanção.

A lacuna se agrava quando se observa que a multa foi cumulada com a inabilitação por 5 anos. A cumulação de sanções dessa magnitude exige fundamentação que considere, ao menos, a capacidade econômica do responsável, a natureza e a extensão do dano, a existência de circunstâncias atenuantes e o efeito combinado das penalidades impostas. Nenhum desses elementos foi enfrentado no Voto.

O Embargante não pretende, por meio destes embargos, rediscutir o mérito da aplicação de multa, reconhecendo que essa via recursal não comporta efeitos infringentes senão em casos excepcionais. Pretende, contudo, que o Acórdão se pronuncie sobre os critérios de dosimetria e sobre a proporcionalidade das sanções cumuladas, uma vez que o silêncio sobre esses pontos configura omissão que compromete a completude da decisão e o exercício do direito de defesa em eventual recurso de reconsideração.

3. PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

a. o conhecimento e o provimento dos presentes embargos de declaração, para que o Acórdão 1282/2026 - TCU - Plenário supra as omissões apontadas, pronunciando-se expressamente sobre: (i) a tese de unicidade da interrupção prescricional (art. 202, CC) à luz do MS 40027 AgR/STF e a análise segmentada da prescrição por faixas temporais; (ii) a demonstração individualizada e auditável do débito, com indicação concreta de como a cadeia probatória se fecha operação a operação; e (iii) os critérios de dosimetria da multa e a proporcionalidade das sanções cumuladas;

b. a manutenção da suspensão dos prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos, nos termos do art. 34, §2º, da Lei 8.443/1992;

c. que todas as intimações sejam efetuadas exclusivamente em nome do advogado CARLOS MÁRCIO RISSI MACEDO, inscrito na OAB/GO sob o n. 22.703, sob pena de nulidade."

3.O embargante foi notificado da deliberação recorrida em 29/5/2026, conforme peça 365. O recurso foi protocolado neste Tribunal em 8/6/2026.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa, ex-gerente-geral da agência da Caixa Econômica Federal (Caixa) localizada em Anápolis/GO, ao Acórdão 1.282/2026-Plenário. Por meio dessa deliberação, este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o em débito (valor histórico original de R$ 1.415.342,45), aplicou-lhe multa (R$ 2.150.000,00, correspondente a aproximadamente 99% do valor atualizado do dano na data da

decisão condenatória) e inabilitou-o para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos.

2.Originariamente, este processo examinou tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Caixa ante a constatação de movimentações financeiras irregulares. Para concretizar a fraude, foram utilizados sistematicamente os eventos contábeis 19441-7 (restrito a despesas jurídicas e vinculado ao Portal Jurídico) e 04780-5 (destinado a despesas de crédito imobiliário), ambos desviados de suas finalidades normativas internas.

3.O conjunto probatório, composto por relatórios do Sistema de Automação de Produtos e Serviços Bancários de Agência (Constag) e fitas de caixa, confirma que as operações foram realizadas sob a matrícula c076.312-3, de titularidade do embargante. O **modus operandi** consistia no lançamento de supostas despesas e, em contrapartida, no direcionamento dos recursos para contas e boletos pessoais ou de parentes próximos do embargante.

4.Em abril de 2021, por exemplo, registraram-se diversas operações fraudulentas no evento 19441-7: no dia 27, sete débitos de R$ 1.900,00 custearam depósitos e boletos emitidos em favor do próprio responsável; no dia 20, cinco débitos totalizaram desvios que quitaram obrigações financeiras e abasteceram contas de seus pais e de sua esposa; e no dia 12, novos lançamentos direcionaram créditos à sua conta pessoal. Nesse dia específico (12), a autoria das fraudes foi reforçada pelas imagens do circuito interno de TV (CFTV) da Agência Anápolis/GO, que comprovam que o responsável era o único presente na área dos caixas no momento exato em que tais autenticações foram processadas.

5.Insatisfeito com os termos da decisão condenatória, o sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa opôs embargos de declaração, por meio dos quais alegou haver três omissões que, no seu entender, comprometem a integridade da decisão.

6.A defesa sustenta que, como os débitos ocorreram entre novembro de 2019 e maio de 2021, o prazo prescricional quinquenal deveria ser analisado de maneira segmentada por faixas temporais, e não como um bloco único. Além disso, argumentou que a interrupção da prescrição deve ser única.

7.A segunda omissão diz respeito à falta de memória de cálculo que permitisse à defesa rastrear como cada lançamento compôs o montante final. É alegado que a decisão se limitou a adotar uma presunção genérica de confiabilidade dos registros bancários sistêmicos.

8.A terceira e última alegação trata da omissão sobre a dosimetria da multa e a proporcionalidade das sanções cumuladas. O recorrente argumenta que a decisão não expôs os critérios de gradação, agravantes ou atenuantes. Afirma que este Tribunal não considerou elementos como a capacidade econômica do responsável.

9.Passo a decidir.

10.Conheço dos embargos de declaração, haja vista que houve o preenchimento dos pressupostos necessários. No mérito, porém, proponho sua rejeição, tendo em vista a intenção manifesta de rediscutir o julgado, o que é incabível em face da estreita via recursal escolhida.

11.A prescrição foi abordada na decisão recorrida. Na oportunidade, destaquei que as diversas operações bancárias fraudulentas, em razão do tempo e da maneira de execução, devem ser vistas como infrações continuadas, atraindo a incidência da regra prevista no art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, e que houve uma única interrupção da contagem do prazo, em decorrência da citação do embargante. Transcrevo trecho da deliberação recorrida:

"*16.Sobre a prescrição, a matéria deve ser examinada à luz da Resolução TCU 344/2022. As irregularidades apuradas nos autos constituem conduta continuada, com lançamentos irregulares praticados de forma reiterada e homogênea, sob a mesma matrícula funcional, utilizando os mesmos eventos contábeis e com idêntico padrão de destinação dos recursos, do período de novembro de 2019 a maio de 2021. Em tais circunstâncias, o termo inicial do prazo prescricional é a data da última ocorrência do ato irregular (13/5/2021), conforme disposto no art. 4º, inciso V, da referida norma ('O prazo de prescrição será contado [...] do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.').*

17.Nesse sentido também caminha a jurisprudência deste Tribunal, como pode ser observado nos Acórdãos 2.024/2023-Plenário, 7.503/2024-2ª Câmara e 2.535/2022-Plenário. Além disso, a contagem do prazo prescricional foi interrompida pela citação do responsável, ocorrida em 19/12/2025 (peça 347). Como não houve o transcurso do prazo quinquenal, não houve perda das pretensões ressarcitória e punitiva deste Tribunal.

18.Igualmente não ocorreu a prescrição intercorrente, pois o processo não ficou paralisado por mais de três anos aguardando despacho. Nesse período, foram praticados diversos atos, como o relatório conclusivo da Comissão Apuradora (6/8/2021), a publicação das Resoluções CDR/GO 67/2021 (24/9/2021) e 86/2021 (26/11/2021), a notificação extrajudicial ao responsável (23/12/2022), a elaboração do relatório do tomador de contas (28/11/2024), a autuação do processo no TCU (21/2/2025) e a realização de diligência (28/7/2025)."

12.Embora no caso concreto tenha ocorrido uma única interrupção, devo lembrar que a Resolução TCU 344/2022 afasta a tese da unicidade dos marcos interruptivos, senão vejamos:

"*Art. 5º A prescrição se interrompe:*

[...] *§ 1° 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.*"

13.Passando ao segundo ponto objeto do recurso, deve-se afastar a tese da falta de memória de cálculo que permita à defesa rastrear cada lançamento imputado ao responsável. O conjunto probatório foi descrito de forma individualizada e rastreável: os relatórios do sistema Constag e as fitas de caixa registram, para cada operação, a matrícula do operador, a data, a hora, o valor, o evento contábil utilizado, a conta de origem, a conta de destino e o CPF do beneficiário. Com base nessas informações, esta Corte de Contas discriminou, mês a mês, os valores lançados indevidamente como despesas nos eventos 19441-7 e 04780-5, totalizando o montante imputado.

14.A meu ver, esse nível de detalhamento confere à imputação rastreabilidade suficiente para o exercício do contraditório. Em vez de contestar os lançamentos individualizados que considera indevidos, apontando os respectivos fundamentos, prefere o embargante trazer alegações genéricas, esquecendo-se de que o ônus da prova da regular aplicação dos recursos é do jurisdicionado, consoante pacífica jurisprudência do TCU.

15.Quanto à omissão sobre a valoração da multa e a proporcionalidade das sanções cumuladas, o argumento não deve prosperar. A dosimetria das penas foi devidamente fundamentada a partir de critérios objetivos extraídos do próprio conjunto probatório. O voto identificou o caráter doloso da conduta, o padrão reiterado das irregularidades ao longo de aproximadamente dezoito meses, a consistência do **modus operandi** empregado, o aproveitamento deliberado de falha sistêmica para impedir a rastreabilidade dos lançamentos e a destinação dos recursos para proveito pessoal e familiar.

16.Esses elementos configuram, de forma expressa, a gravidade da infração e sua reiteração, fundamentos suficientes para a fixação da multa e para a aplicação cumulada da pena de inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

17.No que se refere à ausência de consideração sobre a capacidade econômica do responsável, o argumento não pode prosperar por duas razões.

18.A primeira é que o interessado não trouxe aos autos qualquer elemento que demonstrasse sua situação econômica, de modo que não há como imputar à decisão a omissão de um dado que a própria defesa não produziu.

19.A segunda, e mais relevante, é que o art. 57 da Lei 8.443/1992 estabelece como parâmetro para a fixação da multa o valor atualizado do dano ao Erário, e não a capacidade econômica do responsável. O voto aplicou a multa no montante correspondente a aproximadamente 99% do valor atualizado da dívida, observando, portanto, o critério legal pertinente.

20.A capacidade econômica não integra o parâmetro normativo definido pelo legislador para essa modalidade de sanção, razão pela qual sua ausência na fundamentação não configura omissão nem viola o princípio da proporcionalidade.

Ante todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1740/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.647/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).
3.3. Embargante: Alexandre Augusto Jorge Barbosa (491.781.481-20).
4. Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Carlos Márcio Rissi Macedo (22703/OAB-GO), representando Alexandre Augusto Jorge Barbosa.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa ao Acórdão 1.282/2026-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo sr. Alexandre Augusto Jorge Barbosa para, no mérito, rejeitá-los; e

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1740-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: 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 023.403/2025-0
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Entidade: Casa da Moeda do Brasil.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ASPECTOS MACROFISCAIS, ORÇAMENTÁRIOS E DE GESTÃO DA CASA DA MOEDA DO BRASIL (CMB) REFERENTES AO 4º TRIMESTRE E AO CONSOLIDADO ANUAL DE 2025 (FISCALIS 271/2025). AUSÊNCIA DE RISCOS IMEDIATOS DE INSOLVÊNCIA OU DE DEPENDÊNCIA EFETIVA DE APORTES DO TESOURO NACIONAL. COMBINAÇÃO ENTRE FRAGILIDADE OPERACIONAL, INSUFICIÊNCIA RECORRENTE DE GERAÇÃO DE CAIXA PELA ATIVIDADE-FIM, REDUÇÃO GRADUAL DA LIQUIDEZ, AUMENTO DA INTENSIDADE DE CAPITAL E EXPOSIÇÃO A FATORES TECNOLÓGICOS, REGULATÓRIOS E JURÍDICOS CONFIGURAM RISCOS POTENCIAIS DE DETERIORAÇÃO DA SITUAÇÃO DA ENTIDADE A MÉDIO PRAZO. É RECOMENDÁVEL O MONITORAMENTO CONTÍNUO DA EVOLUÇÃO DE SEUS INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS E DA EFETIVIDADE DAS MEDIDAS DE REESTRUTURAÇÃO E ADAPTAÇÃO ESTRATÉGICA EM CURSO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório do acompanhamento dos aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), referentes ao 4º trimestre e ao consolidado anual de 2025. Este trabalho foi realizado em cumprimento ao disposto na Comunicação da Presidência deste Tribunal, realizada pelo Ministro Vital do Rêgo, na Sessão Plenária de 12/11/2025, que determinou a realização de fiscalizações coordenadas em empresas estatais federais com o objetivo de monitorar riscos fiscais e aspectos críticos de gestão dessas entidades.

2.Adoto como relatório a bem lançada instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), a seguir transcrita:

"***I - INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de processo de Acompanhamento dos Aspectos Macrofiscais, Orçamentários e de Gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), referente ao 4º trimestre e ao consolidado anual de 2025 (Fiscalis 271/2025).

2. O acompanhamento decorre de Comunicação da Presidência do Tribunal, realizada pelo Ministro Vital do Rêgo na Sessão Plenária de 12/11/2025, que determinou a realização de fiscalizações coordenadas em empresas estatais federais com o objetivo de monitorar riscos fiscais e aspectos críticos de gestão dessas entidades. O processo centralizador das fiscalizações correlatas é o TC 021.622/2025-6, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual serão consolidados os resultados dos trabalhos realizados sobre as estatais selecionadas com base em critérios de materialidade, relevância e exposição fiscal.

3. O sensoriamento preliminar identificou riscos financeiros, operacionais, patrimoniais e orçamentários relevantes, entre os quais se destacam a recorrência de resultados operacionais negativos; a dependência de receitas financeiras para sustentação do resultado líquido; a insuficiência de geração operacional de caixa; a redução gradual da liquidez; a elevada concentração de receitas em poucos clientes institucionais; a necessidade de financiar investimentos com recursos próprios; e a exposição a fatores estruturais relacionados à transformação tecnológica

do sistema de pagamentos, à perda de receitas decorrente da descontinuidade do Sicobe e à materialidade de contingências judiciais.

4. Nessa perspectiva, o acompanhamento tem por objetivo examinar a situação econômico-financeira, patrimonial e gerencial da Casa da Moeda do Brasil, à luz de seus possíveis reflexos sobre a sustentabilidade operacional da empresa e sobre os riscos fiscais associados às contas públicas federais.

II - EXAME TÉCNICO

II.1 - Desempenho Econômico-Financeiro

5. A análise do desempenho econômico-financeiro da Casa da Moeda do Brasil (CMB) foi realizada especialmente com base nas informações constantes das demonstrações financeiras dos exercícios de 2021 a 2025, do Relatório da Administração de 2025 e do Relatório de Gestão de 2024. Registra-se, como limitação metodológica, a ausência de publicação do Relatório de Gestão de 2025 no sítio da Companhia até a data de elaboração do presente relatório.

6. Examinaram-se ainda as respostas encaminhadas pela Companhia em atendimento às diligências da unidade técnica, bem como informações produzidas no âmbito das Fiscalizações 71/2024 (TC 008.074/2024-0) e 152/2025 (TC 014.984/2025-3), cujas conclusões guardam aderência material com os achados do presente acompanhamento.

II.1.1. Resultado operacional e líquido, com comparação aos exercícios anteriores:

*7. A análise das Demonstrações do Resultado do Exercício (DRE) da Casa da Moeda do Brasil (CMB), no período de 2021 a 2025, evidencia crescimento moderado da **receita líquida** até 2024, seguido de redução em 2025, acompanhado de elevação relevante dos custos dos produtos e serviços vendidos (CPV), o que resultou em compressão do resultado bruto operacional e deterioração gradual das margens nos exercícios mais recentes (peça 19, p. 91, 262, 349 e 447).*

Tabela 1 – Demonstrações do Resultado do Exercício (R$ milhões)

Rubrica	2021	2022	2023	2024	2025	Linha
Receita Líquida	1.156,00	1.337,70	1.368,60	1.425,20	1.350,60	I
Custos dos Produtos e Serviços Vendidos (CPV)	-807	-864,8	-907,1	-970,3	-921,9	II
Resultado Bruto Operacional	349	472,9	461,5	454,8	428,7	III
Despesas/Receitas Operacionais	-338	-563,4	-366,2	-516,7	-506,5	IV
Resultado Operacional (EBIT)	11,1	-90,5	95,3	-61,8	-78,3	V
Resultado Financeiro	19,2	113,8	107,2	113	124,7	VI
Resultado Líquido	30,2	23,4	202,5	51,2	46,1	X

*8. O **resultado bruto operacional**, embora positivo em toda a série, **não** apresentou crescimento proporcional à receita, tendo inclusive recuado em 2024 e 2025. Esse comportamento sugere deterioração da eficiência operacional e menor capacidade de captura de valor pela atividade produtiva, especialmente em um contexto de elevação de custos e possível limitação na capacidade de repasse de preços.*

*9. No nível operacional, a Companhia apresentou trajetória marcadamente **instável**. Após resultado (EBIT) positivo em 2021 (R$ 11,1 milhões), registrou prejuízo relevante em 2022 (-R$ 90,5 milhões), recuperação expressiva em 2023 (R$ 95,3 milhões) e retorno a resultados negativos em 2024 (-R$ 61,8 milhões) e 2025 (-R$ 78,3 milhões). Esse padrão revela **ausência de consistência na geração de resultados pela atividade-fim**.*

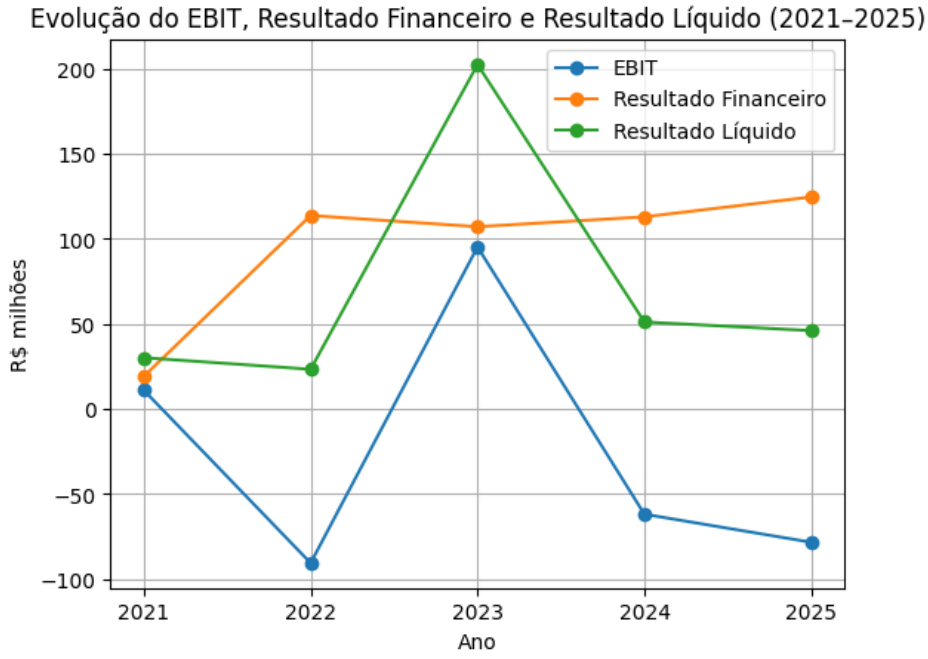
*10. As **despesas operacionais** permaneceram em patamar elevado ao longo de toda a série, com destaque para 2022, 2024 e 2025, contribuindo de forma significativa para a **deterioração do resultado operacional**.*

*11. Em contraste, o **resultado financeiro** manteve-se positivo e expressivo em todos os exercícios analisados, assumindo papel determinante na formação do resultado global. Em 2025, o*

resultado financeiro atingiu R$ 124,7 milhões, valor superior ao prejuízo operacional do período, permitindo a reversão do resultado negativo (-R$ 78,3 milhões) e a apuração de lucro líquido de R$ 46,1 milhões. Sobre o tema, o Relatório da Administração de 2025 destacou (peça 17, p. 136):

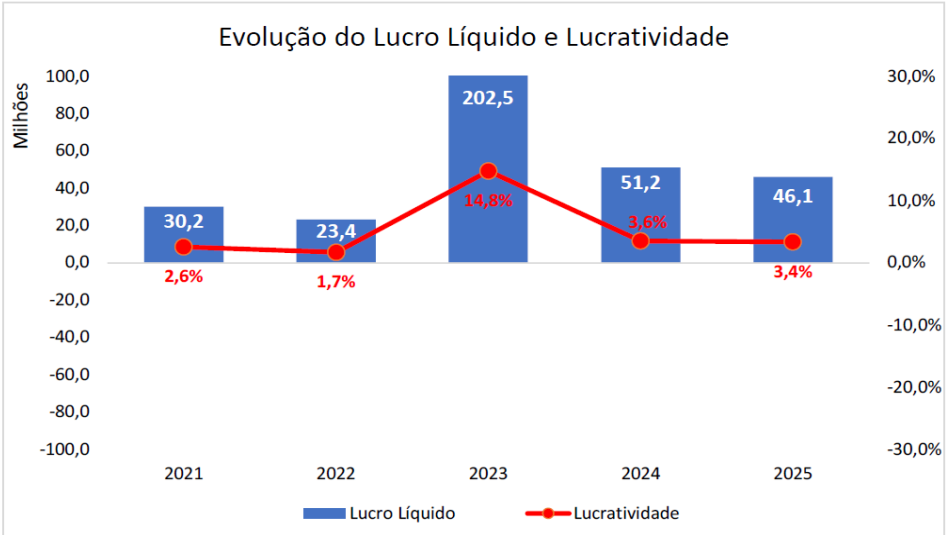
"O Resultado Financeiro de R$ 124,4 milhões deriva da contabilização das receitas financeiras de R$ 163,0 milhões, advindas principalmente dos rendimentos das aplicações financeiras, dos juros provenientes da atualização monetária do acordo de leniência e da variação cambial ativa. Em contraposição as despesas financeiras de R$ 38,6 milhões, originarias da variação cambial passiva."

12. O gráfico a seguir demonstra a evolução do Resultado Operacional (EBIT), do Resultado Financeiro e do Resultado Líquido da CMB no período considerado.



Fonte: Demonstrações do Resultado do Exercício (2021 a 2025).

*13. Como consequência direta dessa dinâmica, a CMB apresentou **lucro líquido** em todos os exercícios analisados, inclusive nos anos em que o resultado operacional foi negativo (2022, 2024 e 2025). Esse padrão evidencia **dependência estrutural de receitas financeiras para sustentação do resultado**, o que compromete a qualidade do lucro apurado e reduz sua aderência ao desempenho da atividade principal da empresa (peça 17, p. 137).*



Fonte: Relatório da Administração de 2025.

14. Essa dissociação entre resultado operacional e resultado líquido indica que a geração de valor da Companhia não está ancorada de forma consistente em sua atividade-fim, mas sim em fatores exógenos, notadamente a remuneração de suas disponibilidades financeiras. Tal característica aumenta a exposição da empresa a riscos macroeconômicos, especialmente variações nas taxas de juros e na posição de caixa.

15. Esse diagnóstico é corroborado pelo Conselho de Administração (CONSAD), que, ao apreciar o Relatório de Gestão de 2024, destacou que, embora a Companhia tenha apresentado lucro líquido no exercício, tal resultado decorreu primordialmente de receitas financeiras, manifestando preocupação quanto à sustentabilidade econômica e financeira da CMB diante desse padrão de geração de resultados, em textual (peça 18, p. 324):

"A CMB obteve resultado positivo no exercício de 2024, auferindo lucro líquido de R$ 51.216.124,04 (cinquenta e um milhões, duzentos e dezesseis mil, cento e vinte e quatro reais e quatro centavos). Apesar do registro de lucro, o Conselho demonstra preocupação com a sustentabilidade econômica e financeira da empresa visto que a existência de lucro líquido adveio primordialmente de receitas financeiras. O CONSAD, não obstante, reconhece os cenários adversos apresentados no período."

16. Em síntese, a análise das DRE de 2021 a 2025 evidencia deterioração da capacidade operacional de geração de resultados, associada à crescente dependência de receitas financeiras, configurando fragilidade estrutural relevante para a sustentabilidade econômico-financeira da Companhia no médio prazo.

II.1.2 Geração operacional de caixa (EBITDA e Margem EBITDA)

17. Em complemento à análise do desempenho contábil baseada no regime de competência, avalia-se a geração operacional de caixa da Casa da Moeda do Brasil (CMB) por meio do EBITDA (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization), indicador que aproxima o resultado operacional da geração de caixa ao excluir despesas sem desembolso imediato, notadamente depreciação, amortização e exaustão.

18. A partir da conciliação entre as demonstrações financeiras dos exercícios de 2021 a 2025 e os valores divulgados pela CMB no Relatório da Administração de 2025, verifica-se que o EBITDA é apurado como o resultado operacional, correspondente ao resultado antes das receitas e despesas financeiras (EBIT), acrescido da depreciação, amortização e exaustão evidenciada na Demonstração do Valor Adicionado (DVA), calculada segundo a vida útil econômica dos ativos (peça 17, p. 137).

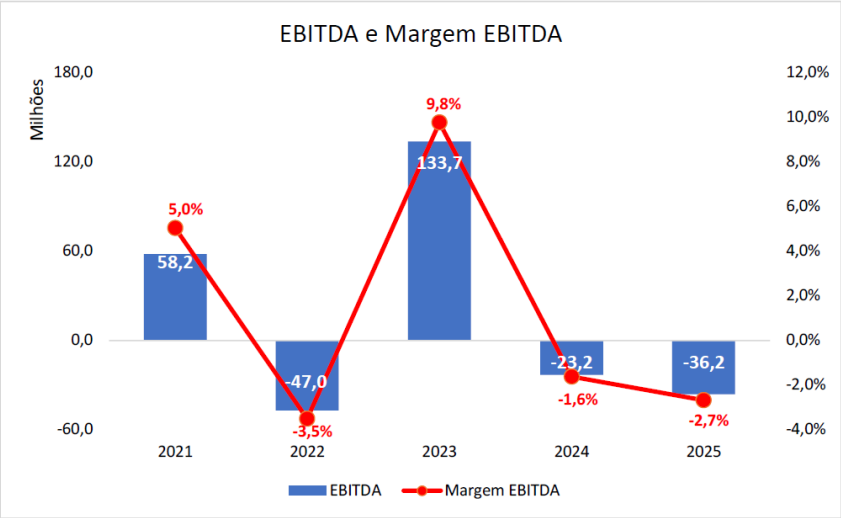
Tabela 2 – EBITDA e Margem EBITDA (2021–2025)

Indicador	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***Observações***
EBITDA (R$ mi)	*58,2*	*-47*	*133,7*	*-23,2*	*-36,2*	*EBIT + depreciação, amortização e exaustão segundo a vida útil econômica, conforme DVA.*
Margem EBITDA (%)	*5,00%*	*-3,50%*	*9,80%*	*-1,60%*	*-2,70%*	*EBITDA ÷ Receita líquida*

Fonte: Relatório de Administração de 2025.

*19. A série evidencia elevada **volatilidade da geração operacional de caixa**. Em 2021, a CMB apresentou EBITDA positivo de R$ 58,2 milhões, com margem de 5,0%. Em 2022, houve deterioração relevante, com EBITDA negativo de R$ 47,0 milhões e margem de -3,5%. Em 2023, verificou-se recuperação expressiva, com EBITDA de R$ 133,7 milhões e margem de 9,8%, melhor desempenho da série.*

20. Essa recuperação, contudo, não se sustentou nos exercícios seguintes. Em 2024, o EBITDA voltou ao campo negativo, alcançando -R$ 23,2 milhões, com margem de -1,6%. Em 2025, apesar da redução do CPV e da melhora relativa de algumas rubricas operacionais, o indicador permaneceu negativo, em -R$ 36,2 milhões, com margem de -2,7%, indicando piora em relação ao exercício anterior.



Fonte: Relatório da Administração de 2025.

21. A permanência de EBITDA negativo em 2024 e 2025 confirma que ***a atividade operacional da Companhia não tem gerado caixa de forma consistente****. Ainda que o lucro líquido tenha permanecido positivo nesses exercícios, tal resultado decorreu predominantemente do resultado financeiro, e não da atividade-fim.*

22. Cumpre registrar, por fim, que o EBITDA, por derivar de informações apuradas sob o regime de competência, não captura diretamente os efeitos de descompassos temporais entre a execução das atividades e o ingresso financeiro das receitas. Por essa razão, sua interpretação deve ser conjugada com métricas de fluxo financeiro efetivo, como o resultado primário, examinado a seguir.

II.1.3 Resultado primário: perspectiva fiscal e capacidade de autofinanciamento

23. Complementarmente à análise do desempenho contábil e da geração operacional de caixa aproximada por meio do EBITDA, a avaliação da sustentabilidade econômico-financeira da Casa da Moeda do Brasil deve considerar o ***resultado primário*** *da estatal, indicador que reflete a* ***capacidade de geração de caixa sob a ótica fiscal****, ao evidenciar a diferença entre ingressos e dispêndios primários efetivamente realizados no período.*

24. O resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias, excluídos os fluxos de natureza financeira, e evidencia se a empresa é capaz de financiar suas atividades com recursos próprios, sem depender da rentabilização de aplicações financeiras ou de eventuais aportes públicos.

25. Para os fins do presente acompanhamento, esse indicador assume especial relevância, pois permite avaliar o impacto potencial da estatal sobre as contas públicas federais e o risco de necessidade futura de suporte financeiro por parte da União.

26. Nesse contexto, as informações encaminhadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) ao TCU indicam que a CMB apresentou resultado primário deficitário de R$ 20,6 milhões no exercício de 2025, decorrente de ingressos totais de R$ 1.450,4 milhões e saídas totais de R$ 1.471,0 milhões.

Tabela 3 – Resultado Primário (R$ milhões)

Indicador	*2021*	*2022*	*2023*	*2024*	*2025*
Resultado Primário	*123,2*	*-80,3*	*-119,2*	*-227,6*	*-20,6*

Fonte: "Consolidado do Orcamento_Investimento_e_Resultado_Primario.xls".

27. A análise da série histórica revela ***deterioração da capacidade de autofinanciamento da Companhia até o ano de 2024****. Após registrar superávit primário de R$ 123,2 milhões em 2021, a*

CMB passou a apresentar déficits sucessivos: R$ 80,3 milhões em 2022, R$ 119,2 milhões em 2023 e R$ 227,6 milhões em 2024.

*28. Apesar da **recuperação no exercício de 2025**, com redução expressiva do déficit primário de R$ 227,6 milhões para R$ 20,6 milhões, o indicador permanece negativo, evidenciando que, embora haja inflexão na trajetória recente, **ainda não se restabeleceu a capacidade de geração de superávit primário**.*

*29. Por oportuno, registra-se a **convergência** entre o resultado primário, o desempenho operacional e a geração operacional de caixa aproximada pelo EBITDA. A recorrência de resultados operacionais negativos, associada à elevada volatilidade e, em diversos exercícios, à insuficiência de geração operacional de caixa evidenciada pelo EBITDA, guarda relação direta com a incapacidade de geração de resultado primário positivo, reforçando os diagnósticos de fragilidade estrutural da atividade-fim da Companhia e de dependência da utilização de reservas financeiras acumuladas.*

*30. Sob o enfoque financeiro, a persistência de déficits primários implica consumo de caixa e redução gradual das disponibilidades acumuladas, fenômeno que decorre, predominantemente, da insuficiência de geração de recursos pela atividade operacional, também evidenciada pelo comportamento recente do EBITDA, que se manteve negativo nos exercícios de 2024 e 2025. Tal deficiência encontra respaldo em achados da Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0) da AudBancos, que identificaram a operação de segmentos (linhas de negócio) estruturalmente deficitários, com **prejuízos anuais recorrentes, da ordem de R$ 100 milhões em 2023**, devido à incompatibilidade entre os custos e os preços praticados em alguns segmentos, como moedas nacionais.*

31. Registre-se, contudo, como limitação analítica, que a CMB não divulga demonstrações de resultado por segmento, o que restringe a verificação direta da evolução individualizada dessas operações ao longo do tempo. Não obstante, há evidências de que a situação identificada em 2023 se mantém nos exercícios subsequentes, considerando a persistência de resultados operacionais negativos e de déficits primários, bem como a ausência de alterações estruturais relevantes no modelo de negócios capazes de indicar reversão desse quadro.

*32. Outrossim, a dinâmica de caixa da Companhia é agravada por **descompassos temporais entre a execução das atividades e o efetivo ingresso das receitas**, especialmente no que se refere a valores devidos por órgãos e entes públicos, o que intensifica a pressão sobre o capital de giro no curto prazo. Nesse contexto, a análise da capacidade de geração de caixa da Companhia deve considerar não apenas o resultado primário apurado, mas também aspectos relacionados ao momento de realização dos fluxos financeiros.*

33. Sobre o tema, o Relatório dos Auditores Independentes relativo às demonstrações financeiras de 2025 consignou o recebimento, pela CMB, no primeiro trimestre de 2026, do montante de R$ 177,3 milhões, oriundo da Receita Federal do Brasil (RFB), a título de repasses vinculados ao

Programa SCORPIOS, referentes ao segundo e ao terceiro trimestres de 2025, além de restituições tributárias de aproximadamente R$ 88,3 milhões (peça 19, p. 533).

34. Tais valores não devem ser reconhecidos como ajuste nas demonstrações financeiras de 2025, por se tratar de eventos subsequentes não ajustáveis, como registrou o relatório da auditoria independente. Porém, evidenciam a existência do descompasso temporal entre a execução operacional e a realização financeira dos ingressos, conforme já apontado na Fiscalização 71/2024 do TCU.

*35. Essas evidências demonstram que parte relevante dos ingressos da Companhia não se materializa, necessariamente, no mesmo período em que as despesas são incorridas. Sob essa perspectiva, a análise do resultado primário deve ser interpretada com ressalvas analíticas, uma vez que **déficits observados em determinado exercício podem refletir, em parte, efeitos de defasagem de caixa, e não exclusivamente insuficiência estrutural de geração de receita**.*

36. Ademais, a coexistência de resultado primário negativo com lucro líquido positivo, verificada em 2025, evidencia que o resultado contábil não decorre da atividade operacional, mas predominantemente de receitas financeiras, o que compromete a qualidade econômica do resultado e reduz sua capacidade de sustentação no médio prazo.

37. Em síntese, o resultado primário confirma, sob a perspectiva de caixa, as fragilidades já identificadas na análise do resultado operacional e da geração operacional de caixa aproximada pelo EBITDA, indicando que a CMB mantém, no curto prazo, situação financeira administrável. Não obstante, a recorrência de resultados primários negativos, ainda que parcialmente influenciados por defasagens temporais entre a execução das atividades e o ingresso das receitas, aponta para limitações na capacidade de geração de recursos próprios pela atividade operacional, constituindo fator de atenção para a sustentabilidade econômico-financeira da Companhia no médio prazo.

38. Esse diagnóstico apresenta aderência direta aos alertas consignados no Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU), no qual a Casa da Moeda do Brasil é mencionada entre as estatais federais cuja trajetória econômico-financeira demanda acompanhamento mais próximo, em razão do risco potencial de insuficiência de caixa.

39. Nesse contexto, a manutenção de déficits primários recorrentes assume relevância macrofiscal, na medida em que amplia a probabilidade de que, em cenários adversos, a Companhia venha a demandar apoio financeiro direto ou indireto da União, com potenciais impactos sobre o resultado fiscal do setor público.

II.1.4 Liquidez e capacidade de cobertura de obrigações de curto prazo

40. A análise da liquidez da Casa da Moeda do Brasil (CMB) no período de 2021 a 2025 evidencia manutenção de capacidade confortável de cobertura das obrigações de curto prazo, sem indícios de restrição imediata de caixa.

*41. Conforme demonstrado na Tabela 4 seguinte, a **liquidez corrente** permaneceu consistentemente em patamar elevado ao longo de toda a série histórica, sempre superior a 2,0, indicando que os ativos circulantes superam, com folga, as obrigações exigíveis no curto prazo (peça 19, p. 88-89, 168-169, 346-347 e 444-445).*

Tabela 4 – Indicadores de Liquidez e Capital de Giro (2021–2025)

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025
Ativo Circulante (R$ mi)	1.212,70	1.336,85	1.325,10	1.341,90	1.282,20
Passivo Circulante (R$ mi)	499,8	422,4	402,2	451,1	573,6
Liquidez Corrente (AC/PC)	2,43	3,16	3,29	2,97	2,37

Fonte: Demonstrações Financeiras da CMB de 2021 a 2025.

42. Observa-se que a liquidez corrente evoluiu de 2,43 em 2021 para 3,29 em 2023, refletindo expansão das disponibilidades e reforço do capital de giro. A partir de 2024, contudo, verifica-se inflexão dessa trajetória, com redução do indicador para 2,97 e, posteriormente, para 2,37 em 2025.

Esse movimento decorre não apenas da redução do ativo circulante, mas também do aumento relevante do passivo circulante no último exercício, indicando maior pressão sobre o capital de giro. Ainda que tais níveis permaneçam elevados sob parâmetros usuais de análise financeira, a tendência de deterioração merece acompanhamento, sobretudo diante da recorrência de resultados operacionais negativos (peça 19, p. 108, 279, 366 e 464).

Tabela 5 – Evolução da composição do Ativo Circulante (2021–2025)

Rubrica	**2021**		**2022**		**2023**		**2024**		**2025**	
	R$ mi	**%**	**R$ mi**	**%**	**R$ mi**	**%**	**R$ mi**	**%**	**R$ mi**	**%**
Caixa e equivalentes de caixa	*661*	*54,50 %*	*646,3*	*48,30 %*	*612,2*	*46,20 %*	*423,7*	*31,60 %*	*442,3*	*33,10 %*
Valores a receber (curto prazo)	*272,2*	*22,40 %*	*381,7*	*28,50 %*	*302*	*22,80 %*	*498,6*	*37,20 %*	*477,2*	*37,20 %*
Estoques	*279,3*	*23,00 %*	*308,5*	*23,10 %*	*410,5*	*31,00 %*	*419,3*	*31,20 %*	*380,4*	*29,70 %*
Outros	*0,2*	*0,00%*	*0,4*	*0,00%*	*0,4*	*0,00%*	*0,3*	*0,00%*	*0,4*	*0,00%*
Ativo Circulante total	***1.212,70***	***100%***	***1.336,80***	***100%***	***1.325,10***	***100%***	***1.341,90***	***100%***	***1.282,20***	***100%***

Fonte: Demonstrações Financeiras da CMB de 2022, 2024 e 2025, Balanço Patrimonial – Ativo Circulante.

*43. A composição dos ativos circulantes, apresentada na Tabela 5 acima, evidencia alteração relevante em sua estrutura ao longo do período analisado. Observa-se **redução expressiva da participação de caixa e equivalentes na composição do ativo circulante**, que passou de 54,5% em 2021 para 31,6% em 2024, com leve recomposição para 33,1% em 2025. Em paralelo, ampliou-se o peso relativo dos valores a receber e dos estoques, indicando maior imobilização de recursos em componentes menos líquidos do capital de giro.*

44. Em 2025, o saldo das disponibilidades atingiu aproximadamente R$ 424,3 milhões, o que ainda confere à CMB capacidade de honrar compromissos de curto prazo sem recorrer a fontes externas de financiamento, mas revela patamar inferior ao observado nos exercícios iniciais da série.

45. Em resposta à diligência da unidade técnica, a CMB informou que a variação líquida negativa de caixa observada em 2025 decorreu, essencialmente, de fatores relacionados à dinâmica de realização de receitas e à inadimplência de clientes, destacando-se a existência de crédito da ordem de R$ 168 milhões junto à Receita Federal do Brasil (RFB), relativo ao exercício de 2024, além de atrasos em recebimentos de outros clientes institucionais e inadimplência de clientes externos (Casa da Moeda da Argentina), o que contribuiu para a materialização dos descompassos temporais entre faturamento e ingresso de caixa analisados no item 2.1.3 (peça 13, p. 3-4).

*46. Por oportuno, reitera-se que o Relatório dos Auditores Independentes relativo às demonstrações financeiras de 2025 consignou a ocorrência de recebimentos relevantes em período subsequente, conforme exposto no exame do item anterior (2.1.3). Em que pese as referências da CMB e da auditoria externa a períodos distintos, tais elementos são convergentes ao evidenciar a ocorrência de **descompassos temporais relevantes entre o reconhecimento contábil das receitas e o seu efetivo ingresso financeiro**, contribuindo para a volatilidade do fluxo de caixa da Companhia.*

47. Dessa forma, não obstante o quadro favorável no curto prazo, a análise da liquidez deve ser interpretada à luz da evolução do desempenho operacional e da dinâmica de geração de caixa da Companhia. A persistência de resultados operacionais deficitários, associada à volatilidade e, em diversos exercícios, à insuficiência de geração operacional de caixa evidenciada pelo EBITDA, bem como à ocorrência de déficits primários, implica consumo de caixa ao longo do tempo, o que tende a

reduzir progressivamente as disponibilidades acumuladas. A própria evolução da composição do ativo circulante reforça esse diagnóstico, ao evidenciar perda relativa de participação do caixa e ampliação do peso de recebíveis e estoques.

48. Adicionalmente, a análise da liquidez deve considerar a existência de descompassos temporais entre a execução das atividades e o efetivo ingresso das receitas, especialmente em relação a valores devidos por entes públicos. Esse fator tende a gerar volatilidade na posição de caixa e a pressionar o capital de giro em determinados períodos, ainda que a situação de liquidez se apresente confortável em termos agregados ao final do exercício. A ampliação dos valores a receber a curto prazo em 2024 e sua manutenção em patamar elevado em 2025 são compatíveis com essa leitura.

49. Assim, conclui-se que a CMB apresenta, no horizonte analisado, elevada capacidade de cobertura de obrigações de curto prazo, sem risco imediato de iliquidez. Todavia, a tendência recente de redução das disponibilidades financeiras, associada à fragilidade da geração operacional de caixa e à maior concentração de recursos em recebíveis e estoques, evidencia que a atual posição confortável de caixa pode não ser sustentável no médio prazo, recomendando monitoramento contínuo da evolução do capital de giro e dos fluxos financeiros da Companhia.

II.1.5 Endividamento e eventuais riscos de solvência ou descumprimento contratual

*50. A análise da estrutura de capital da Casa da Moeda do Brasil (CMB) no período de 2021 a 2025 evidencia perfil conservador, caracterizado pela **inexistência de endividamento oneroso relevante** e pela manutenção de **posição de caixa líquido ao longo de toda a série histórica**.*

*51. A CMB informou, em resposta à diligência do TCU, que "não possui desde 2014 qualquer nível de endividamento/financiamento, sendo gerida apenas com recursos próprios" (peça 13, p. 2). O exame das demonstrações financeiras também não indicou a presença de passivos financeiros significativos associados a operações de crédito, financiamentos ou emissão de dívida. Resta, portanto, evidenciado que **a Companhia não depende de alavancagem financeira para a sustentação de suas atividades**.*

Tabela 6 – Estrutura de Capital, Investimentos e Indicadores de Endividamento (2021–2025)

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025	Observações
Caixa e equivalentes (R$ mi)	661	646,3	612,2	423,7	442,3	Balanço Patrimonial.
Dívida onerosa (R$ mi)	≈0	≈0	≈0	≈0	≈0	Ausência de financiamentos relevantes.
Endividamento líquido (R$ mi)	-661	-646,3	-612,2	-423,7	-442,3	Dívida onerosa menos caixa e equivalentes de caixa; valores negativos indicam posição de caixa líquido.
Dívida Líquida / EBITDA	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Inexistência de dívida onerosa.
Cobertura de juros	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Resultado financeiro sem juros relevantes.
Capex (R$ mi)	18	7,7	22,5	124,1	189,9	DFC (Aquisição de imobilizado e intangível)
Patrimônio Líquido (R$ mi)	1.609,00	1.631,40	1.748,90	1.815,70	1.836,00	Balanço Patrimonial

***Fonte:** Demonstrações Financeiras da CMB (2022, 2024 e 2025): Balanço Patrimonial, Demonstrações dos Fluxos de Caixa (DFC) e Notas Explicativas; e Relatório de Gestão de 2024.*

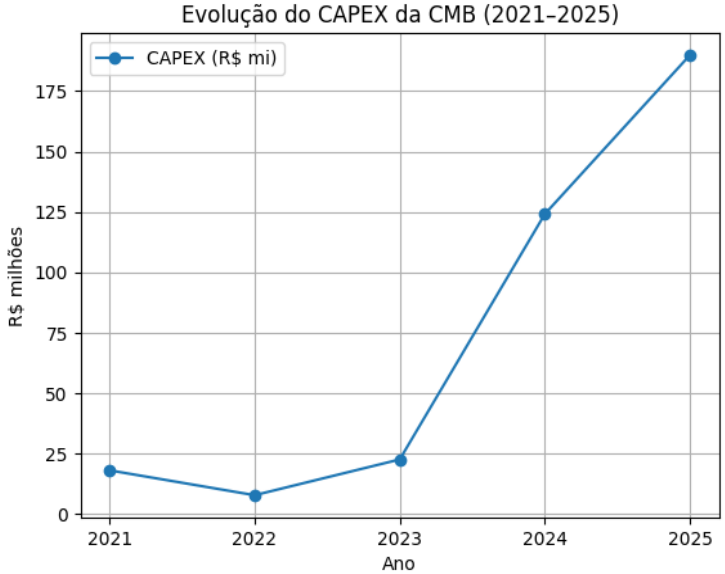
52. Em razão dessa característica, os indicadores tradicionais de endividamento, como dívida líquida/EBITDA e cobertura de juros, mostram-se inaplicáveis ou pouco informativos no caso concreto, uma vez que a CMB não apresenta despesas financeiras relevantes associadas a encargos de dívida. Ao contrário, o resultado financeiro da Companhia é predominantemente influenciado por receitas decorrentes da aplicação de suas disponibilidades, o que reforça a condição de credora líquida no sistema financeiro.

53. No que se refere à geração operacional de caixa, reitera-se que o EBITDA da Companhia, analisado no item 2.1.2, apresentou elevada volatilidade ao longo do período, com manutenção de valores negativos em exercícios recentes, inclusive em 2025. Esse comportamento reforça a instabilidade da geração operacional, sendo, contudo, de ***utilidade limitada para a análise de solvência*** *no caso concreto, em razão da* ***inexistência de endividamento financeiro relevante****.*

54. A manutenção de caixa e equivalentes em níveis elevados ao longo do período — inclusive no exercício de 2025 — confere à CMB elevada capacidade de absorção de choques financeiros de curto prazo, reduzindo substancialmente o risco de insolvência e afastando, no horizonte imediato, a possibilidade de descumprimento de obrigações contratuais por insuficiência de recursos, além de mitigar riscos associados a contingências operacionais ou a eventuais oscilações temporárias de receita.

55. Não obstante a ausência de endividamento oneroso, a avaliação da solvência da Companhia não pode prescindir da análise de sua capacidade de geração de resultados e de caixa ao longo do tempo. A recorrência de resultados operacionais negativos, associada à volatilidade e insuficiência da geração operacional de caixa evidenciada pelo EBITDA e à persistência de déficits primários, indica fragilidade estrutural da atividade-fim, o que, em cenário de continuidade, pode levar à erosão progressiva das disponibilidades atualmente acumuladas.

56. Demais disso, o aumento significativo do volume de investimentos (Capex), evidenciado pelos desembolsos registrados na Demonstração do Fluxo de Caixa – com elevação de R$ 22,5 milhões em 2023 para R$ 124,1 milhões em 2024 e R$ 189,9 milhões em 2025 – representa mais um elemento de pressão sobre a estrutura financeira, na medida em que amplia a necessidade de utilização de recursos próprios para financiamento de projetos, sem que, até o momento, se observe contrapartida clara em termos de melhoria consistente do desempenho operacional.



57. Assim, conclui-se que ***a CMB não apresenta****, no período analisado,* ***riscos imediatos de solvência ou de descumprimento contratual****, em razão da ausência de endividamento oneroso e da elevada posição de caixa. Todavia, identifica-se* ***risco potencial de médio prazo, não associado à alavancagem financeira, mas à dinâmica operacional da Companhia****, caracterizada pela persistência de resultados operacionais deficitários, pela instabilidade da geração operacional de*

caixa e pela pressão decorrente do aumento do nível de investimentos, fatores que podem comprometer, de forma gradual, a robustez financeira da Companhia caso não haja reversão do desempenho operacional.

II.1.6. Dependência efetiva ou potencial de aportes do Tesouro Nacional

58. A análise das demonstrações financeiras da Casa da Moeda do Brasil (CMB) no período de 2021 a 2025 ***não evidencia dependência efetiva de aportes do Tesouro Nacional para a manutenção de suas operações****. A Companhia apresentou, ao longo de toda a série histórica, posição de caixa relevante, liquidez corrente elevada e patrimônio líquido positivo, o que lhe confere autonomia financeira no curto prazo e capacidade de honrar suas obrigações sem necessidade de suporte imediato por parte da União.*

59. Registra-se que, em resposta ao item 26.1.c do Ofício de Diligência do TCU, a CMB informou que ***não*** *possui pedidos de "aporte, subvenção, créditos orçamentários ou garantias para operações de crédito" (peça 13, p. 2). Também não foram identificados, nas demonstrações contábeis, registros de aportes recorrentes do Tesouro Nacional, tampouco estrutura de financiamento baseada em transferências orçamentárias, o que reforça o caráter de* ***estatal não dependente*** *em termos de execução financeira. Nesse sentido, a geração de recursos próprios — ainda que influenciada por receitas financeiras — tem sido suficiente para sustentar resultados líquidos positivos e a continuidade das atividades.*

60. Não obstante, a ausência de dependência atual não afasta a existência de risco potencial de necessidade futura de aportes. A recorrência de resultados operacionais negativos, associada à volatilidade e, em diversos exercícios, à insuficiência de geração operacional de caixa, evidenciada pelo EBITDA, bem como à persistência de déficits primários, indica fragilidade estrutural na capacidade de geração de valor pela atividade-fim da Companhia. Esse fator, aliado à redução gradual da liquidez corrente e ao aumento significativo dos investimentos a partir de 2024, pode, em cenário de continuidade, comprometer a trajetória financeira da empresa.

61. Outro elemento relevante diz respeito à composição do resultado líquido, que, nos exercícios de 2024 e 2025, foi sustentado predominantemente por receitas financeiras. Tal característica sinaliza que a lucratividade da Companhia não decorre, de forma consistente, de sua operação principal, mas sim da rentabilização de suas disponibilidades. Em eventual cenário de redução dessas receitas — seja por queda das taxas de juros, seja por consumo de caixa —, a CMB poderá apresentar resultados líquidos negativos, ampliando a pressão sobre a sua sustentabilidade financeira.

62. Adicionalmente, fatores estruturais, como a possível redução da demanda por determinados produtos, em decorrência da digitalização de meios de pagamento e de transformações tecnológicas no setor, podem impactar negativamente as receitas operacionais no médio prazo. Caso tais riscos se materializem sem a correspondente adaptação do modelo de negócios, a Companhia poderá enfrentar deterioração progressiva de seus indicadores financeiros.

63. Dessa forma, conclui-se que a CMB não apresenta, no período analisado, dependência efetiva de aportes do Tesouro Nacional, mas há ***risco potencial*** *de dependência futura, condicionado à evolução do desempenho operacional, à manutenção da posição de caixa e à efetividade das medidas adotadas para recomposição da rentabilidade. Sob a perspectiva fiscal, trata-se de risco contingente, que não se materializa no curto prazo, mas que demanda monitoramento contínuo por parte dos órgãos de controle.*

II.1.7 Eventos que afetam a sustentabilidade no médio prazo

64. A análise integrada dos resultados contábeis, da geração operacional de caixa, do resultado primário e da posição de liquidez da Casa da Moeda do Brasil evidencia a presença de fatores estruturais que afetam sua sustentabilidade econômico-financeira no médio prazo.

65. Tais fatores, examinados ao longo da presente instrução, decorrem de condicionantes operacionais, financeiros, institucionais e tecnológicos, podendo ser sintetizados nos vetores de risco a seguir.

a) Fragilidade estrutural da atividade operacional e segmentos deficitários

66. Os resultados operacionais recorrentes negativos, associados à elevada volatilidade do EBITDA, indicam limitação relevante na capacidade de geração de valor pela atividade-fim da Companhia, com impactos diretos sobre a geração de caixa (itens II.1.1 e II.1.2).

67. Esse diagnóstico é reforçado pelos achados da Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0), que identificaram a existência de linhas de negócio estruturalmente deficitárias, caracterizadas por incompatibilidades relevantes entre custos de produção e preços de venda, resultando em operações sistematicamente realizadas abaixo do ponto de equilíbrio econômico.

68. A análise realizada naquela fiscalização, com base em Demonstração do Resultado por Segmento (DRE gerencial) requisitada à Companhia, evidenciou que, no exercício de 2023, diversos segmentos operacionais — notadamente moedas nacionais, medalhas, selos e outros produtos — apresentaram resultados negativos expressivos, que, em conjunto, alcançaram aproximadamente R$ 100 milhões, impactando de forma relevante o resultado operacional consolidado.

69. Tais evidências indicam que parcela significativa das atividades-fim da Companhia não apenas deixa de gerar resultado positivo, mas contribui negativamente para o desempenho global, exigindo compensação por meio de outras linhas de negócio ou, sobretudo, por receitas financeiras decorrentes da aplicação de disponibilidades de caixa.

70. Essa dinâmica compromete a qualidade do resultado econômico, na medida em que o lucro líquido positivo observado em determinados exercícios decorre, em grande parte, de ganhos financeiros — e não da eficiência operacional —, reduzindo a recorrência e a sustentabilidade dos resultados.

71. No âmbito do presente acompanhamento, embora não tenham sido disponibilizadas informações gerenciais atualizadas equivalentes à DRE por segmento relativas ao exercício de 2025, as informações qualitativas encaminhadas pela Companhia indicam que as distorções anteriormente identificadas não foram plenamente superadas.

72. Há evidências de que segmentos relevantes — como moedas nacionais, medalhas e determinados produtos gráficos e fiscais — continuam operando com baixa rentabilidade ou em situação deficitária, inferência que é corroborada pelo desempenho operacional agregado e pela evolução negativa da margem EBITDA nos exercícios de 2024 e 2025.

73. Esse quadro indica que o problema possui natureza estrutural, estando associado a fatores como rigidez de custos industriais, limitações na formação de preços, baixa escala em determinados produtos, mudanças na demanda e fragilidades na governança de precificação e na revisão periódica da sustentabilidade econômica das linhas de negócio.

74. A persistência de segmentos estruturalmente deficitários compromete a eficiência alocativa dos recursos da Companhia, reduz sua capacidade de geração de caixa operacional e amplia sua dependência de receitas financeiras.

75. Embora a empresa tenha informado a adoção de iniciativas voltadas à revisão de estratégias comerciais, renegociação de contratos e avaliação de viabilidade econômica de produtos, parcela relevante dessas medidas ainda se encontra em estágio inicial de implementação.

76. Nesse contexto, em que pese a ausência de informações gerenciais atualizadas por segmento constituir limitação relevante à análise, conclui-se que as distorções identificadas possuem natureza estrutural e não foram plenamente superadas, persistindo evidências de que parcela relevante das atividades-fim da Companhia continua operando com baixa rentabilidade ou em situação deficitária, com impactos negativos sobre o resultado operacional e a geração de caixa.

b) Insuficiência de geração de caixa e déficits primários

77. A persistência de resultados primários negativos evidencia limitação relevante na capacidade de autofinanciamento das operações da Companhia, implicando consumo de caixa ao longo do tempo e maior dependência da utilização de reservas financeiras acumuladas (item II.1.3).

78. Conforme analisado, a manutenção de déficits primários ao longo dos exercícios recentes — ainda que com redução em 2025 — indica que a geração de recursos pela atividade operacional não tem sido suficiente para sustentar as operações em bases recorrentes.

79. Esse diagnóstico é consistente com o comportamento do EBITDA, negativo nos exercícios mais recentes, reforçando a insuficiência de geração operacional de caixa.

c) Descompassos temporais entre faturamento e ingresso de receitas

80. A existência de atrasos relevantes no recebimento de receitas — especialmente junto a clientes institucionais — evidencia descompassos entre o reconhecimento contábil e o ingresso financeiro, contribuindo para a volatilidade do fluxo de caixa e para pressões sobre o capital de giro (itens II.1.3 e II.1.4).

81. Conforme evidenciado na análise do resultado primário e da liquidez, tais descompassos decorrem, em grande medida, da dinâmica de realização das receitas da Companhia, caracterizada por prazos dilatados de recebimento e elevada concentração em clientes da Administração Pública (peças 15, p. 57-61; e 20).

82. As respostas encaminhadas pela Companhia em sede de diligência (peça 13), bem como os eventos subsequentes registrados nas demonstrações financeiras de 2025 pelos auditores independentes, corroboram essa dinâmica, ao indicar a ocorrência de ingressos financeiros relevantes em período posterior ao reconhecimento contábil das receitas (item II.1.3).

d) Redução gradual da liquidez e pressão sobre o capital de giro

83. Embora a Companhia mantenha capacidade de pagamento no curto prazo, observa-se tendência de redução da liquidez corrente e das disponibilidades financeiras, indicando consumo progressivo da margem de segurança financeira (item 2.1.4).

84. Conforme analisado, essa dinâmica reflete a combinação entre resultados operacionais insuficientes, déficits primários recorrentes e necessidade de financiamento das atividades com recursos próprios.

85. Adicionalmente, os descompassos temporais entre faturamento e ingresso de receitas contribuem para a volatilidade do caixa e ampliam as pressões sobre o capital de giro, exigindo maior mobilização de disponibilidades para sustentação das operações.

86. Nesse contexto, a manutenção da liquidez em patamar confortável no curto prazo não afasta o risco de deterioração gradual da posição financeira da Companhia no médio prazo.

e) Concentração de receitas em clientes institucionais

87. A elevada concentração das receitas em poucos clientes da Administração Pública amplia a sensibilidade do fluxo de caixa à execução orçamentária e à regularidade dos pagamentos governamentais, constituindo fator relevante de risco financeiro (item II.1.4).

88. Conforme evidenciado na análise da liquidez e das contas a receber, parcela significativa dos créditos da Companhia está associada a esses entes, o que reforça a dependência da dinâmica orçamentária e contratual para a realização das receitas.

89. Nesse contexto, eventuais atrasos na execução orçamentária ou na formalização e pagamento de contratos podem produzir descompassos relevantes no fluxo de caixa, com impactos sobre o capital de giro e a gestão financeira da Companhia.

f) Intensidade de capital e pressão de investimentos

90. O aumento significativo do volume de investimentos (Capex), a partir de 2024, refletido em elevados desembolsos de caixa para aquisição e modernização de ativos, em contexto de geração operacional insuficiente, amplia a necessidade de utilização de recursos próprios, podendo pressionar a liquidez e a sustentabilidade financeira no médio prazo (itens II.1.5 e II.1.6).

91. Conforme evidenciado na análise do fluxo de caixa, os investimentos recentes foram financiados predominantemente por disponibilidades da própria Companhia, em cenário de resultados operacionais e geração de caixa insuficientes.

92. Portanto, a continuidade desse padrão, sem a correspondente geração de ganhos de eficiência ou expansão de receitas, tende a intensificar o consumo de caixa e a pressionar a posição financeira da Companhia.

g) Transformações tecnológicas e regulatórias no sistema de pagamentos

93. A crescente digitalização dos meios de pagamento, evidenciada pela expansão de instrumentos eletrônicos de liquidação e pelo desenvolvimento de moedas digitais de bancos centrais (CBDC), como o projeto Drex, indica tendência de redução da demanda por numerário físico.

94. Esse movimento pode ser intensificado por alterações regulatórias em discussão no âmbito do Congresso Nacional, como o Projeto de Lei nº 3.951/2019, que propõe restrições ao uso de dinheiro em espécie em transações de maior valor, com vistas ao aumento da rastreabilidade financeira e à prevenção de ilícitos. Caso aprovado, o referido projeto tende a reduzir ainda mais a circulação de numerário, afetando diretamente a demanda por cédulas e moedas metálicas produzidas pela Companhia.

h) Contingências judiciais de elevada materialidade

95. A existência de contingências judiciais relevantes introduz incerteza adicional quanto à trajetória financeira da Companhia, podendo gerar impactos significativos sobre sua posição patrimonial e de caixa.

*96. Entre os passivos potenciais ou prováveis reportados pela CMB, destacam-se: (i) a ação civil pública ajuizada pelo Sindicato Nacional dos Moedeiros, relativa ao PDE de 2018, envolvendo a reintegração de aproximadamente 212 empregados, com **passivo possível** estimado em cerca de R$ 335 milhões; e (ii) a execução fiscal promovida pelo Município do Rio de Janeiro, relacionada à cobrança de ISS, no valor aproximado de R$ 77 milhões.*

*97. Em sentido oposto, a Companhia informou possuir **ativo judicial** contra a União, estimado em aproximadamente R$ 597 milhões. Embora a eventual procedência desse crédito possa produzir impacto positivo relevante, a incerteza inerente ao desfecho de processos judiciais de grande monta limita sua capacidade de compensar, no curto prazo, os riscos associados aos passivos identificados.*

98. Nesse contexto, a materialidade das contingências evidencia a relevância da adequada gestão dos riscos jurídicos, os quais podem influenciar de forma significativa a trajetória econômico-financeira da Companhia no médio prazo.

II.1.8 Ações e medidas adotadas pela empresa para melhoria do desempenho econômico-financeiro

99. As respostas encaminhadas pela CMB no âmbito da diligência realizada pela unidade técnica evidenciam a adoção de iniciativas voltadas à mitigação de fragilidades operacionais previamente identificadas e à melhoria do desempenho econômico-financeiro da empresa (peça 13, p. 4-28).

100. As medidas concentram-se, sobretudo, na revisão de políticas de precificação, renegociação contratual com clientes institucionais, reavaliação de estratégias comerciais, reestruturação de processos produtivos e aprimoramento de mecanismos de governança, controle interno e gestão de riscos.

101. O conjunto de ações relatadas indica reconhecimento institucional das fragilidades estruturais identificadas, especialmente aquelas relacionadas à rentabilidade das operações, à concentração de receitas e aos riscos decorrentes de transformações tecnológicas no sistema de pagamentos.

102. Não obstante, parcela relevante dessas iniciativas ainda se encontra em estágio inicial de implementação, muitas vezes dependente de negociações com entes externos à governança da Companhia.

103. Ademais, observa-se que as medidas possuem, em grande parte, natureza reativa, voltada à correção de distorções já materializadas, não se evidenciando, até o momento, estratégia corporativa integrada e prospectiva capaz de reconfigurar estruturalmente o modelo de negócios.

104. Nesse contexto, a efetividade das iniciativas dependerá da obtenção de ganhos concretos de eficiência, correção de distorções de precificação, diversificação de receitas e redução da exposição a fatores externos.

105. No plano macrofiscal, a ausência de resultados concretos no curto prazo implica que os riscos identificados — em especial aqueles relacionados à insuficiência de geração de caixa, à volatilidade da liquidez e à dependência de receitas concentradas — permanecem materialmente relevantes, ainda que existam iniciativas em curso voltadas à sua mitigação.

II.1.9 Conclusão sobre a trajetória financeira e risco fiscal

106. A trajetória recente da Casa da Moeda do Brasil evidencia deterioração da capacidade de geração de resultados operacionais e primários, com perda de eficiência econômica, redução gradual da liquidez e maior sensibilidade do fluxo de caixa à regularidade dos recebimentos institucionais.

107. Embora a Companhia mantenha posição patrimonial sólida no curto prazo, caracterizada por disponibilidades financeiras relevantes e ausência de endividamento oneroso, os indicadores analisados evidenciam processo de enfraquecimento de sua autonomia econômico-financeira.

*108. Sob a **ótica contábil**, observa-se **elevada volatilidade dos resultados operacionais** ao longo do período analisado, com tendência de piora a partir de 2024, sendo que os resultados líquidos positivos recentes decorreram, em medida relevante, de receitas financeiras, e não do desempenho operacional propriamente dito.*

*109. Considerando a **perspectiva fiscal**, a recorrência de déficits primários confirma a **insuficiência de geração de caixa pela atividade-fim**, em linha com o comportamento do EBITDA, que se manteve negativo nos exercícios mais recentes, ainda que parcialmente influenciada por descompassos temporais entre o reconhecimento das receitas e seu ingresso financeiro.*

110. A análise da liquidez demonstra manutenção da capacidade de pagamento no curto prazo, porém com redução progressiva da margem de segurança, evidenciada pela retração das disponibilidades e pela maior imobilização de recursos em contas a receber e estoques, em contexto de pressão crescente sobre o capital de giro.

111. Essa dinâmica é agravada pela elevada concentração das receitas em poucos clientes institucionais, o que amplia a exposição da Companhia à execução orçamentária desses entes e contribui para a volatilidade do fluxo de caixa.

112. Ademais, a sustentabilidade econômico-financeira da CMB permanece condicionada a fatores estruturais, entre os quais se destacam a operação com segmentos deficitários, a intensificação dos investimentos em contexto de geração insuficiente de caixa, as transformações tecnológicas no sistema de pagamentos e a materialidade de contingências judiciais relevantes.

113. As medidas adotadas pela Companhia, embora pertinentes e alinhadas aos riscos identificados, ainda se encontram em fase de implementação e maturação, não sendo possível, até o momento, aferir sua efetividade em termos de reversão estrutural do quadro observado.

114. Registra-se, por oportuno, que as conclusões do presente acompanhamento são convergentes com aquelas da Fiscalização 152/2025 (TC 014.984/2025-3), também da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que igualmente apontaram a dependência do resultado financeiro para sustentação do lucro líquido da CMB, em cenário de desempenho operacional persistentemente fraco e de exposição a mudanças estruturais no ambiente de negócios (peça 22, p. 13 e 32-33).

115. Nesse contexto, o risco fiscal associado à Casa da Moeda do Brasil não decorre, no momento, de endividamento ou de risco imediato de insolvência, mas da combinação entre fragilidade operacional, recorrência de déficits primários, redução gradual da liquidez, elevada concentração de receitas em poucos clientes públicos e necessidade de financiamento de investimentos com recursos próprios, em ambiente de exposição a fatores estruturais adversos, inclusive de natureza tecnológica e jurídica.

116. Conclui-se, portanto, que a CMB permanece como estatal de atenção relevante no âmbito do monitoramento macrofiscal, demandando acompanhamento contínuo da evolução de seus

indicadores econômico-financeiros, da dinâmica de geração de caixa e da efetividade das medidas de reestruturação adotadas.

II.2 - Outras Informações Relevantes

117. Embora o foco principal do presente acompanhamento recaia sobre os aspectos macrofiscais, orçamentários e econômico-financeiros da Casa da Moeda do Brasil, a adequada compreensão dos riscos identificados requer o exame de dimensões selecionadas de governança, gestão de pessoal, contratações e tecnologia da informação, na medida em que tais fatores influenciam diretamente a geração de resultados, a liquidez, a formação de passivos, a eficiência operacional e, em última instância, a sustentabilidade da empresa e sua exposição ao risco fiscal.

118. Parte relevante das evidências consideradas nesta seção decorre da Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0), que examinou a gestão e a governança da Companhia no período de 1º/1/2019 a 30/6/2024, com foco na aderência à Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e na eficiência da alocação de recursos.

119. Soma-se a isso a Fiscalização 152/2025 (TC 014.984/2025-3), que identificou, para um conjunto das estatais, risco fiscal associado à redução da liquidez, à rigidez de custos e à dependência de receitas financeiras. No caso da CMB, tais conclusões mostram-se convergentes com o diagnóstico desenvolvido neste acompanhamento (peça 22, p. 32-33).

120. Registra-se, como limitação metodológica, a ausência de publicação do Relatório de Gestão de 2025 até a presente data, o que restringe a padronização das informações gerenciais. Ainda assim, as demonstrações financeiras e o Relatório da Administração de 2025 permitem avaliar, com razoável confiabilidade, a evolução recente da Companhia, indicando a persistência de problemas estruturais, embora acompanhados de medidas corretivas em diferentes estágios de implementação.

II.2.1 Governança e estratégia

121. A Casa da Moeda do Brasil dispõe de estrutura formal de governança corporativa compatível, em linhas gerais, com os requisitos previstos na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no Decreto nº 8.945/2016. As demonstrações financeiras de 2025 foram elaboradas sob o pressuposto de continuidade operacional, tendo a Administração declarado não haver incerteza material capaz de comprometer a capacidade de continuidade da Companhia.

*122. Não obstante a **conformidade formal**, observa-se que a Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0) evidenciou fragilidades relevantes no funcionamento efetivo dos mecanismos de governança, especialmente quanto ao acompanhamento sistemático da estratégia institucional, à qualidade das informações gerenciais e à capacidade de correção tempestiva de distorções econômicas.*

123. Em resposta à diligência da unidade técnica, a CMB apresentou elementos que relativizam parte desses achados. A Companhia sustenta que há atuação do Conselho de Administração no monitoramento de metas, ainda que reconheça a necessidade de aprimoramento na forma de divulgação dessas análises. Argumenta, ademais, que determinadas limitações informacionais decorrem do caráter estratégico e concorrencial de seus dados operacionais (peça 13, p. 4-6).

*124. No tocante às distorções econômicas, a CMB reconhece a existência de desequilíbrios em segmentos específicos, atribuindo-os, contudo, a fatores estruturais e circunstanciais, como restrições orçamentárias de clientes públicos, concentração de receitas e choques operacionais, informando a adoção de medidas de **reprecificação e reequilíbrio contratual** (peça 13, p. 6-10).*

125. Em conjunto, tais elementos indicam que, embora haja aderência formal ao arcabouço normativo, persistem limitações na efetividade dos mecanismos de governança, sobretudo quanto à tempestividade e à profundidade das respostas institucionais aos riscos econômico-operacionais identificados.

126. No exercício de 2025, a Companhia informou avanços institucionais nessa dimensão. O Relatório da Administração registra a aprovação, pelo Conselho de Administração, do Planejamento

Estratégico 2025–2029, com foco no fortalecimento de capacidades institucionais, na modernização produtiva, na digitalização e na ampliação da eficiência operacional (peça 17, p. 131).

127. Esse movimento é acompanhado por melhoria em indicadores externos de governança e transparência, com destaque para a manutenção do Selo Prata no Prêmio Nacional de Transparência Pública, com índice superior a 80%, e para o enquadramento da CMB na faixa "Excelência" no Indicador de Governança e Políticas Públicas das Empresas Estatais (IG-SEST), nas dimensões Governança Corporativa, Políticas Públicas e Boas Práticas e Inovação (peça 17, p. 120-121).

128. Paralelamente, o Relatório da Administração de 2025 evidencia iniciativas voltadas à diversificação estratégica, indicando esforço de reposicionamento da Companhia em segmentos relacionados à segurança digital, rastreabilidade e serviços de maior valor agregado (peça 17, p. 131-134).

129. Esses avanços, contudo, devem ser interpretados à luz do desempenho econômico-financeiro examinado no item 2.1. A existência de planejamento estratégico formal, o aprimoramento de indicadores de governança e a estruturação de novas frentes de atuação ***ainda não se refletem em melhoria consistente dos resultados operacionais****, permanecendo evidentes a volatilidade do desempenho, a recorrência de déficits primários e a dependência de receitas financeiras para sustentação do resultado líquido.*

130. Nesse contexto, o desafio da governança desloca-se do plano formal para o plano substantivo, pois não se trata apenas de dispor de estruturas, planos e indicadores, mas de assegurar sua efetividade na indução de ***mudanças no modelo de negócios****, na* ***correção de distorções de precificação****, na* ***diversificação das fontes de receita*** *e no* ***aumento da eficiência operacional****, de modo a reduzir a exposição da Companhia a riscos estruturais.*

131. Conclui-se, portanto, que, embora se verifiquem avanços institucionais relevantes em governança e planejamento estratégico em 2025, sua efetividade ainda não se materializou em resultados econômico-financeiros consistentes, permanecendo necessária a continuidade do acompanhamento, especialmente diante das fragilidades operacionais identificadas e da ausência, até o momento, do Relatório de Gestão de 2025, que poderia oferecer maior detalhamento sobre metas, indicadores e grau de execução da estratégia.

II.2.2 Gestão de pessoal

132. A gestão de pessoal representa componente relevante da estrutura de custos da Casa da Moeda do Brasil, razão pela qual sua eficiência administrativa possui impacto direto sobre a sustentabilidade econômico-financeira da empresa.

133. As demonstrações financeiras de 2025 evidenciam a materialidade dessa dimensão. Na DRE, as despesas com pessoal alcançaram R$ 339,4 milhões em 2025, frente a R$ 320,5 milhões em 2024, permanecendo como a principal rubrica das despesas administrativas. Na Demonstração do Valor Adicionado, a distribuição de valor ao item pessoal totalizou R$ 505,1 milhões em 2025 (peça 19, p. 447 e 457).

134. Cumpre observar que, no âmbito da Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0), foram identificadas deficiências na gestão de pessoal, com reflexos potenciais sobre produtividade, conformidade trabalhista e riscos jurídicos. Aquela fiscalização registrou avanços, como a adequação de normativos internos e a adesão a iniciativas de equidade, mas manteve a recomendação de fortalecimento da gestão de pessoal, diante da permanência de fragilidades, entre elas a pendência de aprovação do Regulamento de Pessoal e a necessidade de implementação do mapeamento de saúde mental (peça 15, p. 66-69).

135. No presente acompanhamento, a CMB informou que acolheu o achado e atualizou os normativos internos, em conformidade com a Resolução CGPAR nº 48/2023, remanescendo a revisão do Regulamento de Pessoal. Também informou que estava em curso contratação de empresa especializada para realização de mapeamento de saúde mental, com elaboração de plano de ação e ações iniciais de educação de lideranças e empregados (peça 13, p. 20-21).

136. O Relatório da Administração de 2025 registra, ainda, a implementação do Plano de Desligamento Voluntário (PDV 2025), que resultou na saída de 53 empregados em dezembro de 2025. Segundo a Companhia, embora o PDV tenha gerado impacto imediato na folha em razão do pagamento de indenizações, seus efeitos econômicos de redução estrutural da despesa com pessoal deverão ser percebidos nos exercícios subsequentes (peça 17, p. 141).

137. As demonstrações financeiras detalham que o PDV 2025 foi destinado aos empregados que atendessem aos requisitos definidos no regulamento, prevendo incentivos como manutenção temporária de plano de saúde ou indenização substitutiva, indenização equivalente a 40% do saldo de FGTS utilizado para fins rescisórios, aviso-prévio proporcional e adicional sobre verbas rescisórias, observado limite máximo de R$ 500 mil por empregado aderente, sem incluir férias, 13º salário e saldo salarial.

138. Sob a perspectiva patrimonial, as demonstrações financeiras de 2025 registram exigibilidades com pessoal e encargos sociais de R$ 25,1 milhões e provisões para férias, 13º salário e encargos sociais de R$ 55,6 milhões, valor inferior aos R$ 68,8 milhões registrados em 2024 (peça 19, p. 483). A Companhia atribui a principal variação ao Acordo Coletivo de Trabalho de 2024, assinado em 2025 (Nota Explicativa 13).

139. Assim, conclui-se que a CMB tem adotado medidas relevantes para a readequação do quadro de pessoal e o aprimoramento da governança trabalhista, notadamente por meio do PDV 2025, da revisão de normativos e de iniciativas de saúde organizacional. Todavia, dada a elevada materialidade das despesas de pessoal, a permanência de pendências normativas e a existência de contingências trabalhistas relevantes, essa dimensão continua a demandar monitoramento, sobretudo quanto à efetiva captura dos ganhos esperados de eficiência e à mitigação de riscos trabalhistas no médio prazo.

II.2.3 Contratações

140. A gestão de contratos constitui dimensão relevante para a avaliação da governança da Casa da Moeda do Brasil, especialmente em razão da elevada materialidade das aquisições, da complexidade técnica das operações produtivas e tecnológicas e da dependência de contratos firmados com clientes institucionais.

141. Inicialmente, registra-se que, no âmbito da Fiscalização 71/2024 (TC 008.074/2024-0), foram identificadas fragilidades nos controles internos relacionados à gestão contratual, com destaque para limitações na formalização, no acompanhamento e na avaliação da economicidade de contratos de compras e serviços, o que pode comprometer a eficiência alocativa dos recursos e a adequada gestão de riscos contratuais (peça 15, p. 69-76).

142. A auditoria também evidenciou riscos específicos associados a contratos tecnológicos relevantes, notadamente aqueles vinculados a sistemas de controle fiscal e rastreabilidade, como o Scorpios e o Sicobe, este último desativado. Tais contratos apresentam elevada complexidade técnica e relevância institucional, mas também estão sujeitos a riscos de dependência tecnológica, assimetria informacional e dificuldade de mensuração de custo-benefício (peça 15, p. 76-83).

143. Esses fatores ampliam o risco de captura tecnológica e de rigidez contratual, reduzindo a capacidade da Companhia de reavaliar soluções, negociar condições mais eficientes ou promover substituição tecnológica em tempo oportuno, com potenciais impactos sobre custos operacionais e sustentabilidade econômica.

144. As demonstrações financeiras de 2025 reforçam a materialidade dessa dimensão. O passivo circulante da Companhia registrou fornecedores no montante de R$ 177,8 milhões, provisão para custos e serviços a faturar de R$ 234,4 milhões e elevado volume de investimentos em ativo imobilizado e intangível, com desembolso de R$ 169,5 milhões no exercício, conforme a Demonstração do Fluxo de Caixa, evidenciando a relevância dos processos contratuais para a execução operacional e para a gestão financeira da empresa (peça 19, p. 449 e 488).

145. O Relatório da Administração de 2025 também indica que a Companhia deu continuidade ao ciclo expressivo de investimentos em modernização produtiva, iniciado em 2024, com frentes

voltadas à produção de cédulas, moedas, passaportes, projetos artísticos, matrizes, painéis elétricos, sistemas de distribuição de energia e outros ativos críticos.

146. Em resposta à diligência da unidade técnica, a CMB informou a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento da governança de contratações, incluindo fortalecimento dos controles internos, revisão de processos de acompanhamento contratual e providências específicas para endereçamento dos achados da fiscalização anterior (peça 13, p. 21-22).

147. Não obstante esses avanços, parcela das medidas corretivas permanece em fase de implementação ou depende de fatores externos, como a dinâmica contratual com entes públicos, a evolução tecnológica dos sistemas utilizados e a maturação dos investimentos realizados.

148. Ademais, a elevada concentração das receitas da Companhia em contratos com órgãos públicos reforça a criticidade da gestão contratual, na medida em que atrasos na formalização, execução ou pagamento desses instrumentos impactam diretamente o fluxo de caixa, a previsibilidade das receitas e a sustentabilidade financeira da empresa (peça 15, p. 57-61).

149. Dessa forma, conclui-se que, embora haja evolução institucional na gestão das contratações, persistem riscos relevantes associados à complexidade dos contratos, à dependência de soluções tecnológicas específicas, à materialidade dos investimentos em curso e à necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos de avaliação de economicidade e desempenho contratual.

II.2.4 Tecnologia da informação e inovação

150. A infraestrutura tecnológica e os sistemas de informação desempenham papel central nas atividades da Casa da Moeda do Brasil, tendo em vista a natureza de seus produtos — intensivos em segurança, rastreabilidade e controle — e a necessidade de integração entre soluções físicas e digitais em ambientes de elevada criticidade operacional.

151. Os relatórios institucionais mais recentes indicam avanços relevantes nessa dimensão, incluindo a manutenção de sistemas de gestão integrados aderentes a padrões internacionais de qualidade e segurança da informação, como a certificação ISO 27001, bem como o uso de tecnologias avançadas nos processos produtivos e de controle, alinhados ao estado da arte do setor de segurança documental.

152. No campo da inovação, o Relatório da Administração de 2025 evidencia a intensificação de iniciativas voltadas à integração entre soluções físicas e digitais, com destaque para o lançamento da Plataforma INMETRO DIGITAL 4.0 – Vigilância Digital, que incorpora recursos de rastreabilidade, autenticação e inteligência de mercado, ampliando o escopo de atuação da Companhia para além da produção tradicional de valores e documentos.

153. Adicionalmente, observa-se a expansão de parcerias institucionais e o desenvolvimento de novos modelos de negócio baseados em ativos intangíveis e tecnologias digitais, como a cooperação com o INPI para selos de identificação de marcas e indicações geográficas e os estudos para atuação no mercado de certificação de créditos de carbono, evidenciando estratégia de diversificação apoiada em capacidades tecnológicas e de segurança da informação.

154. Sob a perspectiva econômico-financeira, as demonstrações financeiras de 2025 registram volume relevante de investimentos em ativo imobilizado e intangível, incluindo sistemas, infraestrutura e modernização tecnológica, com desembolsos significativos no exercício, o que reforça o caráter estruturante da tecnologia para a continuidade operacional e para a renovação do parque produtivo da Companhia.

155. Não obstante os avanços, a sustentabilidade futura da empresa dependerá, em grande medida, da capacidade de converter essas iniciativas em fluxos de receita recorrentes e economicamente viáveis, bem como de mitigar riscos associados à rápida obsolescência tecnológica, à necessidade de investimentos contínuos e à dependência de ambientes institucionais e regulatórios para viabilização de novos mercados.

156. Outrossim, a própria manifestação da Companhia indica que parte das evoluções tecnológicas — especialmente aquelas relacionadas a sistemas, portais e transparência — ainda se encontra em processo de aprimoramento, com necessidade de ajustes operacionais e integração entre

áreas, inclusive com participação da área de tecnologia da informação para atendimento a recomendações de auditoria.

157. Nesse contexto, conclui-se que a CMB apresenta trajetória consistente de fortalecimento de sua base tecnológica e de ampliação de sua agenda de inovação, porém ainda sujeita a riscos relevantes relacionados à efetiva captura de valor econômico dessas iniciativas, à governança dos investimentos em tecnologia e à necessidade de contínuo alinhamento entre estratégia digital, modelo de negócios e sustentabilidade financeira.

II.3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO SUPERVISOR

158. A Casa da Moeda do Brasil é empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, que exerce a função de ministério supervisor e responsável pela orientação estratégica da estatal, bem como pela articulação institucional com os principais órgãos demandantes de seus produtos e serviços.

159. No âmbito do presente acompanhamento, foram identificadas atuações relevantes do ministério supervisor relacionadas principalmente à sustentabilidade econômica de determinadas linhas de negócio da empresa, em especial aquelas vinculadas à produção de moeda metálica para o Banco Central do Brasil.

160. Conforme informado pela própria companhia, encontram-se em curso tratativas institucionais envolvendo a Casa da Moeda do Brasil, o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil, destinadas a buscar maior equilíbrio entre as restrições orçamentárias do Banco Central e a sustentabilidade econômica do fornecimento de moedas metálicas nacionais (peça 13, p. 6-10).

161. A atuação do ministério supervisor nesse processo possui potencial impacto direto sobre a sustentabilidade financeira da empresa.

162. Embora não tenham sido identificadas, no período recente, determinações diretas do ministério supervisor relacionadas à realização de aportes de capital ou à reestruturação financeira da empresa, as interações institucionais mencionadas evidenciam atuação governamental voltada à busca de soluções para os desequilíbrios econômicos identificados em determinadas atividades da estatal.

II.4. EVENTOS RECENTES RELEVANTES

163. Entre os eventos recentes com potencial impacto sobre a trajetória institucional e econômico-financeira da Casa da Moeda do Brasil destacam-se os seguintes:

II.4.1 - Contratação de fornecimentos para o processo eleitoral de 2026

164. Os gestores informaram que, em 26 de dezembro de 2025, foi firmado contrato entre a Casa da Moeda do Brasil e o Tribunal Superior Eleitoral para fornecimento de insumos utilizados no processo eleitoral de 2026, incluindo lacres de segurança e outros materiais empregados na logística eleitoral.

165. Trata-se de fonte de receita institucional recorrente, ainda que intermitente, vinculada ao papel estratégico da CMB como fornecedora de produtos de segurança para órgãos do Estado.

166. Sob a perspectiva econômico-financeira, tais contratos contribuem para a elevação pontual do faturamento em exercícios eleitorais.

167. Não obstante, a análise da materialidade dessa receita indica que seu impacto sobre a sustentabilidade econômico-financeira da empresa é limitado e não estrutural.

168. Ademais, por sua natureza episódica, essa fonte de receita não contribui para a estabilização do fluxo de caixa no médio e longo prazo.

169. Conclui-se que as receitas associadas ao ciclo eleitoral constituem elemento positivo, porém insuficiente para alterar, de forma relevante, a trajetória econômico-financeira da Companhia.

II.4.2 - Sustentabilidade econômica da produção de moedas nacionais

170. Também merece destaque a realização de discussões institucionais envolvendo a Casa da Moeda do Brasil, o Banco Central do Brasil e o Ministério da Fazenda com o objetivo de revisar as condições econômicas aplicáveis ao fornecimento de moedas metálicas nacionais.

171. A produção de moedas metálicas constitui atividade estratégica para o Estado brasileiro, vinculada à política monetária e à garantia de circulação de numerário, sendo executada pela CMB mediante contrato com o Banco Central.

172. Todavia, as evidências colhidas no presente acompanhamento e na Fiscalização 71/2024 indicam que o modelo vigente de formação de preços não tem sido suficiente para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dessa atividade. Esse desequilíbrio decorre, em grande medida, da conjugação de custos industriais rígidos e das restrições orçamentárias impostas ao Banco Central do Brasil. As tratativas institucionais em curso buscam reequilibrar essa relação contratual (peça 13, p. 6-10).

173. Sob a perspectiva econômico-financeira, eventual revisão bem-sucedida dessas condições possui potencial de produzir impacto relevante sobre os resultados da empresa. Não obstante, a efetividade dessas medidas está condicionada à convergência de interesses entre os entes envolvidos e à disponibilidade orçamentária do Banco Central.

174. Sob a ótica macrofiscal, o tema revela tensão estrutural entre a necessidade de assegurar a prestação de serviço público essencial e as restrições fiscais do setor público. Assim, conclui-se que a sustentabilidade econômica da produção de moedas metálicas nacionais constitui fator crítico para a trajetória financeira da Casa da Moeda do Brasil.

II.4.3 - Novas atribuições regulatórias e reposicionamento institucional da CMB

175. Observam-se movimentos de reposicionamento da Casa da Moeda do Brasil em atividades de natureza tecnológica e de suporte a políticas públicas.

176. Destaca-se a tramitação do Projeto de Lei nº 3.025/2023, que dispõe sobre normas de controle de origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional e altera a Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989. O texto aprovado em abril de 2026 na Câmara dos Deputados ***atribui à CMB a responsabilidade pelo monitoramento e rastreabilidade do ouro em território nacional, desde a extração até sua comercialização*** *(disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2368697, acesso em 23/4/2026, às 14h).*

177. Segundo o governo federal, a proposta está inserida no conjunto de medidas voltadas ao enfrentamento da mineração ilegal, prevendo, entre outros aspectos, a obrigatoriedade de emissão de nota fiscal eletrônica nas operações de primeira aquisição de ouro e a restrição à atuação de cooperativas como compradoras iniciais do minério, com vistas a aumentar a rastreabilidade e a transparência da cadeia produtiva.

178. Tal iniciativa representa potencial ampliação das atribuições institucionais da CMB em atividades intensivas em tecnologia, especialmente nas áreas de certificação, rastreabilidade e segurança de ativos, em linha com as diretrizes estratégicas recentemente divulgadas pela Companhia no Relatório da Administração de 2025.

179. Por outro lado, permanece vigente o marco regulatório introduzido pela Medida Provisória nº 902/2019, convertida em lei, que extinguiu, a partir de 1º de janeiro de 2020, o monopólio da CMB para a produção de papel-moeda, moedas metálicas, passaportes e selos fiscais, permitindo a contratação de fornecedores privados pelos órgãos públicos, notadamente o Banco Central do Brasil.

180. Adicionalmente, observa-se a tramitação do Projeto de Lei nº 3.341/2024, que busca ***vedar a extinção do papel-moeda em favor de instrumentos exclusivamente digitais*** *(como o Drex), evidenciando que o ambiente regulatório do setor permanece em transformação, com potenciais impactos sobre a demanda pelos produtos tradicionais da Companhia (disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2455568, acesso em 23/4/2026, às 15h).*

181. Em síntese, o cenário recente indica que, após a perda do monopólio produtivo, a estratégia de reposicionamento da CMB tem se orientado para a ampliação de seu papel em atividades de natureza tecnológica e regulatória, especialmente aquelas relacionadas à

rastreabilidade e à segurança de ativos. A efetividade desse movimento, contudo, dependerá da capacidade da Companhia de converter tais atribuições em fluxos sustentáveis de receita e de integrá-las de forma consistente ao seu modelo de negócios.

II.5. OUTRAS CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES

182. Tema relevante para a avaliação da trajetória econômico-financeira da Casa da Moeda do Brasil refere-se à descontinuidade do Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe), mecanismo originalmente concebido para permitir o controle fiscal da produção de bebidas por meio de equipamentos contadores instalados em estabelecimentos industriais.

183. Historicamente, a operação do sistema representou fonte relevante de receitas para a Casa da Moeda do Brasil. A suspensão da obrigatoriedade de utilização do Sicobe pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, formalizada por atos administrativos editados em 2016, resultou na interrupção dessa atividade e na consequente perda de receitas para a estatal.

184. Ainda sobre o tema, no Relatório da Fiscalização 71/2024, esta unidade técnica registrou que a definição acerca da adoção ou substituição de mecanismos de controle fiscal constitui matéria inserida no âmbito de competência da Administração Tributária (peça 15, p. 76-83).

185. A controvérsia foi submetida ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Mandado de Segurança nº 40.235-DF. Em 4 de abril de 2025, o Ministro Cristiano Zanin concedeu medida liminar suspendendo os efeitos de acórdãos do Tribunal de Contas da União que determinavam o restabelecimento do Sicobe (peça 21).

186. Na decisão cautelar, destacou-se, entre outros fundamentos, a possível interferência na competência da Administração Tributária, bem como o risco de impacto fiscal relevante associado à eventual reativação do sistema, estimado em aproximadamente R$ 1,8 bilhão anuais. Diante desse quadro, a eventual retomada do Sicobe permanece incerta e sujeita à definição no âmbito do STF.

187. Em síntese, a indefinição institucional acerca do Sicobe evidencia a dependência da CMB em relação a decisões regulatórias e políticas públicas específicas, circunstância que amplia a incerteza sobre a estabilidade de suas receitas e sobre a trajetória de sua sustentabilidade econômico-financeira no médio prazo.

III – CONCLUSÃO

*188. A análise das demonstrações financeiras, do Relatório da Administração de 2025, das respostas encaminhadas pela Casa da Moeda do Brasil (CMB) às diligências da unidade técnica e das evidências produzidas nas Fiscalizações 71/2024 (TC 008.074/2024-0) e 152/2025 (TC 014.984/2025-3) permite concluir que a Companhia apresenta situação de **risco fiscal médio** quanto à sua sustentabilidade econômico-financeira.*

189. Verifica-se deterioração da capacidade de geração de resultados pela atividade-fim, evidenciada pela recorrência de resultados operacionais negativos, pela elevada volatilidade do EBITDA e pela persistência de déficits primários ao longo da série histórica recente. Embora a Companhia tenha mantido lucro líquido positivo em 2024 e 2025, tal resultado decorreu predominantemente de receitas financeiras associadas à remuneração de disponibilidades de caixa, e não da geração operacional de valor, circunstância que compromete a qualidade e a sustentabilidade econômica dos resultados apresentados.

190. A análise da liquidez demonstra que a CMB ainda mantém posição financeira confortável no curto prazo, com liquidez corrente elevada, patrimônio líquido positivo, inexistência de endividamento oneroso relevante e posição estrutural de caixa líquido. Todavia, observa-se tendência de redução das disponibilidades financeiras, aumento relativo de recebíveis e estoques no ativo circulante e maior pressão sobre o capital de giro, fenômenos associados à insuficiência de geração operacional de caixa e à ocorrência de descompassos temporais entre o reconhecimento das receitas e o efetivo ingresso financeiro dos recursos, especialmente em contratos com entes públicos.

191. Além disso, identificam-se fatores estruturais que afetam a sustentabilidade da Companhia no médio prazo, entre os quais se destacam: a existência de segmentos estruturalmente deficitários; a elevada dependência de poucos clientes institucionais; a perda de receitas associadas à

descontinuidade do Sicobe; a necessidade de financiar investimentos (Capex) crescentes com recursos próprios, em contexto de geração operacional insuficiente; a exposição a transformações tecnológicas no sistema de pagamentos; e a materialidade de contingências judiciais relevantes.

192. No campo institucional, embora a CMB apresente estrutura formal de governança aderente, em linhas gerais, à Lei nº 13.303/2016 e ao Decreto nº 8.945/2016, persistem desafios relacionados à efetividade dos mecanismos de monitoramento estratégico, à tempestividade das respostas institucionais às distorções econômicas identificadas e à capacidade de adaptação do modelo de negócios às mudanças estruturais do setor. As iniciativas de modernização, inovação e diversificação relatadas pela Companhia — incluindo investimentos em rastreabilidade, certificação digital e novas soluções tecnológicas — representam movimentos relevantes de reposicionamento institucional, mas ainda não se refletiram, até o momento, em melhoria consistente dos indicadores operacionais e financeiros.

193. Nesse contexto, conclui-se que a Casa da Moeda do Brasil não apresenta, no horizonte imediato, risco de insolvência ou dependência efetiva de aportes do Tesouro Nacional. Não obstante, a combinação entre fragilidade operacional, insuficiência recorrente de geração de caixa pela atividade-fim, redução gradual da liquidez, aumento da intensidade de capital e exposição a fatores tecnológicos, regulatórios e jurídicos configura risco potencial de deterioração de médio prazo, recomendando o monitoramento contínuo da evolução de seus indicadores econômico-financeiros e da efetividade das medidas de reestruturação e adaptação estratégica em curso.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

194. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, determinar à Casa da Moeda do Brasil (CMB) que, no Relatório de Gestão do exercício de 2026:

a.1) evidencie os resultados concretos das medidas de reestruturação, revisão de precificação, reequilíbrio contratual, racionalização de custos, diversificação de receitas e modernização operacional adotadas pela Companhia, bem como das demais providências implementadas para mitigação dos riscos identificados neste acompanhamento;

a.2) apresente informações gerenciais mais detalhadas acerca do desempenho econômico-financeiro de suas linhas de negócio, inclusive quanto à existência de segmentos deficitários, seus impactos sobre o resultado operacional e a geração de caixa, bem como as medidas adotadas para correção das distorções identificadas;

b) encerrar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório do acompanhamento dos aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), referentes ao 4º trimestre e ao consolidado anual de 2025. Este trabalho foi realizado em cumprimento ao disposto na Comunicação da Presidência deste Tribunal, realizada pelo Ministro Vital do Rêgo, na Sessão Plenária de 12/11/2025, que determinou a realização de fiscalizações coordenadas em empresas estatais federais, as quais foram selecionadas de acordo com critérios referentes à materialidade dos recursos geridos e dos riscos apresentados.

2.Uma avaliação preliminar constatou que a CMB enfrenta riscos financeiros, operacionais, patrimoniais e orçamentários relevantes. Diante disso, essa empresa foi inserida no rol das que foram fiscalizadas e sua situação econômico-financeira, patrimonial e gerencial foi avaliada, com o intuito de identificar o grau de sustentabilidade operacional da empresa e os riscos fiscais associados às contas públicas federais.

I. <u>Contextualização</u>

3.A Casa da Moeda do Brasil é uma empresa pública, constituída pela União nos termos da Lei 5.895/1973. Está vinculada ao Ministério da Economia, sendo dotada de personalidade jurídica de direito privado. Seu capital pertence integralmente à União.

4.Possui como atividades principais a fabricação de papel-moeda e de moedas metálicas nacionais, o fornecimento de cadernetas de passaporte ao Governo brasileiro, a impressão de selos postais ou fiscais federais e de títulos da dívida pública federal. Adicionalmente, exerce as atividades de controle fiscal de que tratam os arts. 27 a 30 da Lei 11.488/2007 e o art. 13 da Lei 12.995/2014. Por fim, fabrica e comercializa moedas comemorativas nas quantidades autorizadas pelo Banco Central do Brasil.

II. Desempenho econômico-financeiro

5.A análise das Demonstrações do Resultado do Exercício (DRE) da Casa da Moeda do Brasil, no período de 2021 a 2025, evidencia crescimento moderado da receita líquida até 2024, seguido de redução em 2025, acompanhado de elevação relevante dos custos dos produtos e serviços vendidos (CPV), o que resultou em compressão do resultado bruto operacional e deterioração gradual das margens nos exercícios mais recentes.

Tabela 1 – Demonstrações do Resultado do Exercício (R$ milhões)

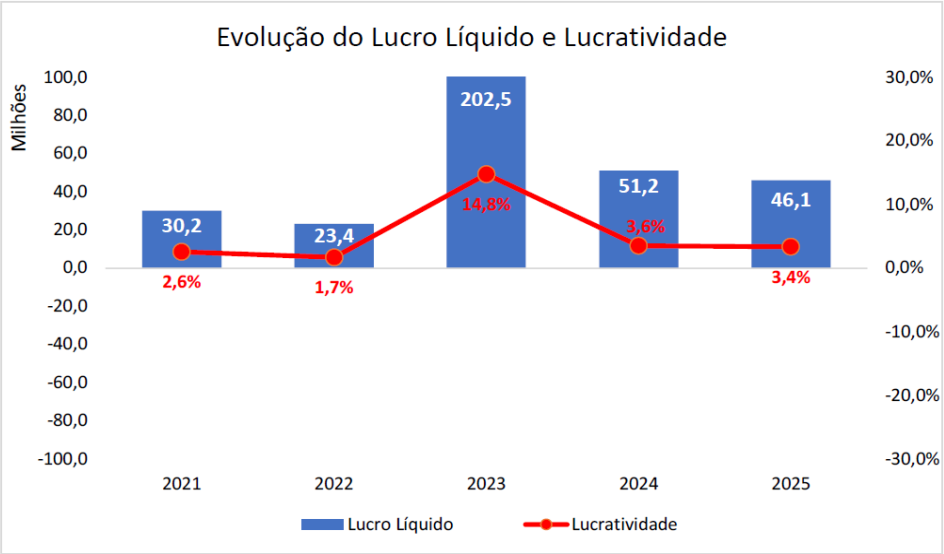
Rubrica	2021	2022	2023	2024	2025
Receita Líquida	1.156,00	1.337,70	1.368,60	1.425,20	1.350,60
Custos dos Produtos e Serviços Vendidos (CPV)	-807	-864,8	-907,1	-970,3	-921,9
Resultado Bruto Operacional	349	472,9	461,5	454,8	428,7
Despesas/Receitas Operacionais	-338	-563,4	-366,2	-516,7	-506,5
Resultado Operacional (EBIT)	11,1	-90,5	95,3	-61,8	-78,3
Resultado Financeiro	19,2	113,8	107,2	113	124,7
Resultado Líquido	30,2	23,4	202,5	51,2	46,1

6.Saliento que o resultado bruto operacional permaneceu positivo durante todo o período analisado. Contudo, ele diminuiu em 2024 e 2025, o que indica redução da eficiência operacional e menor capacidade de captura de valor pela atividade produtiva, especialmente em um contexto de elevação de custos e possível limitação na capacidade de repasse de preços.

7.Cumpre destacar que o resultado operacional foi positivo em 2021 (R$ 11,1 milhões), negativo em 2022 (-R$ 90,5 milhões), novamente positivo em 2023 (R$ 95,3 milhões) e voltou a ser negativo em 2024 (-R$ 61,8 milhões) e 2025 (-R$ 78,3 milhões). Essa variação anual significativa, que decorreu, em larga medida, do aumento das despesas operacionais verificado nos anos de 2022, 2024 e 2025, dificulta o planejamento das atividades da empresa.

8.Por outro lado, o resultado financeiro manteve-se positivo e expressivo em todos os exercícios analisados, tendo assumido papel determinante na formação do resultado global. Em 2025, por exemplo, o resultado financeiro atingiu R$ 124,7 milhões, valor superior ao prejuízo operacional do período (-R$ 78,3 milhões), o que gerou um lucro líquido de R$ 46,1 milhões.

9.Saliento que, como se observa no gráfico abaixo, a CMB apresentou lucro líquido em todos os exercícios analisados, inclusive nos anos em que o resultado operacional foi negativo (2022, 2024 e 2025). Isso comprova que as receitas financeiras têm sido essenciais para a obtenção de lucro, o qual passa a depender menos de um bom desempenho da atividade principal da empresa:



Fonte: Relatório da Administração de 2025.

10.Essa dissociação entre resultado operacional e resultado líquido indica que a geração de valor da empresa não depende fundamentalmente da sua atividade-fim, o que aumenta a exposição da empresa a riscos macroeconômicos, especialmente variações nas taxas de juros.

11.Nesse contexto, o Conselho de Administração da Casa da Moeda do Brasil, ao apreciar o Relatório de Gestão de 2024, manifestou preocupação quanto à sustentabilidade econômica e financeira da CMB diante desse padrão de geração de resultados.

III. Geração operacional de caixa

12.A geração operacional de caixa da CMB foi analisada considerando o EBITDA (**Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization**), indicador que aproxima o resultado operacional da geração de caixa ao excluir despesas sem desembolso imediato, notadamente depreciação, amortização e exaustão.

13.O EBITDA corresponde ao resultado antes da inclusão das receitas e despesas financeiras, denominado EBIT (**Earnings Before Interest, Taxes**), acrescido da depreciação, amortização e exaustão evidenciada na Demonstração do Valor Adicionado, calculada segundo a vida útil econômica dos ativos:

Tabela 2 – EBITDA (2021–2025)

Indicador	2021	2022	2023	2024	2025	Observações
EBITDA (R$ mi)	58,2	-47	133,7	-23,2	-36,2	EBIT + depreciação, amortização e exaustão segundo a vida útil econômica, conforme DVA.
Margem EBITDA (%)	5,00%	-3,50%	9,80%	-1,60%	-2,70%	EBITDA ÷ Receita líquida

Fonte: Relatório de Administração de 2025.

14.Constatou-se a elevada volatilidade da geração operacional de caixa. Em 2021, a CMB apresentou EBITDA positivo de R$ 58,2 milhões, com margem de 5,0%. Em 2022, houve deterioração relevante, com EBITDA negativo de R$ 47,0 milhões e margem de -3,5%. Em 2023, verificou-se recuperação expressiva, com EBITDA de R$ 133,7 milhões e margem de 9,8%, melhor desempenho da série. Essa recuperação, contudo, não se sustentou nos exercícios seguintes. Em 2024, o EBITDA voltou ao campo negativo, alcançando -R$ 23,2 milhões, com margem de -1,6%. Em 2025, apesar da redução de alguns custos e da melhora relativa de algumas rubricas operacionais, o indicador permaneceu negativo, em -R$ 36,2 milhões, com margem de -2,7%, indicando piora em relação ao exercício

anterior. Esses dados confirmam que a atividade operacional da Companhia não tem gerado caixa de forma consistente.

15.Cumpre registrar que o EBITDA, por derivar de informações apuradas sob o regime de competência, não captura diretamente os efeitos de descompassos temporais entre a execução das atividades e o ingresso financeiro das receitas. Por essa razão, sua interpretação deve ser conjugada com métricas de fluxo financeiro efetivo, como o resultado primário, que examinarei a seguir.

IV. Resultado primário: perspectiva fiscal e capacidade de autofinanciamento

16.A avaliação da sustentabilidade econômico-financeira da Casa da Moeda do Brasil deve considerar o resultado primário dessa estatal, o qual corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias e evidencia se a empresa é capaz de financiar suas atividades com recursos próprios, sem depender da rentabilidade de aplicações financeiras ou de eventuais aportes públicos.

17.Segundo informado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) ao TCU, a CMB apresentou resultado primário deficitário de R$ 20,6 milhões no exercício de 2025, decorrente de ingressos totais de R$ 1.450,4 milhões e saídas totais de R$ 1.471,0 milhões.

18.Aduzo que a série histórica do resultado primário aponta para a deterioração da capacidade de autofinanciamento da entidade entre os exercícios de 2021 a 2024. Após registrar superávit primário de R$ 123,2 milhões em 2021, a CMB passou a apresentar déficits sucessivos: R$ 80,3 milhões em 2022, R$ 119,2 milhões em 2023 e R$ 227,6 milhões em 2024.

19.Assim sendo, apesar da redução expressiva do déficit primário em 2025, constato que, embora haja inflexão na trajetória recente, ainda não se restabeleceu a capacidade de geração de superávit primário.

20.Cumpre destacar que, sob o enfoque financeiro, a persistência de déficits primários acarreta o dispêndio de recursos do caixa da empresa e a consequente redução gradual das disponibilidades acumuladas.

21.Essa situação é agravada pelos descompassos temporais significativos verificados entre a execução das atividades e o efetivo ingresso das receitas, em especial quanto a valores devidos por entes públicos. Por exemplo, constatou-se que a CMB recebeu da Receita Federal do Brasil, no primeiro trimestre de 2026, valores relativos ao segundo e ao terceiro trimestres de 2025.

22.Por outro lado, o fato de partes relevantes dos ingressos da estatal não se materializarem, necessariamente, no mesmo período em que as despesas são incorridas pode indicar que déficits observados em determinado exercício podem refletir, em parte, efeitos de defasagem de caixa, não exclusivamente insuficiência estrutural de geração de receita.

23.Em síntese, restou assente que a CMB mantém, no curto prazo, situação financeira administrável. Todavia, a recorrência de resultados primários negativos, ainda que parcialmente influenciados por defasagens temporais entre a execução das atividades e o ingresso das receitas, aponta para limitações na capacidade de geração de recursos próprios pela atividade operacional, constituindo fator de atenção para a sustentabilidade econômico-financeira da Companhia no médio prazo.

24.Esse diagnóstico está em conformidade com os alertas consignados no Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU), no qual a Casa da Moeda do Brasil é mencionada entre as estatais federais cuja trajetória econômico-financeira demanda acompanhamento mais próximo, em razão do risco potencial de insuficiência de caixa.

V. Liquidez e capacidade de cobertura de obrigações de curto prazo

25.A análise da liquidez da Casa da Moeda do Brasil (CMB) no período de 2021 a 2025 evidenciou a manutenção de capacidade confortável de cobertura das obrigações de curto prazo, sem indícios de restrição imediata de caixa. Conforme demonstrado na Tabela 3 abaixo, a liquidez corrente permaneceu consistentemente em patamar elevado ao longo de toda a série histórica, tendo sempre superado 2,0, indicando que os ativos circulantes superam, com folga, as obrigações exigíveis no curto prazo:

Tabela 3 – Indicadores de Liquidez e Capital de Giro (2021–2025)

Indicador	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**

Ativo Circulante (R$ mi)	1.212,70	1.336,85	1.325,10	1.341,90	1.282,20
Passivo Circulante (R$ mi)	499,8	422,4	402,2	451,1	573,6
Liquidez Corrente (AC/PC)	2,43	3,16	3,29	2,97	2,37

Fonte: Demonstrações Financeiras da CMB de 2021 a 2025.

26.Observo que a liquidez corrente evoluiu de 2,43 em 2021 para 3,29 em 2023, refletindo a expansão das disponibilidades e o reforço do capital de giro. Contudo, em seguida, houve a inversão dessa tendência, tendo esse indicador diminuído para 2,97, em 2024, e para 2,37 em 2025. Esse movimento decorre não apenas da redução do ativo circulante, mas também do aumento relevante do passivo circulante no último exercício, indicando maior pressão sobre o capital de giro. Ainda que tais níveis permaneçam elevados, a possível deterioração do indicador em tela demanda acompanhamento, sobretudo diante da recorrência de resultados operacionais negativos.

27.A composição dos ativos circulantes sofreu uma alteração relevante ao longo do período analisado. Houve uma redução expressiva da participação de caixa e equivalentes na composição do ativo circulante, a qual passou de 54,5% em 2021 para 31,6% em 2024, com leve recomposição para 33,1% em 2025. Em paralelo, ampliou-se o peso relativo dos valores a receber e dos estoques, indicando maior imobilização de recursos em componentes menos líquidos do capital de giro.

28.Em 2025, o saldo das disponibilidades atingiu aproximadamente R$ 424,3 milhões, o que ainda confere à CMB capacidade de honrar compromissos de curto prazo sem recorrer a fontes externas de financiamento, mas revela patamar inferior ao observado nos exercícios iniciais da série.

29.A CMB informou que a variação líquida negativa de caixa observada em 2025 decorreu, essencialmente, de fatores relacionados à dinâmica de realização de receitas e à inadimplência de clientes, destacando a existência de um crédito de R$ 168 milhões junto à Receita Federal do Brasil (RFB), relativo ao exercício de 2024, além de atrasos em recebimentos de outros clientes institucionais e da inadimplência da Casa da Moeda da Argentina.

30.Friso que, apesar do quadro favorável no curto prazo, a persistência de resultados operacionais deficitários, associada à volatilidade e, em diversos exercícios, à insuficiência de geração operacional de caixa, enseja o consumo dos valores do caixa da empresa, o que tende a reduzir progressivamente as disponibilidades acumuladas. A própria evolução da composição do ativo circulante reforça esse diagnóstico, ao evidenciar perda relativa de participação do caixa e ampliação do peso de recebíveis e estoques. Nesse contexto, é importante manter o monitoramento contínuo da evolução do capital de giro e dos fluxos financeiros da estatal.

VI. Endividamento e eventuais riscos de solvência ou descumprimento contratual

31.A estrutura de capital da Casa da Moeda do Brasil, no período de 2021 a 2025, apresenta um perfil conservador, caracterizado pela inexistência de endividamento oneroso relevante e pela manutenção de posição de caixa líquido ao longo de toda a série histórica.

32.A CMB informou que "*não possui desde 2014 qualquer nível de endividamento/financiamento, sendo gerida apenas com recursos próprios*". Ademais, o exame das demonstrações financeiras não indicou a presença de passivos significativos associados a operações de crédito, financiamentos ou emissão de dívida.

33.A manutenção de caixa e equivalentes em níveis elevados ao longo do período confere à CMB elevada capacidade de absorção de choques financeiros de curto prazo, reduzindo substancialmente o risco de insolvência e afastando, no horizonte imediato, a possibilidade de descumprimento de obrigações contratuais por insuficiência de recursos, além de mitigar riscos associados a contingências operacionais ou a eventuais oscilações temporárias de receita.

34.Por outro lado, o aumento significativo do volume de investimentos (Capex), evidenciado pelos desembolsos registrados na Demonstração do Fluxo de Caixa – com elevação de R$ 22,5 milhões em 2023 para R$ 124,1 milhões em 2024 e R$ 189,9 milhões em 2025 – representa um elemento de

pressão sobre a estrutura financeira, pois amplia a necessidade de utilizar recursos próprios para financiar projetos, sem que, até o momento, se observe contrapartida clara em termos de melhoria consistente do desempenho operacional.

VII. Dependência efetiva ou potencial de aportes do Tesouro Nacional

35.A análise das demonstrações financeiras da CMB referentes ao período de 2021 a 2025 não evidencia dependência efetiva de aportes do Tesouro Nacional para a manutenção de suas operações. Afinal, a estatal apresentou, ao longo de toda a série histórica, posição de caixa relevante, liquidez corrente elevada e patrimônio líquido positivo, o que lhe confere autonomia financeira no curto prazo e capacidade de honrar suas obrigações sem necessidade de suporte imediato por parte da União.

36.Por outro lado, a recorrência de resultados operacionais negativos indica que a capacidade de geração de valor por meio da atividade-fim da empresa apresenta fragilidades. Essa constatação, associada à redução gradual da liquidez corrente e ao aumento significativo dos investimentos a partir de 2024, pode vir a comprometer a trajetória financeira da empresa.

37.Aduzo que o resultado líquido observado nos exercícios de 2024 e 2025 foi sustentado predominantemente por receitas financeiras. Tais receitas podem no futuro sofrer reduções em decorrência de eventuais quedas das taxas de juros ou do consumo do caixa. Caso isso ocorra, a sustentabilidade financeira da CMB poderá ser significativamente afetada.

38.Por fim, friso que a possível redução da demanda por determinados produtos, em decorrência da digitalização de meios de pagamento e de transformações tecnológicas no setor, pode impactar negativamente as receitas operacionais no médio prazo. Caso tais riscos se materializem sem a correspondente adaptação do modelo de negócios, a estatal poderá enfrentar deterioração progressiva de seus indicadores financeiros.

39.Assim sendo, entendo que a CMB não apresenta dependência efetiva de aportes do Tesouro Nacional, mas há um risco potencial de dependência futura, condicionado à evolução do desempenho operacional, à manutenção da posição de caixa e à efetividade das medidas adotadas para recomposição da rentabilidade.

VIII. Eventos que afetam a sustentabilidade no médio prazo

40.Foram detectados diversos fatores de risco para a sustentabilidade no médio prazo da Casa da Moeda do Brasil, os quais serão analisados a seguir.

41.Inicialmente, cumpre destacar os resultados operacionais recorrentes negativos que, associados à elevada volatilidade do EBITDA, indicam limitação relevante da capacidade de geração de valor pela atividade-fim da Companhia, com impactos diretos sobre a geração de caixa.

42.Friso ter sido constatado que diversos segmentos operacionais, notadamente os de moedas nacionais, medalhas e selos, apresentaram resultados negativos expressivos. Este problema possui natureza estrutural, estando associado à rigidez de custos industriais, a limitações na formação de preços, à baixa escala em determinados produtos, a mudanças na demanda e a fragilidades na governança de precificação.

43.A persistência de segmentos estruturalmente deficitários compromete a eficiência alocativa dos recursos da Companhia, reduz sua capacidade de geração de caixa operacional e amplia sua dependência de receitas financeiras.

44.Consciente da gravidade dessa situação, a CMB informou estar adotando iniciativas voltadas à revisão de estratégias comerciais, renegociação de contratos e avaliação de viabilidade econômica de produtos. Contudo, uma parcela relevante dessas medidas ainda se encontra em estágio inicial de implementação.

45.O segundo fator de risco diz respeito à geração de caixa insuficiente decorrente dos déficits primários, a qual indica que a geração de recursos pela atividade operacional não tem sido suficiente para sustentar as operações em bases recorrentes.

46.Cabe destacar ainda o risco decorrente dos atrasos relevantes no recebimento de receitas, em especial no que concerne a pagamentos efetuados por clientes institucionais, os quais geram

volatilidade do fluxo de caixa e pressões sobre o capital de giro. Essa situação é agravada pela fixação de prazos dilatados de recebimento e pela elevada concentração em clientes da Administração Pública.

47.Outro risco relevante diz respeito à redução gradual da liquidez e ao aumento da pressão sobre o capital de giro. Embora a Companhia mantenha capacidade de pagamento no curto prazo, observa-se a tendência de redução da liquidez corrente e das disponibilidades financeiras, indicando consumo progressivo da margem de segurança financeira. Isso decorre da combinação de resultados operacionais insuficientes, de déficits primários recorrentes e da necessidade de financiamento das atividades com recursos próprios.

48.A elevada concentração de receitas em poucos clientes da Administração Pública amplia a sensibilidade do fluxo de caixa à execução orçamentária e à regularidade dos pagamentos governamentais, constituindo fator relevante de risco financeiro.

49.Também deve ser monitorado o risco associado ao aumento significativo do volume de investimentos de capital (Capex) realizados a partir de 2024, que gerou elevados desembolsos de caixa simultaneamente à geração operacional insuficiente.

50.Outra ameaça para a CMB decorre da crescente digitalização dos meios de pagamento que reduz a demanda por numerário físico. Além disso, estão tramitando no Congresso Nacional projetos de lei que limitam o uso de dinheiro em espécie em transações de maior valor, com vistas ao aumento da rastreabilidade financeira e à prevenção de ilícitos.

51.Cabe destacar ainda a existência de contingências judiciais relevantes. Entre os passivos potenciais ou prováveis reportados pela CMB, destaca-se uma ação civil pública ajuizada pelo Sindicato Nacional dos Moedeiros, que envolve a reintegração de 212 empregados e pode gerar um passivo estimado em R$ 335 milhões. Também deve ser citada a execução fiscal promovida pelo Município do Rio de Janeiro, relacionada à cobrança de ISS, no valor de R$ 77 milhões. Por outro lado, a CMB informou ter ajuizado ações judiciais contra a União que podem render R$ 597 milhões para a estatal. Dessa forma, os riscos jurídicos podem influenciar de forma significativa a trajetória econômico-financeira da Companhia no médio prazo.

IX. Ações e medidas adotadas pela empresa para melhorar o desempenho econômico-financeiro

52.Considerando o cenário acima exposto, a CMB tem adotado medidas para mitigar as suas fragilidades operacionais e, por via de consequência, aprimorar o seu desempenho econômico-financeiro. Em especial, as políticas de precificação e as estratégias comerciais estão sendo revistas, está ocorrendo a renegociação contratual com clientes institucionais e os processos produtivos estão sendo aperfeiçoados.

53.Observa-se que essas providências estão no estágio inicial. Além disso, em sua maioria, elas possuem natureza reativa, voltada à correção de distorções já materializadas. Logo, não foi constatada a existência de uma estratégia corporativa integrada e prospectiva para enfrentar os problemas em tela.

X. Governança e estratégia

54.A Casa da Moeda do Brasil dispõe de estrutura formal de governança corporativa compatível, em linhas gerais, com os requisitos previstos na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no Decreto 8.945/2016. As demonstrações financeiras de 2025 foram elaboradas sob o pressuposto de continuidade operacional, tendo a Administração declarado não haver incerteza material capaz de comprometer a capacidade de continuidade da Companhia.

55.Cumpre salientar ainda que o Conselho de Administração da CMB tem monitorado o cumprimento das metas estabelecidas. Por outro lado, é necessário aprimorar a divulgação dessas análises.

56.A Casa da Moeda reconhece a existência dos problemas anteriormente mencionados neste voto, atribuindo-os a fatores estruturais e circunstanciais, como restrições orçamentárias de clientes públicos, concentração de receitas e choques operacionais. Para tentar minimizar o impacto dessa questão, a empresa está implementando as medidas citadas nos parágrafos 52 e 53 acima.

57.Destaco que o Conselho de Administração aprovou o Plano Estratégico 2025-2029, com foco no fortalecimento de capacidades institucionais, na modernização produtiva, na digitalização e na ampliação da eficiência operacional.

58.Cumpre salientar que as medidas implementadas, apesar de estarem no estágio inicial, já produziram resultados positivos como comprovam os indicadores externos de governança e transparência. Nesse sentido, destaco a manutenção do Selo Prata no Prêmio Nacional de Transparência Pública, com índice superior a 80%, e o enquadramento da CMB na faixa "Excelência" no Indicador de Governança e Políticas Públicas das Empresas Estatais (IG-Sest), nas dimensões Governança Corporativa, Políticas Públicas e Boas Práticas e Inovação.

59.Contudo, os avanços institucionais relevantes em governança e planejamento estratégico ainda não produziram resultados econômico-financeiros consistentes, permanecendo necessária a continuidade dos esforços no sentido de resolver as fragilidades operacionais identificadas.

XI. Gestão de pessoal

60.As despesas com pessoal representam uma parcela relevante dos custos arcados pela Casa da Moeda do Brasil. Afinal, tais despesas alcançaram R$ 339,4 milhões em 2025 e R$ 320,5 milhões em 2024, sendo a principal rubrica das despesas administrativas.

61.Cabe salientar que, em 2024, o TCU realizou uma auditoria na CMB (TC 008.074/2024-0), tendo identificado deficiências na gestão de pessoal, com reflexos potenciais sobre produtividade, conformidade trabalhista e riscos jurídicos. Por outro lado, naquela oportunidade, foram registrados avanços nessa área, como a adequação de normativos internos e a adesão a iniciativas de equidade. No presente acompanhamento, a equipe constatou que a estatal implementou as medidas recomendadas pelo TCU em 2024.

62.Em 2025, foi implementado um Plano de Desligamento Voluntário (PDV), que resultou na saída de 53 empregados. Embora o PDV tenha gerado impacto imediato na folha em razão do pagamento de indenizações, seus efeitos no sentido de redução estrutural da despesa com pessoal deverão ser percebidos nos exercícios subsequentes.

XII. Contratações

63.A auditoria realizada pelo TCU em 2024 (TC 008.074/2024-0) identificou fragilidades nos controles internos relacionados à gestão contratual, com destaque para limitações na formalização, no acompanhamento e na avaliação da economicidade de contratos de compras e serviços, o que pode comprometer a eficiência alocativa dos recursos e a adequada gestão de riscos contratuais.

64.Essa auditoria também detectou riscos específicos associados a contratos tecnológicos relevantes, notadamente aqueles vinculados a sistemas de controle fiscal e rastreabilidade. Tais contratos apresentam elevada complexidade técnica e relevância institucional, mas também estão sujeitos a riscos de dependência tecnológica, assimetria informacional e dificuldade de mensuração do custo-benefício. Esses fatores ampliam o risco de captura tecnológica e de rigidez contratual, reduzindo a capacidade de a empresa reavaliar soluções, negociar condições mais eficientes ou promover substituição tecnológica em tempo oportuno, com potenciais impactos sobre os custos operacionais e a sustentabilidade econômica.

65.Cumpre também destacar a significativa materialidade desses contratos. Em 2025, passivo circulante da Companhia registrou compromissos com fornecedores no montante de R$ 177,8 milhões, provisão para custos e serviços a faturar de R$ 234,4 milhões e elevado volume de investimentos em ativo imobilizado e intangível, com desembolso de R$ 169,5 milhões no exercício. Aduzo que, no exercício de 2025, a CMB deu continuidade ao ciclo expressivo de investimentos em modernização produtiva, iniciado em 2024.

66.Nesse contexto, a empresa tem buscado aprimorar a governança de contratações, com destaque para o fortalecimento dos controles internos, a revisão de processos de acompanhamento contratual e a adoção de providências para atender às determinações e recomendações formuladas quando do julgamento da auditoria realizada em 2024. Contudo, parte dessas medidas corretivas permanece em fase de implementação ou depende de fatores externos, como a dinâmica contratual com entes públicos, a evolução tecnológica dos sistemas utilizados e a maturação dos investimentos realizados.

XIII. Tecnologia da informação e inovação

67.A infraestrutura tecnológica e os sistemas de informação desempenham papel central nas atividades da Casa da Moeda do Brasil. Afinal, seus produtos demandam níveis elevados de segurança, rastreabilidade e controle, além da necessidade de integrar soluções físicas e digitais em ambientes de elevada criticidade operacional.

68.Merece destaque a constatação de que os sistemas de gestão integrados observam padrões internacionais de qualidade e segurança da informação, como a certificação ISO 27001. Além disso, são utilizadas tecnologias avançadas nos processos produtivos e de controle, as quais estão alinhadas ao estado da arte do setor de segurança documental.

69.No que concerne à inovação, restou evidenciado que, em 2025, foram intensificadas iniciativas voltadas para a integração entre soluções físicas e digitais, com destaque para o lançamento da Plataforma INMETRO DIGITAL 4.0 – Vigilância Digital, que incorpora recursos de rastreabilidade, autenticação e inteligência de mercado, ampliando o escopo de atuação da empresa para além da produção tradicional de valores e documentos.

70.Adicionalmente, observa-se a expansão de parcerias institucionais e o desenvolvimento de novos modelos de negócio baseados em ativos intangíveis e tecnologias digitais, como a cooperação com o INPI para a produção de selos de identificação de marcas e indicações geográficas e os estudos para viabilizar a atuação no mercado de certificação de créditos de carbono.

71.Friso que a sustentabilidade futura da empresa dependerá, em grande medida, da capacidade de converter essas iniciativas em fluxos de receita recorrentes e economicamente viáveis, bem como de mitigar riscos associados à rápida obsolescência tecnológica, à necessidade de investimentos contínuos e à dependência de ambientes institucionais e regulatórios para viabilizar a conquista de novos mercados.

XIV. Atuação do ministério supervisor

72.A Casa da Moeda do Brasil é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda (MF). Por via de consequência, o MF exerce a função de ministério supervisor, sendo responsável pela orientação estratégica da estatal e pela articulação institucional com os principais órgãos demandantes de seus produtos e serviços.

73.No presente acompanhamento, foram identificadas atuações relevantes do MF relacionadas principalmente à sustentabilidade econômica de determinadas linhas de negócio da empresa, em especial aquelas vinculadas à produção de moeda metálica para o Banco Central do Brasil (Bacen).

XV. Eventos recentes relevantes

74.No dia 26/12/2025, foi firmado contrato entre a Casa da Moeda do Brasil e o Tribunal Superior Eleitoral visando ao fornecimento de insumos utilizados no processo eleitoral de 2026, incluindo lacres de segurança e outros materiais empregados na logística eleitoral. Trata-se de fonte de receita institucional recorrente, ainda que intermitente, vinculada ao papel estratégico da CMB como fornecedora de produtos de segurança para órgãos do Estado.

75.Por outro lado, cumpre frisar que seu impacto sobre a sustentabilidade econômico-financeira da empresa é limitado e não estrutural, não contribuindo para a estabilização do fluxo de caixa no médio e longo prazo.

76.Também merece destaque a realização de discussões institucionais envolvendo a Casa da Moeda do Brasil, o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Ministério da Fazenda com o objetivo de revisar as condições econômicas aplicáveis ao fornecimento de moedas metálicas nacionais.

77.A produção de moedas metálicas constitui atividade estratégica para o Estado brasileiro, vinculada à política monetária e à garantia de circulação de numerário, sendo executada pela CMB mediante contrato com o Bacen. Todavia, as evidências colhidas no presente acompanhamento e na acima citada auditoria realizada pelo TCU em 2024 indicam que o modelo vigente de formação de preços não tem sido suficiente para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dessa atividade. Esse desequilíbrio decorre, em grande medida, da conjugação de custos industriais rígidos e das restrições orçamentárias impostas ao Banco Central do Brasil.

XVI. Novas atribuições regulatórias e reposicionamento institucional da CMB

78.Encontra-se em tramitação o Projeto de Lei 3.025/2023, que dispõe sobre normas de controle de origem, compra, venda e transporte de ouro no território nacional e altera a Lei 7.766, de 11 de maio de 1989. O texto aprovado em abril de 2026 na Câmara dos Deputados, que se encontra em tramitação no Senado Federal, atribui à CMB a responsabilidade pelo monitoramento e pela rastreabilidade do ouro em território nacional, desde a extração até sua comercialização.
79.A aprovação do projeto em tela representará a ampliação das atribuições institucionais da CMB, que passará a desempenhar mais atividades intensivas em tecnologia, especialmente nas áreas de certificação, rastreabilidade e segurança de ativos, em linha com as diretrizes estratégicas recentemente divulgadas pela empresa.
80.O Sistema de Controle de Produção de Bebidas (Sicobe) foi concebido para permitir o controle fiscal da produção de bebidas por meio de equipamentos contadores instalados em estabelecimentos industriais. A suspensão pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) da obrigatoriedade de utilização do Sicobe, formalizada em 2016, resultou na interrupção dessa atividade e na consequente perda de receitas para a estatal.
81.Esses atos da Receita Federal foram submetidos à apreciação do TCU, que determinou o restabelecimento do Sicobe. Irresignada, a RFB recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio do Mandado de Segurança 40.235-DF. Em 4 de abril de 2025, o Ministro Cristiano Zanin concedeu medida liminar suspendendo os efeitos da decisão desta Corte de Contas. Dentre os fundamentos da referida cautelar, estão a possível interferência na competência da Administração Tributária e o risco de impacto fiscal relevante associado à eventual reativação do sistema, que foi estimado em R$ 1,8 bilhão anuais. Diante desse quadro, a retomada do Sicobe permanece incerta e sujeita à definição no âmbito do STF.

XVII. Exame do mérito
82.Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas (SecexContas), pelas razões que passo a explanar.
83.Consoante exposto em detalhes neste voto, a Casa da Moeda do Brasil apresenta uma boa situação econômico-financeira, não havendo no horizonte próximo problemas que comprometam a continuidade de suas operações. Afinal, a estatal mantém posição financeira confortável no curto prazo, com liquidez corrente elevada, patrimônio líquido positivo, inexistência de endividamento oneroso relevante e posição estrutural de caixa líquido.
84.Por outro lado, a médio prazo, a deterioração da capacidade de geração de resultados pela atividade-fim, evidenciada pela recorrência de resultados operacionais negativos, pela elevada volatilidade do EBITDA e pela persistência de déficits primários ao longo da série histórica recente, pode comprometer a sustentabilidade econômico-financeira da empresa.
85.Embora a empresa tenha gerado lucro líquido positivo em 2024 e 2025, tal resultado decorreu predominantemente de receitas financeiras associadas à remuneração de disponibilidades de caixa, não da geração operacional de valor.
86.Foram identificados fatores estruturais que podem afetar a sustentabilidade da CMB no médio prazo, entre os quais destaco a existência de segmentos estruturalmente deficitários; a elevada dependência de poucos clientes institucionais; a perda de receitas associadas à descontinuidade do Sicobe; a necessidade de financiar investimentos crescentes com recursos próprios, em contexto de geração operacional insuficiente; a exposição a transformações tecnológicas no sistema de pagamentos e a existência de contingências judiciais materialmente relevantes.
87.No campo institucional, embora a CMB apresente estrutura formal de governança aderente, em linhas gerais, à Lei 13.303/2016 e ao Decreto 8.945/2016, persistem desafios relacionados à efetividade dos mecanismos de monitoramento estratégico, à tempestividade das respostas institucionais às distorções econômicas identificadas e à capacidade de adaptação do modelo de negócios às mudanças estruturais do setor. As iniciativas de modernização, inovação e diversificação

relatadas pela Companhia representam movimentos relevantes de reposicionamento institucional, mas ainda não ensejaram melhoria consistente dos indicadores operacionais e financeiros.

88.Com fulcro nessas considerações, julgo que deve ser determinado à Casa da Moeda do Brasil que, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2026:

a) evidencie os resultados concretos das medidas de reestruturação, revisão de precificação, reequilíbrio contratual, racionalização de custos, diversificação de receitas e modernização operacional adotadas pela empresa, bem como das demais providências implementadas para mitigar os riscos identificados neste acompanhamento; e

b) apresente informações gerenciais mais detalhadas acerca do desempenho econômico-financeiro de suas linhas de negócio, inclusive quanto à existência de segmentos deficitários, seus impactos sobre o resultado operacional e a geração de caixa, bem como as medidas adotadas para correção das distorções identificadas.

Com fulcro no acima exposto, voto por que este Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1741/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.403/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Entidade: Casa da Moeda do Brasil (CMB).
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 relatório de acompanhamento sobre aspectos macrofiscais, orçamentários e de gestão da Casa da Moeda do Brasil (CMB), referentes ao 4º trimestre e ao consolidado anual de 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. com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e no art. 16, parágrafo único, I, da Resolução TCU 315/2020, determinar à Casa da Moeda do Brasil (CMB) que, no Relatório de Gestão do exercício de 2026:

9.1.1. evidencie os resultados concretos das medidas de reestruturação, revisão de precificação, reequilíbrio contratual, racionalização de custos, diversificação de receitas e modernização operacional adotadas pela CMB, bem como das demais providências implementadas para mitigação dos riscos identificados neste acompanhamento; e

9.1.2. apresente informações gerenciais mais detalhadas acerca do desempenho econômico-financeiro de suas linhas de negócio, inclusive quanto à existência de segmentos deficitários, seus impactos sobre o resultado operacional e a geração de caixa, bem como as medidas adotadas para correção das distorções identificadas;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Casa da Moeda do Brasil, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest); e

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1741-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 VII – Plenário
TC 021.145/2025-3
Natureza(s): Representação
Órgão/Entidade: Hospital Federal dos Servidores do Estado
Interessados: Hospital Federal dos Servidores do Estado (00.394.544/0211-82); Vivacom Comercio e Serviços Ltda (10.996.691/0001-89).
Representação legal:
Fabio Moreira Altoe, representando Ml Projetos Eireli;
José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119.454/OAB-RJ), representando Vivacom Comercio e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. HOSPITAL FEDERAL DOS SERVIDORES DO ESTADO (HFSE). PREGÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO GENÉRICAS E SUBJETIVAS. NECESSIDADE ILEGAL DE COMPROVAR QUE A LICITANTE MANTÉM SEDE, FILIAL OU ESCRITÓRIO NA CIDADE OU REGIÃO METROPOLITANA ONDE OS SERVIÇOS SERÃO DESENVOLVIDOS. MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO DE ANULAÇÃO DO PREGÃO. AUDIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.006/2025, sob a responsabilidade do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), cujo objeto é "*a contratação de serviços de engenharia para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e serviços técnicos, especificações técnicas, planilhas de itens de serviço material e mão de obra, cronograma físico e financeiro e projeto básico para licitação, para a reforma e readequação do Setor do Centro Cirúrgico Geral, no HFSE*".

2. Transcrevo a instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações – peça 94):

"*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 Nacional de Contratações Públicas – PNCP (www.gov.br/pncp/pt-br).*

Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame[3]*:*

a) situação: suspenso por medida cautelar desta Corte de Contas. O certame estava homologado. A empresa adjudicada foi a Vivacom Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 10.996.691/0001-89), 35ª colocada (houve 34 licitantes desclassificadas: 13 por inabilitação técnica; 17 por não responderem à convocação do pregoeiro no prazo, 1 por não atualizar os dados do Sicaf no prazo determinado pelo pregoeiro e 3 por outros motivos);

b) a licitação em tela não envolve registro de preço;

c) ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação (peça 93, p.2); e

d) não houve pedido de impugnação do edital.

HISTÓRICO

O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) exigências genéricas e subjetivas de qualificação técnica, contidas no item 8.38 do Termo de Referência, que exige "comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior", sem qualquer definição objetiva do que se entende por "similaridade" (peça 1, p. 2);

b) resposta omissa e genérica da Administração ao pedido de esclarecimento formulado pela licitante Econômica Engenharia - Soluções em Projetos e Obras Ltda. quanto à omissão contida nos itens 8.36, 8.37 e 8.38 do edital, sem especificar disciplinas, tipologias ou características mínimas dos serviços considerados compatíveis, impedindo os licitantes de compreenderem de modo uniforme os critérios técnicos exigidos, em ofensa ao princípio da publicidade e da segurança jurídica (art. 5º, incisos II e IV, da Lei 14.133/2021, v. peça 1, p. 4 e 316-320); e

c) desclassificação indevida por julgamento subjetivo e sem motivação: a empresa ML Projetos teria sido desclassificada com base em "manifestação técnica genérica", sem a indicação objetiva de quais documentos ou atestados não atenderam às exigências, mesmo tendo cumprido os requisitos, apresentando equipe técnica completa com CATs compatíveis. Tal decisão estaria violando o princípio do julgamento objetivo (art. 5º, VII, da Lei 14.133/2021).

A instrução inicial desta unidade técnica identificou, a partir das alegações do representante, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 9):

a) ausência de estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes no item 8.38 do Termo de Referência anexo ao Edital, especialmente quanto à definição objetiva dos serviços considerados similares, tendo em vista o previsto no art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência do TCU, consubstanciada, entre outros, no Acórdão 361/2017-TCUPlenário; e

---

37. [3] Disponível em https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=25006105900062025 e em https://pncp.gov.br/app/editais/00394544000185/2025/000978. Acesso em 21/5/2026.

38.

b) exigência restritiva contida no item 4.14 do Estudo Técnico Preliminar 687/2024 anexo ao edital, relacionada à necessidade, na fase de habilitação, de comprovação de que a licitante mantém sede, filial ou escritório na cidade ou região metropolitana onde os serviços serão realizados, em desacordo com o art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021, e a Súmula de Jurisprudência 272 do TCU.

Em virtude dessas irregularidades, a instrução inicial propôs o conhecimento da representação e a realização de oitiva prévia e de diligência à unidade jurisdicionada (peça 9, p. 5-6).

O Relator, Min. Benjamin Zymler, em Despacho exarado em 30/10/2025, manifestou-se favoravelmente às propostas de diligência, oitiva e demais encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica (peça 11).

Promovidas a oitiva prévia e diligência ao Hospital Federal dos Servidores do Estado quanto às alegações dos representantes e demais questões levantadas por esta unidade técnica, foram apresentadas pela UJ as respostas juntadas às peças 20-31.

Ao analisar os elementos encaminhados, esta unidade técnica, em instrução de peça 36, avaliou os pressupostos para adoção de medida cautelar, verificando que: (i) estava configurado o pressuposto do perigo da demora por tratar-se de contratação não decorrente de registro de preços, cujo contrato está na iminência de ser assinado, considerando que o certame foi homologado em 4/11/2025; e (ii) estava afastada a presença do pressuposto do perigo da demora reverso, uma vez que não foram trazidos argumentos que caracterizem tal pressuposto na resposta da UJ à oitiva prévia realizada por esta Corte de Contas (item 42.2, caput, da peça 9, p.6).

Quanto à plausibilidade jurídica, a instrução de peça 36 corroborou as irregularidades apontadas na instrução anterior, as quais motivaram a oitiva prévia efetivada por esta Corte.

Ademais, a instrução de peça 36 apontou outra irregularidade supostamente ocorrida no certame em estudo, qual seja, a utilização do e-mail para a realização de diligências, em vez da ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal, em prejuízo aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da segurança jurídica e da celeridade, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021.

Em vista dessas irregularidades, esta unidade técnica propôs (peça 36, p. 10-11): (i) deferir o pedido de concessão de medida cautelar, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que o Hospital Federal dos Servidores do Estado suspenda o andamento do Pregão Eletrônico 90006/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço; (ii) realizar a oitiva do Hospital Federal dos Servidores do Estado, para que se pronunciasse em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto à irregularidade descrita no parágrafo anterior (utilização do e-mail para a realização de diligências); e (iii) realizar a oitiva da sociedade empresária Vivacom Comércio e Serviços Ltda para que se manifestasse, caso quisesse, sobre o fato descrito no parágrafo anterior (utilização do e-mail para a realização de diligências), assim como sobre os pressupostos da cautelar deferida.

Outrossim, a instrução de peça 36 ponderou que o fato de uma licitante, que detinha apenas a 35ª proposta mais bem classificada, ter sido a adjudicatária do objeto licitado é um indício de possível direcionamento por meio da condução do certame, o que é reforçado pela constatação de que a empresa possui diversos contratos celebrados com a UJ, três dos quais vigentes atualmente. Nessa linha, a instrução de peça 36 apontou os indícios a seguir, que indicariam o direcionamento do certame em favor da licitante Vivacom Comércio e Serviços Ltda.

a) falta de detalhamento da análise de habilitação técnica e dos recursos impetrados pelas licitantes;

b) excesso de formalismo na desclassificação da licitante Marconi Souto Arquitetura e Planejamento Ltda. (CNPJ 13.159.262/0001-45) pela não atualização imediata dos dados cadastrais no Sicaf; e

c) ausência de razoabilidade nos prazos designados pelo pregoeiro para convocação das

licitantes.

Diante desses indícios, a instrução de peça 36 entendeu necessário o deferimento da medida cautelar e a realização de oitiva e diligência junto ao Hospital Federal dos Servidores do Estado, para que encaminhasse cópia de documentos e/ou esclarecimentos relativos ao pregão em análise, além de oitiva com a empresa Vivacom Comércio e Serviços Ltda.

O Relator, Min. Benjamin Zymler, em Despacho exarado em 12/1/2026, manifestou sua concordância com a proposta desta unidade técnica (peça 38).

A medida cautelar adotada pelo Relator no Despacho exposto à peça 38 destes autos foi referendada pelo Plenário deste Tribunal por meio do Acórdão 27/2026, exarado em Sessão de 21/1/2026 (peça 45).

Promovidas as oitivas e diligência determinadas pelo Ministro-Relator no Despacho de peça 38, foram analisadas, em 20/3/2026, as respostas apresentadas (peças 20-31, 56-60, 65-66 e 70-80), tópico a tópico, conforme instrução à peça 81, concluindo-se o seguinte:

a) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à ausência de estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes no Termo de Referência anexo ao Edital;

b) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à exigência restritiva contida no item 4.14 do Estudo Técnico Preliminar 687/2024, relacionada à necessidade, na fase de habilitação, de comprovação de que a licitante mantém sicaf, filial ou escritório na cidade ou região metropolitana onde os serviços serão realizados;

b) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à utilização do e-mail para a realização de diligências, em vez da ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal;

c) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à falta de detalhamento da análise de habilitação técnica. Nesse sentido, vale destacar:

- *os pareceres da Área de Engenharia do HFSE que fundamentaram a desclassificação das licitantes por inabilitação técnica não contêm análise detalhada dos documentos de habilitação técnica de cada empresa, indicando os critérios e parâmetros utilizados para avaliar cada documento e o resultado da análise por critério/parâmetro;*
- *HFSE não realizou envio da documentação apresentada por cada empresa, que fundamentou a respectiva desclassificação por inabilitação técnica;*
- *os atestados de capacidade técnica apresentados pela Vivacom Comércio e Serviços Ltda. não são, por si só, suficientes para comprovar experiência em elaboração de projetos de reforma de centro cirúrgico, limitando-se a serviços de manutenção predial (v. peça 80);*

d) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à falta de detalhamento dos recursos impetrados pelos licitantes;

e) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação ao excesso de formalismo na desclassificação da licitante Marconi Souto Arquitetura e Planejamento Ltda. (CNPJ 13.159.262/0001-45) pela não atualização imediata dos dados cadastrais no Sicaf;

f) havia plausibilidade jurídica quanto à alegação do representante em relação à falta de razoabilidade nos prazos designados pelo pregoeiro para convocação das licitantes;

g) a ocorrência dessas irregularidades, não se mostra suficiente para caracterizar possível direcionamento do certame em favor da licitante vencedora.

Diante do exposto, entende-se que o conjunto das irregularidades apontadas contribuiu para a desclassificação de 34 licitantes, com ***impacto direto na economicidade da contratação****, o que evidencia a* ***não obtenção da proposta mais vantajosa****.*

Dessa forma, foi proposta a manutenção da medida cautelar adotada, bem como a oitiva ao Hospital com vistas à construção participativa das deliberações. O Ministro-Relator Benjamin Zymler manifestou-se favoravelmente à proposta por meio do Despacho de peça 84. Assim, foi encaminhado o Ofício 8886/2026-TCU/Seproc à UJ (peça 85).

EXAME TÉCNICO

Foram analisadas por esta unidade técnica as respostas da unidade jurisdicionada. O Ofício 398/2026/CGDOC/AECI/MS e os Despachos SAES/CGOEX/SAES/MS tratam da resposta do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE) às irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Pregão Eletrônico 90006/2025 (peças 88, 92-93).

O HFSE reconhece a utilização de e-mail para diligências em vez da ferramenta oficial do sistema, e informa que, a partir daquele momento, as diligências passariam a ser realizadas exclusivamente pelo sistema, visando maior transparência. O documento também detalha as ações corretivas propostas, esclarece que não houve assinatura de contrato e afirma que as regras do edital foram observadas, sem tentativa de afastar a proposta mais vantajosa (peça 92, p. 1-2; peça 93, p. 1-3).

A resposta da unidade jurisdicionada aborda também os itens passíveis de diligenciamento pelo pregoeiro e reitera o posicionamento do Hospital quanto à observância das regras do edital, destacando a busca pela proposta mais vantajosa sob o ponto de vista econômico. O HFSE afirma que foram respeitados os princípios do julgamento objetivo, da legalidade, da vinculação ao edital, da razoabilidade e da igualdade entre os participantes (peça 93, p. 2; peça 88, p. 4).

Contudo, apesar das manifestações da unidade jurisdicionada, o entendimento desta unidade técnica mantém-se no sentido de que há diversas irregularidades no certame que impactaram na não obtenção da proposta mais vantajosa, tendo sido os esclarecimentos apresentados insuficientes para afastar os indícios levantados.

Vale ainda ressaltar que não se vislumbra má-fé nas condutas dos agentes públicos envolvidos na celebração e na execução contratual, entendendo-se que as irregularidades verificadas apontam para mecanismos de controle insuficientes e/ou inadequados para mitigar riscos, especialmente, de direcionamento da licitação, não se identificando necessidade de proposição de chamamento dos referidos agentes para manifestação nos autos.

Na instrução para comentários do gestor (peça 81), foi solicitada à unidade jurisdicionada a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas pelo HFSE. Em resposta (peça 93), foi apresentada ação corretiva referente exclusivamente ao prazo de diligenciamento e uso do sistema para tanto:

*Serão **solicitadas em diligenciamento pelo prazo mínimo de duas horas pela funcionalidade do sistema** e não serão mais solicitados ajustes por e-mail, para maior transparência dos feitos. (grifos nossos)*

*Também foram solicitados subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições e, na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos da determinação do TCU **para anulação do certame** e atos dele decorrentes. A UJ apenas retornou informando acerca do entendimento do pregoeiro sobre possível reversão da homologação do certame:*

*Como se vislumbra dos autos, o contrato com o licitante não foi assinado, assim como se trata de aquisição de empresa especializada em elaboração de projetos de arquitetura para o HFSE, voltados para a modernização do centro cirúrgico, este pregoeiro avalia que **não haverão maiores prejuízos caso a decisão seja de reverter a homologação do certame.** (grifos nossos)*

Portanto, observa-se que o HFSE não apresentou possíveis ações para correção de cada uma das irregularidades, nem subsídios à esta Corte de Contas para avaliar o custo-benefício de possíveis proposições ou dos impactos no caso de anulação do certame e dos atos dele decorrentes.

CONCLUSÃO

Conclui-se, assim, que o conjunto das irregularidades identificadas comprometeu a obtenção da proposta mais vantajosa, com impacto na economicidade do certame, bem como se verifica a ausência de manifestação quanto à adoção de eventuais medidas corretivas. Ademais, o certame encontra-se suspenso há aproximadamente quatro meses, sem que tenha havido solicitação de sua retomada, por motivo de urgência, pela unidade jurisdicionada, o que evidencia o afastamento do perigo da demora reverso.

*Diante do exposto, propõe-se revogar a medida cautelar anteriormente deferida, ante a perda de sua razão de subsistir, sem prejuízo do pronto cumprimento, pelo Hospital Federal dos Servidores do Estado, da **determinação**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as providências necessárias para **anulação do Pregão Eletrônico 90006/2025**, no caso de realização de novo procedimento para contratação do objeto, **proceder aos devidos ajustes no instrumento convocatório**, além da proposta de **ciência** à unidade jurisdicionada quanto às demais irregularidades constatadas.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Não houve pedido de ingresso aos autos.
Não houve pedido de vista e/ou cópia.
Não houve pedido de sustentação oral.
Verifica-se o seguinte processo conexo a este:

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
022.961/2025-9	Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos certames Pregão Eletrônico 90029/2025, Pregão Eletrônico 90006/2025 e Pregão Eletrônico 90037/2024, sob a responsabilidade de Hospital Federal dos Servidores do Estado, cujos objetos são similares: contratação de serviço de engenharia para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e serviços técnicos, especificações técnicas, planilhas de itens de serviço material e mão de obra, cronograma físico e financeiro e, projeto básico para licitação, para futuras reforma e readequação de setores no Hospital Federal dos Servidores do Estado	Aberto	Fase: após pronunciamento meta; Situação: em instrução; Resumo: deferimento de medida cautelar oitiva e diligência realizadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em virtude do exposto, propõe-se:

i.revogar a medida cautelar adotada por meio do Acórdão 27/2026-TCU-Plenário;

*ii.no **mérito**, considerar a presente representação **procedente;***

*iii.**determinar** ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que, adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados:*

a) adoção das providências necessárias para anulação do Pregão Eletrônico 90006/2025, no prazo de 15 (quinze) dias;

*b) no caso de realização de novo procedimento para contratação do mesmo objeto ou objetos similares, **proceder aos devidos ajustes no instrumento convocatório quanto aos aspectos indicados a seguir**:*

b.1) inclusão, de forma expressa, clara e objetiva, dos critérios e parâmetros a serem utilizados para a análise da comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, previstos no item 8.38 do Termo de Referência anexo ao edital, com vistas a assegurar transparência na seleção de propostas, garantir a

objetividade na avaliação dos documentos de habilitação técnica e observar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

b.2) *exclusão da exigência excessivamente restritiva relacionada à necessidade, na fase de habilitação, de comprovação de que a licitante mantém sede, filial ou escritório na cidade ou região metropolitana onde os serviços serão realizados, constante do item 4.14 do Estudo Técnico Preliminar 687/2024, por configurar restrição indevida à competitividade, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021 e à Súmula de Jurisprudência 272 do Tribunal de Contas da União;*

iv. dar ***ciência*** *ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90006/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

b) utilização do e-mail para a realização de diligências, em vez da ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal, em prejuízo aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência, da segurança jurídica e da celeridade, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

c) falta de detalhamento objetivo e suficiente, pelos agentes responsáveis, da devida análise e fundamentos empregados para de atos adotados no certame, como avaliação de documentação de habilitação técnica e julgamento dos recursos impetrados pelos licitantes, em prejuízo aos princípios da motivação, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

d) excesso de formalismo na desclassificação de licitante, pela não atualização imediata dos dados cadastrais no Sicaf e, caso aplicável, realização de diligência, em prejuízo aos princípios da vinculação ao edital, da razoabilidade, da proporcionalidade e da busca da melhor proposta, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

e) falta de razoabilidade na definição dos prazos designados pelo pregoeiro para convocação das licitantes, em prejuízo aos princípios da vinculação ao edital e da razoabilidade, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

f) desclassificação de proposta realizada com base exclusivamente em item constituinte do estudo técnico preliminar, e não formalmente do edital e seus anexos, o que afronta os arts. 6º, inc. XX e XXIII, e 59 da Lei 14.133/2021 e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que o ETP faz parte da fase de planejamento da licitação, não possuindo força vinculante perante os licitantes, e, ainda que publicado como parte do instrumento convocatório, assumirá nessa condição caráter essencialmente informativo, para subsídio à formulação de propostas;

v. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), para subsidiar a resposta à construção participativa de deliberação;*

vi. ***informar*** *ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), à Vivacom Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 10.996.691/0001-89) 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;*

vii. ***arquivar*** *os presentes autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.*"

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico (PE) 90.006/2025, sob a responsabilidade do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com valor estimado de R$ 952.455,05, cujo objeto é "*a contratação de serviços de engenharia para elaboração de projetos de arquitetura e engenharia e serviços técnicos, especificações técnicas, planilhas de itens de serviço material e mão de obra, cronograma físico e*

financeiro e projeto básico para licitação, para a reforma e readequação do Setor do Centro Cirúrgico Geral, no HFSE".

2. O certame encontra-se homologado e adjudicado à empresa Vivacom Comércio e Serviços Ltda., 35ª colocada, após a desclassificação ou inabilitação de 34 licitantes: treze por inabilitação técnica, dezessete por ausência de resposta à convocação do pregoeiro no prazo assinalado, uma por não atualização tempestiva dos dados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) e três por motivos diversos. O contrato ainda não foi assinado.

3. Por meio do Acórdão 27/2026-Plenário, de 21/1/2026, foi referendada medida cautelar que suspendeu a continuidade do certame.

4. A representação noticiou as seguintes ocorrências, posteriormente objeto de oitivas do HFSE e da empresa à qual o certame foi adjudicado:

a) Irregularidades atinentes à habilitação e à competitividade do certame:

(a.1) ausência de parâmetros objetivos para a aferição da capacidade técnico-operacional exigida dos licitantes; e

(a.2) deficiência de motivação nos atos de habilitação e no exame dos recursos administrativos;

(a.3) exigência indevida de manutenção de sede, filial ou escritório na localidade de execução dos serviços, ainda na fase de habilitação;

(a.4) excesso de formalismo em desclassificação fundada na não atualização imediata de dados cadastrais no Sicaf;

(a.5) fixação de prazos exíguos para atendimento às convocações do pregoeiro; e

b) Irregularidade relativa à condução procedimental da disputa: realização de diligências por correio eletrônico, em substituição à funcionalidade própria da plataforma oficial de compras.

5.A instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações considerou graves as irregularidades e propõe a realização de determinação para a anulação do pregão.

II

6.A primeira irregularidade – ausência de parâmetros objetivos para a aferição da capacidade técnico-operacional dos licitantes – consistiu na exigência de comprovação de aptidão para execução de serviços "similares" ou de "complexidade equivalente", sem, contudo, delimitar, de modo claro e verificável, quais características mínimas seriam reputadas suficientes para o atendimento da exigência.

7.Como observou a unidade técnica, "*não há como estabelecer relação entre a desclassificação de 13 empresas por inabilitação técnica e um eventual direcionamento no certame em favor da licitante vencedora*" (peça 81, p. 19).

8.Tal deficiência vulnera o dever de objetividade inerente à fase de habilitação e compromete a previsibilidade do certame, por facultar espaço indevido a avaliações discricionárias incompatíveis com o princípio do julgamento objetivo, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

9.Ainda relevantes são as falhas concernentes à motivação dos atos de habilitação e ao exame dos recursos apresentados pelas licitantes. Consoante a unidade técnica verificou (peça 81, p. 19):

"*os pareceres da Área de Engenharia do HFSE que fundamentaram a desclassificação das licitantes por inabilitação técnica não contém análise detalhada dos documentos de habilitação técnica de cada empresa, indicando os critérios e parâmetros utilizados para avaliar cada documento e o resultado da análise por critério/parâmetro; nos pareceres, informa-se, unicamente, que as empresas não atendiam 'aos requisitos mínimos de qualificação técnica exigidos no edital, especialmente no que se refere à experiência comprovada em Unidades Hospitalares com características compatíveis às do objeto licitado*" (grifou-se).

10. Também nessa situação, foram violados os princípios da motivação e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021. Registre-se que essa irregularidade decorre, em grande medida, da própria ausência de parâmetros objetivos no edital para a avaliação da habilitação técnica das licitantes.

III

11.Na mesma linha, mostra-se irregular a exigência de comprovação, ainda na fase de habilitação, de manutenção de sede, filial ou escritório na localidade de execução dos serviços.

12.Trata-se de condicionante que, além de divorciada da demonstração de aptidão técnica propriamente dita, introduz ônus territorial indevido e potencialmente excludente, em desarmonia com o art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021 e com a consolidada orientação deste Tribunal contrária à imposição de barreiras geográficas destituídas de justificativa técnica idônea.

13.A esse respeito, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a exigência de escritório ou estrutura física em localidade específica, sem demonstração de sua imprescindibilidade para a adequada execução do objeto, restringe indevidamente o caráter competitivo da licitação. Exigências dessa natureza somente poderiam ser admitidas, em hipóteses estritas, como obrigação a ser cumprida pelo futuro contratado em momento oportuno de execução, jamais como pressuposto de participação apto a reduzir artificialmente o universo competitivo.

14. Ademais, tal exigência não constou do edital, como seria exigível, mas apenas do estudo técnico preliminar, em desacordo com os arts. 6º, inciso XX, e 59, inciso II, da Lei 14.133/2021.

IV

15.A próxima ocorrência diz respeito a apontado excesso de formalismo em desclassificação de licitante fundamentada na não atualização imediata de dados cadastrais no Sicaf.

16.O edital do certame assim dispõe (peça 4, p. 15-16):

"*9.12. É de responsabilidade do licitante conferir a exatidão dos seus dados cadastrais no Sicaf e mantê-los atualizados junto aos órgãos responsáveis pela informação, devendo proceder, imediatamente, à correção ou à alteração dos registros tão logo identifique incorreção ou aqueles se tornem desatualizados.*

9.12.1. A não observância do disposto no item anterior poderá ensejar desclassificação no momento da habilitação" (grifou-se).

17.É incontroverso que o licitante não estava em situação regular no sistema: validades vencidas de suas regularidades estadual, municipal e econômico-financeira. Ademais, foi concedido o prazo de quase três horas para que a empresa regularizasse a situação no cadastro, o que não ocorreu.

18. Assim, tendo sido observadas as regras editalícias e oportunizado o saneamento da falha mediante diligência, não vislumbro excesso de formalismo. O certame também se submete ao princípio da celeridade, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, sendo razoável esperar que os licitantes verifiquem previamente sua situação cadastral no Sicaf antes de participarem de licitações públicas.

V

19. A próxima ocorrência diz respeito à aplicação do subitem 5.15 do edital (peça 4):

"5.*15. Caberá ao licitante interessado em participar da licitação acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório e se responsabilizar pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de mensagens emitidas pela Administração ou de sua desconexão e a fixação de prazos exíguos para atendimento às convocações do pregoeiro*."

20. Durante o transcurso da sessão pública, o pregoeiro enviou sucessivas mensagens aos licitantes para que confirmassem sua presença no prazo de até cinco minutos. A ausência de resposta nesse intervalo acarretava a desclassificação do licitante.

21.Entretanto, como bem pontuado pela unidade técnica, "*não havia convocação ou outro fato relevante que justificasse a participação da empresa no prazo ínfimo de cinco minutos*" (peça 81, p. 21). Ademais, caso o licitante deixasse de praticar qualquer ato a seu cargo durante a sessão pública, as consequências dessa omissão já se encontravam previstas no edital.

22. A confirmação de presença exigida pelo pregoeiro, por ser desnecessária naquele contexto, caracterizou excesso de formalismo e pode ter levado à desclassificação de licitantes que, embora ausentes da sessão por breve intervalo em etapa não relevante, estariam aptos e dispostos a apresentar propostas.

VI

23.Finalmente, merece censura a condução das diligências por meio de correio eletrônico, em substituição à funcionalidade própria da plataforma oficial de compras.
24.Em procedimentos licitatórios eletrônicos, a observância do meio institucional previsto para a prática dos atos processuais não constitui formalismo vazio, mas garantia de publicidade, rastreabilidade, simultaneidade de ciência e integridade do histórico do certame. O emprego de canal paralelo, sem amparo no regramento do procedimento e sem a mesma transparência inerente ao sistema oficial, fragiliza a confiança no processo decisório e dificulta o controle externo e social sobre os atos praticados.
25.De qualquer forma, a própria unidade jurisdicionada reconheceu a inadequação do uso de **e-mail** para diligências e informou que passaria a utilizar exclusivamente a funcionalidade própria do sistema.
VII
26. Nesse contexto, o conjunto probatório revela a coexistência de vícios que afetaram dimensões essenciais do procedimento licitatório, notadamente a transparência dos critérios de habilitação, a objetividade do julgamento, a amplitude da competição e, em última análise, a própria obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
27.Assim, a anulação do Pregão Eletrônico 90.006/2025 apresenta-se como medida necessária à recomposição da legalidade e à proteção do interesse público primário, especialmente porque os vícios identificados se irradiaram sobre fases estruturantes da disputa e não podem ser adequadamente sanados sem comprometimento da igualdade entre os participantes. A inexistência de contrato firmado, aliada à ausência de demonstração de risco concreto decorrente da desconstituição do certame, corrobora a proporcionalidade da medida.
28. São igualmente pertinentes as propostas de encaminhamento referentes às falhas verificadas.
29.Outrossim, diante da gravidade dos fatos aqui tratados, potencialmente indicativos da prática de erro grosseiro, entendo pertinente a realização de determinação à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para que identifique os responsáveis pelas irregularidades tratadas neste voto e, posteriormente, submeta a este Relator proposta de realização de audiências.

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 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1742/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.145/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Hospital Federal dos Servidores do Estado (00.394.544/0211-82); Vivacom Comércio e Serviços Ltda. (10.996.691/0001-89).
4. Órgão/Entidade: Hospital Federal dos Servidores do Estado.
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:
8.1. Fabio Moreira Altoe, representando Ml Projetos Eireli;
8.2. José Guilherme Berman Corrêa Pinto (119.454/OAB-RJ), representando Vivacom Comercio e Serviços Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.006/2025, sob a responsabilidade do Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE),

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. no mérito, considerar a presente representação procedente;

9.2. determinar ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. adote, no prazo de até 15 (quinze) dias, as providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico 90.006/2025;

9.2.2. no caso de realização de novo procedimento para contratação do mesmo objeto ou objetos similares:

9.2.2.1. inclua, de forma expressa, clara e objetiva, os critérios e parâmetros a serem utilizados na análise da comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, em observância ao art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.2.2.2. exclua exigência, na fase de habilitação, de comprovação de que a licitante mantenha sede, filial ou escritório na cidade ou na região metropolitana em que os serviços serão prestados, em observância ao art. 9º, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021;

9.2.3. informe a este Tribunal, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, as providências adotadas em cumprimento ao subitem 9.2.1 **supra**.

9.3. dar ciência ao Hospital Federal dos Servidores do Estado (HFSE), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca das seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90.006/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.3.1. utilização de correio eletrônico para a realização de diligências, em substituição à ferramenta própria do Portal de Compras do Governo Federal, em prejuízo aos princípios da publicidade, da eficiência, da transparência e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.2. ausência de detalhamento objetivo e suficiente, pelos agentes responsáveis, da análise realizada e dos fundamentos adotados em atos praticados no certame, a exemplo da avaliação da documentação de habilitação técnica e do julgamento dos recursos interpostos pelos licitantes, em prejuízo aos princípios da motivação e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.3. convocação de licitantes apenas para confirmar presença na sessão pública, sem necessidade de prática de qualquer ato processual, em prejuízo ao princípio da razoabilidade previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.3.4. desclassificação de proposta com fundamento exclusivamente em item constante do estudo técnico preliminar, e não do edital e de seus anexos, em desacordo com os arts. 6º, inciso XX, e 59, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.4. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações para que identifique os responsáveis pelas irregularidades tratadas nestes autos e, posteriormente, submeta ao relator do feito proposta de realização de audiências;

9.5. encaminhar cópia da presente decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos interessados e ao representante;

9.6. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1742-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 011.103/2025-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Órgãos: Advocacia-Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; 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; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; 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; Polícia Federal; e Polícia Rodoviária Federal
Responsáveis: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OPERACIONAL. AVALIAR SE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA QUE ATUAM COMO SERVIDORES, FUNCIONÁRIOS, CONSULTORES, TERCEIRIZADOS E ESTAGIÁRIOS ENCONTRAM, NO AMBIENTE LABORAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, CONDIÇÕES EFETIVAS DE ACOLHIMENTO, ACESSIBILIDADE E ENFRENTAMENTO AO CAPACITISMO QUE GARANTAM SUA INCLUSÃO PLENA, DIGNIDADE E PERMANÊNCIA NO TRABALHO. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), inserta à peça 91:

*"**I. INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de auditoria operacional com objetivo de avaliar se pessoas com deficiência que atuam como servidores(as), funcionários(as), consultores(as), terceirizados(as) e estagiários(as) encontram, no ambiente laboral da Administração Direta do Poder Executivo Federal, condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que garantam sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho, a partir da análise das políticas e ações estruturantes adotadas pelos respectivos órgãos. A auditoria é decorrente de deliberação constante em Despacho de 4/6/2025 do Ministro Benjamin Zymler (TC 008.466/2025-4).

2. A fiscalização está alinhada às seguintes diretivas do TCU: a) objetivos estratégicos constantes do Planejamento Estratégico do TCU 2023-2028 e do Plano de Gestão do TCU 2023-2025 (Portaria TCU 80/2023), inserida no Objetivo Estratégico n. 3 – Efetividade de políticas públicas e no Objetivo Operacional n. 3 – Contribuir para a efetividade de políticas públicas; b) declaração do Tribunal de que o ano de 2025 representa o 'Ano da Pessoa com Deficiência no Controle Externo Brasileiro', coincidindo com o décimo aniversário da Lei 13.145/2015, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência); e c) diretrizes da Estratégia de Controle de Equidade em Políticas Públicas aprovada pela Presidência do Tribunal em março de 2024.

3. A auditoria foi realizada em observância às orientações constantes no Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 18/2020.

4. O objeto de auditoria são as diretrizes, práticas e ações adotadas por 36 órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo Federal para garantir, aos profissionais com deficiência que compõem o quadro efetivo e auxiliar desses órgãos, condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que assegurem sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho.

5. Definido o objeto da auditoria, a equipe delimitou o problema e o escopo da fiscalização com apoio metodológico da análise stakeholder e da análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco (DVR), constantes do Plano de Auditoria integrante da peça 11 do processo.

*6. A análise **stakeholder** realizada pela equipe de auditoria evidencia que a acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nas organizações deve ser planejada e desenvolvida de forma transversal, o que significa que essas questões não podem ser tratadas como um projeto isolado ou de responsabilidade exclusiva de uma área, mas sim como uma política integrada a diversas áreas e processos internos. Portanto, a auditoria parte da ótica de que a acessibilidade e a inclusão das pessoas com deficiência nas organizações devem ser tratadas como um valor central que permeia toda a operação da organização, e não como um valor marginal, cabendo responsabilidade compartilhada desde a alta gestão até as equipes operacionais.*

7. Apesar de o Brasil possuir um avançado arcabouço legal de proteção à pessoa com deficiência, levantamentos preliminares realizados pela equipe de auditoria indicam que a inclusão desses profissionais que trabalham em órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal pode estar ocorrendo de forma precária e incompleta, caracterizando um quadro de capacitismo institucional.

8. Esse capacitismo se materializa no problema central da auditoria, a falta de preparo e de ações estruturantes dos órgãos para acolher e incluir profissionais com deficiência no ambiente laboral, que se manifesta em dois pilares: a) falha no princípio da burocracia representativa; e b) baixa maturidade na gestão da política de acessibilidade e inclusão.

9. Aspecto para o qual a auditoria está dando especial atenção no segundo pilar do problema é em relação às barreiras atitudinais. O Guia 'Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas', elaborado pela Rede de Acessibilidade, um grupo composto por diversos órgãos da Administração Pública Federal brasileira, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF) e o TCU, enfatiza que pensar e discutir as barreiras atitudinais nas organizações 'deve nos impulsionar a refletir acerca de nossas ações diante de nós mesmos e do outro. O que há dentro de nós que impede a desconstrução de conceitos, valores e

atitudes a respeito da diversidade humana? As barreiras atitudinais são demonstradas por meio da discriminação, do esquecimento e da ignorância, fortalecendo a exclusão social da pessoa com deficiência'.

10. Os objetivos específicos definidos para a auditoria foram:

a) verificar se a composição da força de trabalho dos órgãos, em seus diversos vínculos e níveis hierárquicos, atende aos princípios da burocracia representativa no que tange à inclusão de pessoas com deficiência, tanto no aspecto quantitativo (presença) quanto no qualitativo (ascensão a cargos de liderança);

b) avaliar o modelo de gestão da política de acessibilidade e inclusão nos órgãos, considerando sua institucionalização, planejamento, estrutura organizacional (comitês e unidades administrativas) e execução, a fim de aferir sua capacidade de promover ações coordenadas e transversais;

c) diagnosticar as práticas de coleta, gerenciamento e uso de dados e informações sobre os profissionais com deficiência, a fim de avaliar se são suficientes e adequadas para subsidiar a tomada de decisões estratégicas e o aprimoramento contínuo da política de inclusão;

d) identificar a percepção dos profissionais com deficiência sobre as condições de trabalho e de acessibilidade no órgão, as ações de acolhimento, ambientação e inclusão no ambiente laboral e as possibilidades de ascensão profissional; e

e) identificar e disseminar boas práticas de gestão da acessibilidade e inclusão já existentes na administração pública, que possam servir de referência para o aprimoramento das políticas nos órgãos auditados.

11. Visando ao atendimento desses objetivos, foram elaboradas as seguintes questões norteadoras do trabalho de fiscalização, com base nos riscos selecionados no curso da fase de planejamento:

***Questão 1** – A composição da força de trabalho dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal atende aos princípios da burocracia representativa no que tange às pessoas com deficiência?*

***Questão 2** – O modelo de governança e gestão dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal, no que diz respeito à política de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência que trabalham nesses órgãos, está implementado conforme boas práticas recomendadas e incorpora a perspectiva e a promoção de ações transversais em relação à eliminação das diversas barreiras?*

***Questão 3** – Os órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal coletam, gerenciam e utilizam dados e informações confiáveis e atualizados sobre os profissionais com deficiência que compõem seu quadro de pessoal para subsidiar a tomada de decisões estratégicas e o aprimoramento da política de acessibilidade e inclusão?*

12. Como orienta o parágrafo 241 do Manual de Auditoria Operacional do TCU, '(...) também é importante explicitar o não-escopo do trabalho. Isso pode ajudar a reduzir mal-entendidos e falsas expectativas, não só por parte da entidade auditada, mas também de outros stakeholders, internos e externos ao TCU'. Não fazem parte do escopo desta auditoria (não escopo):

a) verificação do cumprimento de normas técnicas de acessibilidade, em função da complexidade dos procedimentos e da exigência de conhecimento especializado. Contudo, esse não-escopo não impediu aplicação de procedimentos para obter a percepção dos profissionais com deficiência sobre as condições de trabalho e de acessibilidade nos órgãos em que trabalham;

b)implementação do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência, assunto que já está sendo tratado pelo TCU no processo de Representação TC 003.487/2025-3, instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios);

c) acessibilidade digital no setor público federal, assunto tratado pelo TCU no processo de Levantamento TC 008.257/2024-8, executado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI);

d) processos seletivos de ingresso de pessoas com deficiência via concurso público e análise de editais, quantidade de vagas ofertadas e garantia de acessibilidade durante a execução das provas. A política de cotas em concursos públicos, tanto para pessoas negras quanto para pessoas com deficiência, está sendo objeto de auditoria específica conduzida pela AudEducação, no processo TC 015.036/2025-1.

13. A etapa de planejamento está sintetizada na Matriz de Planejamento constante do Apêndice C, contendo detalhamentos que incluem: critérios de auditoria; informações requeridas e fontes de informação; procedimentos para coleta e análise de dados e informações; limitações para busca das evidências; e o que a análise das informações permitirá dizer.

14. Seguindo as orientações do tópico 5.3 do Manual de auditoria Operacional do TCU, a auditoria adotou procedimentos para obtenção de dois tipos de evidências: testemunhal e documental. Aplicando três técnicas de coleta de dados: pesquisa; revisão documental e uso de base de dados. A metodologia detalhada adotada para a execução deste trabalho encontra-se no Apêndice B.

15. Em relação à evidência documental, a equipe de auditoria encaminhou ofícios a 36 órgãos da Administração Direta requisitando documentos e informações sobre: a) planos, diretrizes e instância colegiada que tratam da acessibilidade e da inclusão de pessoas com deficiência que trabalham no órgão; b) ações desenvolvidas na eliminação de barreiras e na consolidação de uma cultura organizacional acessível, inclusiva e de combate ao capacitismo; c) gestão de cadastro ou banco de dados para registro dos profissionais com deficiência que trabalham no órgão. Houve 100% de atendimento dos órgãos consultados.

16. Ao realizar a pesquisa, a equipe se preocupou em respeitar o lema 'Nada sobre nós, sem nós!', que evidencia a garantia do protagonismo das pessoas com deficiência em serem escutadas sobre todos os assuntos de seu interesse. Por isso, a ênfase na pesquisa realizada para identificar a percepção dos profissionais com deficiência sobre as condições de acessibilidade no órgão, a ambientação e inclusão no ambiente laboral, e as possibilidades de ascensão profissional. Essa escuta direta ao cidadão contemplou o envio de 3.462 questionários eletrônicos, contemplando cinco blocos de perguntas: a) Perfil do pesquisado; b) Inclusão no ambiente de trabalho e ascensão profissional; c) Acessibilidade física no entorno e nos prédios do órgão em que trabalha; d) Acessibilidade tecnológica e mobiliário; e) Acessibilidade comunicacional e informacional. Foram obtidas 873 respostas, representando uma taxa de resposta de 25% para o conjunto dos 36 órgãos.

17. Os principais critérios/referências que nortearam a condução dos trabalhos de fiscalização foram: a) Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira da Inclusão); b) Decreto 9.508/2018 (reserva de vagas em concursos públicos às pessoas com deficiência); c) Decreto 11.785/2023 (Programa Federal de Ações Afirmativas – PFAA); d) JANNUZZI, Adriana Padula et al. Como construir um ambiente acessível nas organizações públicas. 1. ed. – Brasília: Rede de acessibilidade, 2019; e) Resolução 401/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispõe sobre o desenvolvimento de diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário; f) Decreto 11.792/2023 (acessibilidade nas edificações sob a administração ou a utilização da administração pública federal direta, autárquica e fundacional); g) Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024 (procedimentos para adaptações de acessibilidade e para divulgação da situação de acessibilidade das edificações públicas federais).

I. Visão geral do tema

18. A Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – LBI) preceitua, em seu art. 4º, caput, que 'Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação'. A LBI define a discriminação em razão da deficiência como: 'toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistivas' (art. 4º, § 1º).

19. Por pessoa com deficiência entende-se aquela 'com impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas' (art. 2º da Lei 13.146/2015).

20. No contexto de discriminação contra as pessoas com deficiência, surge o termo capacitismo, que remete ao preconceito e ao julgamento de que essas pessoas não são capazes ou são inferiores. Essa discriminação ocorre por meio de determinados tratamentos, formas de comunicação, práticas atitudinais, barreiras físicas e arquitetônicas, que impedem o pleno exercício da cidadania dessas

pessoas. A origem do capacitismo está em colocar a deficiência acima do sujeito e não apenas como uma característica dele. Por isso o termo correto ser pessoa com deficiência e não deficiente, porque assim, não se restringe o sujeito somente à sua deficiência.

21. O capacitismo se manifesta através de várias barreiras, assim definidas pelo art. 3º, IV, da Lei 13.146/2015 como 'qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros', e que são classificadas em:

a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo (p.ex. ausência de rampas ou de rebaixamentos em calçadas, falta de piso tátil, semáforos sem alertas sonoros, sinalização visual inadequada, mobiliário que bloqueia o fluxo de pedestres, ausência ou má localização de vagas de estacionamento para pessoas com deficiência, rampas de acesso mal projetadas);

b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados (p. ex. escadas sem elevadores ou rampas, portas ou corredores estreitos que não comportam cadeira de rodas, balcão e mesa com altura inadequada, banheiros ou vestiários não adaptados);

c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes (p. ex. veículos e plataformas não adaptados, falta de assentos preferenciais ou mal sinalizados, falta de espaços reservados para cadeiras de rodas);

d) barreiras nas comunicações e na informação: dificuldade ou impossibilidade da expressão ou do recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação (p. ex. sites sem alto contraste, sem texto alternativo para imagens ou com navegação complexa, falta de legenda, audiodescrição ou tradução para Libras em vídeos e áudios, ausência de versões em braile para textos impressos ou uso de letras pequenas e difíceis de ler);

e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos, baseados em preconceitos, estereótipos ou estigmas que impedem ou prejudicam a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas (p.ex. não reconhecer as potencialidades e autonomias da pessoa com deficiência, presumindo que ela não é capaz de realizar certas atividades, ter a crença de que pessoas com deficiência são inferiores, utilizar linguagem que inferioriza ou estigmatiza a pessoa com deficiência);

f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias (p. ex. softwares não acessíveis).

22. Ramos (2024) estabelece seis diferentes situações associadas à prática do capacitismo nas organizações: a) práticas preconceituosas e discriminatórias; b) barreira para assunção de cargos comissionados; c) dificuldade de avanço na carreira; d) o papel dos superiores hierárquicos; e) estereótipos e estigmas; f) humor como forma de discriminação. Enfrentar o capacitismo exige inovações na gestão e revisão dos processos de trabalho, com uma pauta institucional que associe a garantia de acessibilidade com a superação de barreiras atitudinais.

23. A mudança cultural nas organizações públicas representa um dos desafios à plena inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, porque ainda persistem preconceitos e práticas atitudinais discriminatórias, muitas vezes invisíveis, que dificultam o pleno exercício dos direitos dessas pessoas. 'Quando há gestores aptos a liderar processos inclusivos, colegas sensibilizados e acompanhamento adequado às pessoas com deficiência, as empresas passam a oferecer um ambiente saudável e inclusivo e atrair candidatos interessados em preencher as vagas destinadas a pessoas com deficiência' (TRT12, 2021).

24. O Decreto Federal 11.793/2023, que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Novo Viver Sem Limite), coloca o enfrentamento ao capacitismo como primeira medida do rol das diretrizes de atuação estabelecidas.

25. Sob o ponto de vista do cidadão, a auditoria busca estimular a adoção de práticas inclusivas para pessoas com deficiência na condição de servidores(as), funcionários(as), consultores(as),

terceirizados(as) e estagiários(as) da Administração Direta do Poder Executivo Federal e contribuir com o aperfeiçoamento das políticas e práticas institucionais voltadas ao enfrentamento do capacitismo.

26. Em função do escopo do trabalho e da metodologia empregada (Apêndice B), não houve limitações que comprometessem a execução do plano de auditoria e as informações requisitadas foram entregues tempestivamente. Nos próximos capítulos são relatados os achados de auditoria, organizados em quatro capítulos.

II. Presença de barreiras atitudinais dentro da administração pública federal reforça o capacitismo e prejudica a consolidação de um ambiente de trabalho inclusivo para os profissionais com deficiência.

27. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, em seu preâmbulo, reconhece que 'a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas' (grifo inserido). Ao tratar do tema conscientização, a Convenção, em seu artigo 8, destaca o compromisso com a adoção de medidas efetivas e apropriadas para combater estereótipos, preconceitos e práticas nocivas em relação a pessoas com deficiência.

28. No Brasil, a Lei 13.146/2015 coloca as atitudes e comportamentos como barreiras que podem impedir ou prejudicar a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, classificando-as como barreiras atitudinais (art. 3º, inciso IV, 'e'). As barreiras podem ser encontradas sob a forma de preconceitos, estigmas, estereótipos e discriminações. A convivência com pessoas com deficiência dentro das organizações deveria estimular a sensibilização para eliminar atitudes que atentem contra o direito fundamental ao trabalho desses indivíduos, promovendo sua real inclusão social e laboral.

29. Embora a legislação tenha avançado e contemple conjunto sólido de normas que protegem as pessoas com deficiência, a Análise SWOT-DVR realizada na fase de planejamento da fiscalização apontou o risco da pouca empatia da cultura organizacional na superação de barreiras atitudinais que prejudicam a efetiva inclusão da pessoa com deficiência no seu ambiente de trabalho, devido à insuficiência de ações de capacitação e sensibilização que promovam mudanças na mentalidade e no comportamento de gestores e equipes, contribuindo para a perpetuação de práticas capacitistas.

30. Os exames de auditoria que suportam este achado estão baseados em evidências testemunhal e documental. A pesquisa trouxe a percepção de 873 profissionais com deficiência sobre as condições de acessibilidade no ambiente de trabalho, abordando perguntas sobre: a) conhecimento do termo capacitismo; b) preparo e sensibilidade do(a) gestor(a)/chefia do setor em que trabalha para lidar com as particularidades das pessoas com deficiência; c) preconceito/discriminação sofrida em razão da sua deficiência no ambiente de trabalho; d) segurança/disposição para realizar uma denúncia sobre preconceito ou discriminação sofrida no ambiente de trabalho em razão da sua deficiência; e) acolhimento e ambientação recebida no momento em que ingressou no órgão; f) fatores que dificultam o crescimento profissional de pessoas com deficiência em seu órgão; g) situação vivida em relação à rejeição para ocupar cargo ou função comissionada. A revisão documental (requisição) levantou iniciativas desenvolvidas pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal quanto a evento, campanha, ação de capacitação e publicação de material relacionados aos temas da diversidade, inclusão e enfrentamento ao capacitismo.

Situação encontrada

31. Em relação à situação encontrada pela auditoria, pessoas com deficiência declaram haver atitudes e comportamentos de seus pares, inclusive em posições de chefia, que impedem ou prejudicam a sua plena participação e inclusão no ambiente de trabalho. Ao ser perguntado(a) se já sofreu preconceito ou discriminação em razão da sua deficiência, ocorrida no órgão onde estava trabalhando no momento da pesquisa, 21% dos respondentes assinalaram 'Sim, por colegas do setor', 19% 'Sim, por pessoas de outras áreas do órgão', 16% 'Sim, pela minha chefia', e 11% preferiram não se manifestar. Ao ser perguntado(a) sobre as barreiras que mais dificultam o crescimento profissional de pessoas com deficiência no órgão em que trabalha, 33% dos respondentes indicaram o item 'Barreiras atitudinais', 31% mencionaram

'Exigência de Renúncia a Direitos' e 23% marcaram 'Falta de oportunidade de desenvolvimento profissional'.

32. A dimensão da 'acessibilidade atitudinal' analisada neste capítulo encontra amparo no art. 3º, inciso IV, alínea 'e', da Lei 13.146/2015.

33. Os resultados da pesquisa sugerem a existência de estigmas nos órgãos públicos, haja vista 36% dos respondentes terem assinalado que sofreram preconceito ou discriminação dirigidas contra sua pessoa em razão da sua deficiência, ao marcarem pelo menos um dos itens associados às respostas com 'Sim' do questionário (Tabela 1), reforçando práticas capacitistas que se originam tanto em colegas de setor quanto em chefias. A pergunta admitia múltiplas respostas sobre de quem procedeu a discriminação. Essa situação representa um grande obstáculo para a inclusão social das pessoas com deficiência nas organizações.

Tabela 10 – Percepção de pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais sobre preconceito/discriminação sofrida em razão da sua deficiência, no ambiente de trabalho.

Você já sofreu preconceito/discriminação em razão da sua deficiência, no ambiente de trabalho do órgão onde você trabalha atualmente?		Não	Sim, pela chefia/ gestor(a) de setor/ unidade em que trabalho	Sim, por colegas do meu setor	Sim, por pessoas de outras áreas do órgão	Sim, por usuários a quem eu presto atendimento	Prefiro não responder
Média geral (n=873)		**54%**	**16%**	**21%**	**16%**	**7%**	**10%**
Tipo da deficiência	Física (n=400)	61,0%	16,8%	22,5%	14,3%	9,0%	8,8%
	Mental (n=110)	40,9%	33,6%	27,3%	24,5%	7,3%	10,9%
	Sensorial (n=323)	55,1%	11,5%	25,4%	18,0%	5,3%	13,9%
Local de trabalho	Distrito Federal (n=303)	54,5%	12,5%	29,0%	20,8%	2,0%	9,6%
	Estado (n=570)	53,0%	18,1%	20,0%	13,9%	9,6%	11,1%
Sexo	Masculino (n=519)	55,1%	15,0%	20,2%	14,8%	7,7%	10,4%
	Feminino (n=348)	52,0%	18,1%	27,9%	18,7%	6,0%	10,9%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria. Obs.: a distribuição percentual das respostas supera os 100% porque a pergunta admitia múltiplas respostas para os itens com "Sim".

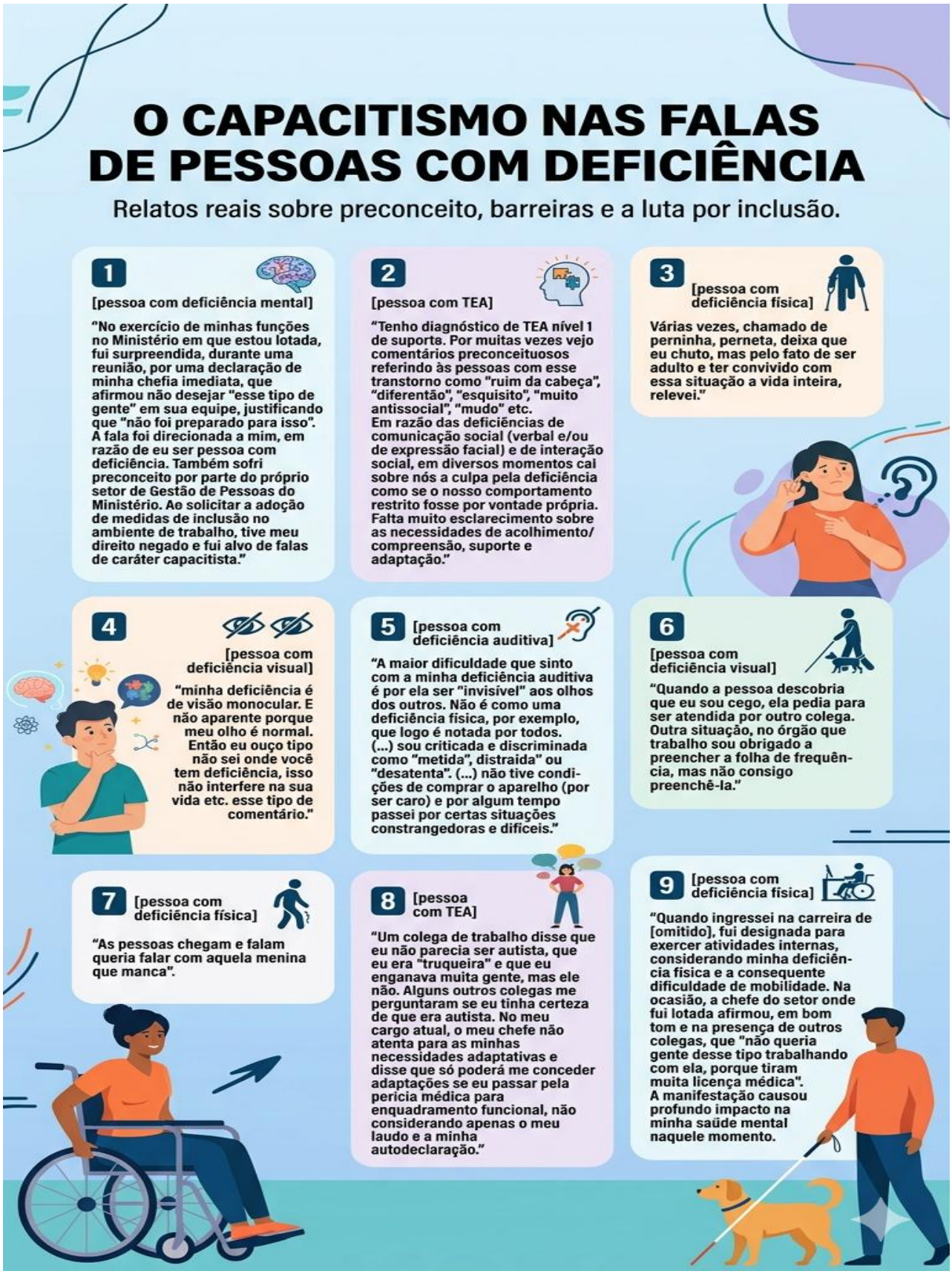
34. Pelos recortes de análise, as dificuldades afetam com maior intensidade as pessoas com deficiência mental: com 48,2% desse grupo de respondentes assinalando pelo menos um item 'Sim', em comparação a 31% com deficiência sensorial e 30% com deficiência física. Tal situação evidencia a falta de conhecimento de uma boa parte das pessoas para lidar com as particularidades das deficiências, e, no caso das chefias e gestores, acrescenta-se o preparo exigido para liderar e adaptar processos e rotinas de trabalho segundo as necessidades de cada trabalhador com deficiência, buscando equilíbrio entre os níveis de produtividade e a capacidade e a autonomia da pessoa com deficiência.

35. Cerca de 10% dos servidores e colaboradores lotados em repartições dos órgãos nos estados manifestaram presença de preconceito por usuários de serviços públicos a quem prestam atendimento ou fiscalizam, percentual bem maior do que o apurado entre aqueles lotados no Distrito Federal (2,0%), o que se explica pelo maior atendimento de balcão, operações ou inspeções feitas por repartições fora de Brasília. Isso evidencia que a desconstrução do capacitismo na administração pública passa também pelo letramento da sociedade como um todo sobre essa forma de discriminação, visto que o cidadão interage com os órgãos públicos de diferentes formas. E nessa interação, muitas vezes, as crenças capacitistas estão normalizadas, como assumir que trabalhadores com deficiência são menos capazes de prestar atendimento ou realizar a função ao qual estão designados.

36. A pesquisa analisou a possível existência de preconceito pela ótica da interseccionalidade entre a condição de pessoa com deficiência e variável sexo, constatando situação muito próxima na proporção de mulheres (37%) e de homens (35%) que mencionaram já ter sofrido preconceito no ambiente de trabalho do órgão em que está lotada(o).

37. O questionário trouxe relatos específicos sobre preconceito e discriminação sofridos no ambiente de trabalho (Figura 1). Vários relatos apontam para uma cultura organizacional que precisa de aperfeiçoar para acolher adequadamente as pessoas com deficiência, com mais empatia, apoio e compreensão. Há casos em que servidores com deficiência foram preteridos em promoções, funções comissionadas ou atividades importantes, com justificativas baseadas em suas limitações. Houve respondentes destacando a desconfiança sobre a sua deficiência, relatando que, por terem deficiência não visível, como visão monocular, surdez parcial ou TEA, enfrentam dúvidas sobre a veracidade de sua condição, sendo questionados ou desacreditados por colegas e chefias. Alguns participantes mencionam episódios de assédio moral, piadas ofensivas, apelidos pejorativos e atitudes discriminatórias por parte de colegas ou chefes.

Figura 9 – Exemplos de situações de preconceito e discriminação vivenciadas por pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais.



Fonte: Pesquisa do TCU com trabalhadores com deficiência de órgãos públicos federais. Elaboração própria.

38. Algumas barreiras atitudinais relatadas dizem respeito aos seguintes casos específicos [desapontamento] 'São situações exaustivas onde você precisa o tempo todo se fazer ouvida e ser respeitada e/ou valorizada no ambiente do trabalho. Eu me sinto extremamente cansada. E sinto que sofri esse

tipo de discriminação inclusive pela junta médica que realizou a avaliação biopsicossocial do meu pedido de aposentadoria, o critério foi extremamente confuso, além de não ter um profissional otorrino especialista em perdas auditivas na banca e muito menos uma pessoa com deficiência para garantir a representatividade, e não levou em consideração as múltiplas deficiências que tenho e o desgaste físico e emocional diário para me fazer ser enxergada no ambiente de trabalho. E o fato de eu entregar excelência, não quer dizer que eu não tenha me esforçado triplamente mais que uma pessoa 'normal' para tanto.'

[desqualificação profissional pelo fato de ser pessoa com deficiência] 'Não tive oportunidades de Funções e chefias - apesar de ter especializações para o desempenho e experiencias na área de gestão. ouvir essas palavras 'você será enviado para o protocolo, porque eu não encontro nada que você poderá fazer'. Foi muito sofrido, pois depois de arcar por minha conta, com cursos de preparação, não existia nada no setor que eu pudesse realizar. Tenho deficiência desde a infância, fui secretária, gerente e professora, nunca deixei de superar desafios. Entrei em depressão por isso, mas me reestabeleci. Sei que foi assédio, mas preferi esquecer. Relato, só para contribuir e sugerir que tenham mais atividades de humanização com os gestores para lidar melhor com seus subordinados.'

[constrangimento por acesso via cota de pessoa com deficiência] 'Jogam na cara que entrei no serviço público nas cotas de PCD, que é mais fácil entrar por cotas (...). Tratam PCD (por falas) como se não possuíssem inteligência (...). Fui apresentada por uma agente administrativo em [omitido], à chefia, em público, assim: O senhor queria saber quem era deficiente dos aprovados, eis aí. E isso constrangeu até os demais colegas da ampla concorrência, pela forma da 'apresentação'.

[desconhecimento e confusão em relação aos tipos de deficiência] 'Considerando minha deficiência (auditiva), as pessoas de modo geral esperam que minhas respostas e interação estejam dentro da 'normalidade', o que não ocorre, por exemplo, com colegas portadores de deficiência visual. Assim, minhas dificuldades são assumidas, muitas vezes, como de ordem intelectual, o que não é verdade.'

[constrangimento em perícia médica] 'uma vez fui fazer uma perícia para redução de carga horária e a médica perita olhou para mim e falou, você nem manca, foi uma situação bem chata, eu tenho um encurtamento de 8 cm e uma das pernas e uso compensação para melhor mobilidade e equilíbrio. Pedi redução da minha carga horaria porque desenvolvi hérnia de disco na cervical e protusões na lombar, mas me foi negada, infelizmente não temos peritos na área ortopédica no [omitido], os peritos que avaliaram meu pedido um era ginecologista e a outra anestesista, infelizmente não tive uma avaliação adequada.'

[constrangimento pelo usufruto de direito a acompanhante em deslocamento] 'Ao ser indicado para realização de curso presencial com deslocamento, houve questionamento se realmente havia necessidade da minha indicação, visto que eu tenho direito à acompanhante que também recebe diárias, o que geraria ônus extra para a Administração. No caso em tela, o Delegado da época teve que encaminhar uma justificativa, informando que eu era o único servidor que trabalhava com licitação na unidade. Esta justificativa não foi solicitada para os demais participantes sem deficiência, o que gerou um constrangimento enorme e me deixou triste e desmotivado na época'.

[cultura de perpetuação do capacitismo na sociedade] 'Sou formada em pedagogia e infelizmente as crianças trazem uma cultura familiar de não aceitação ao diferente, pois além de sempre perguntarem porque meu olhar era daquele jeito, alguns demonstravam uma atitude facial de rejeição à minha aparência de monocular e em outros momentos, pessoas questionaram porque não optei por uma prótese, ao invés de ficar com o olho de cor diferenciada.'

39. A presença de capacitismo no ambiente profissional público se mostra também evidente no trabalho de dissertação produzido por Ramos (2024), a partir de experiências narradas por servidores públicos entrevistados: a) preconceito em relação à capacidade produtiva das pessoas com deficiência, fazendo com que os empregadores ou chefias as contratem e aloquem apenas para a execução de atividades simples e repetitivas; b) condição de pessoa com deficiência vista como barreira que a torna 'elegível' a assumir funções e cargos comissionados; c) prática de julgamento moral que associa a capacidade tão somente à funcionalidade de estruturas corporais, esquecendo-se que a pessoa com deficiência tem outras habilidades não vinculadas ao seu impedimento biológico e que não podem ser desprezadas.

40. Questionados(as) sobre a iniciativa de fazer uma denúncia sobre o preconceito ou discriminação sofrida, 42% dos(as) respondentes assinalaram que não se sentiriam seguros em agir e 55% desconhecem a qual área do seu órgão poderiam recorrer nesse sentido (Tabela 2). Nenhum dos órgãos consultados fez menção a instituição de protocolos ou orientações a esse respeito. As cartilhas apresentadas,

em regra, focam bastante na conscientização e na elucidação do que são práticas capacitistas e como evitá-las, contudo, não orientam o servidor ou colaborador que se sentir vítima de preconceito ou discriminação de como proceder administrativamente perante essa situação, seja para procurar algum tipo de acolhimento ou escuta seja para oferecer uma denúncia formal.

Tabela 11 – Encorajamento para denunciar preconceito/discriminação sofrida no ambiente de trabalho em razão da sua deficiência.

Você se sentiria segura(o)/à vontade para realizar uma denúncia junto ao seu órgão sobre preconceito e/ou discriminação que você sofreu no seu ambiente de trabalho em razão de sua deficiência?	
Sim	47%
Não	42%
Prefiro não responder	11%

Você saberia a qual área do seu órgão recorrer para denunciar uma situação de preconceito e/ou discriminação sofrida no seu ambiente de trabalho em razão de sua deficiência?	
Sim	42%
Não	55%
Prefiro não responder	3%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria.

41. Ao sugerir aperfeiçoamentos nas políticas e práticas de acessibilidade e inclusão do órgão onde trabalha, os respondentes enfatizaram que o setor de Recursos Humanos e as chefias têm papel fundamental no combate ao capacitismo e na promoção de um ambiente de trabalho inclusivo, como ilustrado nos cinco depoimentos transcritos abaixo:

'Gostaria que a comunicação com o RH fosse mais transparente e livre de preconceitos.

Deve ser cultivada uma cultura de acolhimento melhor, a começar pelo RH e chefia imediata, para entender tudo que dificulta ou atrapalha no ambiente, e a partir disso criar espaços e construir pontes para que os colegas também compreendam. Tenho deficiência invisível, o que de início levou a muita desconfiança e preconceitos velados. O acolhimento foi absolutamente péssimo.

Acredito que chefias deviam ser mais bem instruídas a respeito do cuidado e atenção que deveriam ter ao tema e aos funcionários com deficiência, para que eles se sentissem mais bem acolhidos.

Sugere-se, portanto, que o órgão: Capacite as chefias para o trato adequado com servidores PCD, com ênfase em empatia, acessibilidade e direitos assegurados em lei; estabeleça protocolos objetivos de adaptação de atividades, de acordo com laudos médicos e condições físicas do servidor";

Acredito que deveria ter treinamento dos servidores dos diversos setores do Ministério, principalmente chefias, setor de pessoal e setor jurídico, em questões de acessibilidade e direitos das pessoas PCD, além de treinamento específico a respeito das diversas características e necessidades das pessoas com TEA.'

42. Ao comentar o relatório preliminar de auditoria, a Advocacia-Geral da União (AGU) destacou que os fatores abordados na pesquisa do TCU para o bloco de perguntas 'Inclusão no Ambiente de Trabalho e Ascensão Profissional' apresentam relação direta com as condições de saúde e qualidade de vida no trabalho, haja vista que situações de discriminação, desigualdade de oportunidades ou ausência de suporte institucional podem impactar significativamente o processo saúde-doença dos trabalhadores. Sobre as situações de discriminação, é necessário fortalecer os mecanismos institucionais de escuta ativa e de acolhimento de denúncia, em consonância com o Decreto 12.122/2024, que instituiu o Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação no âmbito da administração pública federal.

43. O Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) informou que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), que é elaborado anualmente pelos órgãos e entidades federais, permite planejar e orientar o desenvolvimento contínuo dos servidores públicos federais. Assim, é pertinente que os órgãos busquem planejar seus PDP com as necessidades de desenvolvimento relacionadas às temáticas da acessibilidade, da inclusão e da não discriminação no ambiente de trabalho.

44. O MGI destacou a importância do Programa LideraGOV, de Desenvolvimento de Líderes da administração pública federal, que foi criado em 2020 e se encontrava na 5ª edição. O processo seletivo da última edição (Turma 5.0) destinou 60% das vagas a públicos contemplados por ações afirmativas (pessoas negras, pessoas com deficiência, pessoas trans, indígenas e quilombolas), buscando uma liderança mais diversa e representativa. Essa reserva de vagas resultou em uma composição com 32% de pessoas

com deficiência. Informou também a existência do Painel de Dados do Programa e do livro lançado pela Turma 5.0 (Diversidade que transforma: lideranças para um serviço público mais inclusivo, justo e eficiente).

Causas

45. Ao ser perguntado(a) se o(a) gestor(a) ou chefia do setor em que trabalha demonstra preparo e sensibilidade para lidar com as particularidades das pessoas com deficiência, 20% dos(as) respondentes assinalaram 'Não' e 32% 'Parcialmente'.

46. Embora o fenômeno que o capacitismo descreve não seja novo, estudo realizado por Ramos (2024) apontou que 33% dos servidores entrevistados não tinham a exata noção do que ele significava. Na pesquisa realizada pelo TCU, ao ser perguntado(a) se em algum momento já leu, ouviu ou se deparou com o termo 'capacitismo', 22% dos(as) respondentes assinalaram 'Não' e 28% 'Sim, mas gostaria de entender melhor o que significa este termo'.

47. Várias pesquisas que analisam as dificuldades das pessoas com deficiência para se inserirem no mercado de trabalho têm concluído que existe falta acentuada de conhecimento em relação à capacidade de trabalho dessas pessoas e desconhecimento do que seja a deficiência (Ramos, 2024). Para reverter essa situação, a compreensão do capacitismo é de grande relevância prática, pois, 'para além de um simples conceito, o fenômeno molda a maneira como a sociedade vê as pessoas com deficiência, influenciando a formulação e implementação das políticas públicas de inclusão e na afirmação das conquistas trazidas pela legislação' (Lima, Rocha, 2020, apud Ramos, 2024).

48. Há oportunidade de maior visibilidade à pauta da deficiência e do capacitismo nas ações de capacitação e sensibilização institucional, não apenas às lideranças e chefias, mas também ao conjunto de servidores(as) e colaboradores(as) do órgão, considerando que práticas capacitistas podem ocorrer tanto em relações hierárquicas (verticalmente) quanto entre pares (horizontalmente), em especial quanto à abordagem de conteúdos específicos sobre: as perspectivas sócio-histórico-cultural que envolve o tema; o marco legal e os principais conceitos fixados na legislação em vigor; o conceito de capacitismo, seus tipos, falas e atitudes; e os vieses inconscientes que mais influenciam nas organizações.

Efeitos

49. Estudos apontam que o preconceito e discriminação contra pessoas com deficiência ocorridos no âmbito organizacional pode afetar o compromisso coletivo dos funcionários e impactar no desempenho geral de uma instituição. Os estereótipos criados podem influenciar de forma negativa a percepção da própria pessoa com deficiência acerca de sua capacidade laborativa. 'Em sua relação com o trabalho, há grande dificuldade em identificar potencial laboral na pessoa com deficiência pelas organizações' (Perez, 2012, apud Ramos, 2024), e para evitar o peso do estereótipo de incapacidade laboral, algumas pessoas com deficiência optam por não informar ao empregador essa sua condição (Feminella; Santana, 2018).

50. A pesquisa do TCU trouxe relatos de episódios de assédio moral, piadas ofensivas, apelidos pejorativos e atitudes discriminatórias por parte de colegas ou chefes. Acentua-se o risco de perpetuação de discursos e práticas capacitistas em interações cotidianas no ambiente de trabalho, mesmo que muitas vezes de forma inconsciente ou velada.

Boas práticas

51. Diversas iniciativas apresentadas merecem destaque, e podem ser usadas como benchmark para a melhoria do desempenho dos demais órgãos:

a) [Advocacia-Geral da União] Roda de Conversa sobre Diversidade, Equidade e Inclusão; Diálogos sobre direitos da pessoa com deficiência; seminário virtual em alusão ao Dia Internacional da Pessoa com Deficiência (com diversos palestrantes relatando suas histórias como PcD); oficinas sobre acessibilidade e inclusão promovidas pelas superintendências regionais; criação de vídeos curtos para serem apresentados recorrentemente em reuniões e eventos de gestão, a fim de aproximar chefes e coordenadores com a realidade de colegas com deficiência e de responsáveis por filhos com deficiência; criação da campanha de acolhimento dos novos colegas PcD ingressantes na carreira; curso Acessibilidade Aplicada conforme a NBR 9050/2020, NBR 16537/2024 e LBI. Menção a ações voltadas à promoção da saúde e

qualidade de vida no trabalho, com destaque para o Programa AGU Mais Vida, que dialoga com as pautas da acessibilidade e da inclusão;

b) [Casa Civil da Presidência da República] Curadoria Temática – Acessibilidade e Inclusão, que reúne, na página da intranet do órgão, cursos abertos e gratuitos destinados a capacitar seus servidores acerca da temática de acessibilidade e inclusão, aplicável também às pessoas com deficiência. Além dos cursos, foi mencionada a palestra "Vamos conversar sobre assédios e discriminação?", que apresentou o Guia Lilás – Orientações para Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação no Governo Federal, e, dentre os assuntos abordados, estava o capacitismo, e a realização de 32 campanhas programadas no Calendário de Integridade, das quais, quatro atinentes ao tema da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência;

c) [Controladoria-Geral da União] Projeto CGU Mais Inclusiva, contemplando entrevistas com servidores(as) com deficiência que abordam: Existem barreiras que dificultam o desenvolvimento do trabalho? Como foi a sua experiência após a chegada na CGU? Como é a integração com a equipe atualmente? Na sua opinião, a CGU é inclusiva? Sugestões de melhorias. Lançamento do Calendário de Equidade, Diversidade e Inclusão, que destaca marcos importantes na luta por direitos, abordando temas como equidade de gênero e raça, inclusão de pessoas com deficiência, diversidade religiosa, cultural e geracional, direitos da população LGBTQIA+, entre outras pautas. Intenção de promover, no âmbito do Projeto CGU + Liderança, ações de capacitação e sensibilização destinadas a gestores e ocupantes de funções de chefia.

d) [Ministério da Pesca e Aquicultura] Projeto Estratégico "Um Mar de Gente" (biênio 2026-2027), que contempla: "Trilha de Sensibilização Inclusiva", com capacitações periódicas voltadas à interação adequada com pessoas com deficiência, formação de Pontos Focais de Inclusão e promoção de ações educativas contínuas; e instituição do "Protocolo de Acolhimento PcD", com definição prévia de adaptações razoáveis, avaliação individualizada de necessidades e implementação de recursos de tecnologia assistiva para plena autonomia funcional;

e) [Ministério das Relações Exteriores] Ampliação da capacitação e sensibilização sobre temas de diversidade e inclusão para todos os servidores do Serviço Exterior Brasileiro, incluindo no formato de módulos ou palestras em cursos obrigatórios para formação, remoção para o exterior e progressão funcional;

f) [Ministério do Meio Ambiente] Reuniões com as chefias para orientá-las sobre acolhimento, ambientação, distribuição de tarefas e adaptações para os servidores(as) com deficiência recém-nomeados. Reunião com os novos servidores(as) para compreender como tem sido a adaptação e a integração deles nas unidades;

g) [Ministério dos Transportes] Campanha "Somos diferentes, somos humanos", com materiais gráficos fixados em locais de grande circulação, reforçando a importância da empatia, da diversidade e da valorização de cada indivíduo;

h) [Polícia Federal] instituição da disciplina "Inteligência Socioemocional e Diversidade Cultural", incorporada ao currículo dos cursos de formação de novos policiais e aborda competências socioemocionais aplicadas ao trabalho, com foco em comunicação, relações interpessoais e construção de ambiente inclusivo, incluindo conteúdos voltados a mitigar vieses e estereótipos no contexto organizacional;

i) [Polícia Rodoviária Federal] Projeto "PRF Amiga dos Autistas", destinado à promoção de práticas inclusivas no atendimento a pessoas com Transtorno do Espectro Autista e instituição do "Manual de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista", iniciativas voltadas a internalizar, no âmbito da atividade policial, a reflexão sobre o autismo e a atuação operacional no atendimento a esse público. Institucionalização da Política de Atenção à Saúde Integral dos Servidores, cujo fluxo de atendimento prevê apoio biopsicossocial e encaminhamento à perícia médica oficial quando necessário;

j) [Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos] Cartilha "Comunicação Inclusiva", que destaca a importância do letramento racial, de gênero, combate ao capacitismo e outros para a comunicação inclusiva. Programa Movimento Vida 360, o qual, embora não se configure como um programa voltado exclusivamente à acessibilidade e inclusão, aborda esses conteúdos de maneira transversal e recorrente.

Encaminhamentos

52. No sentido de mitigar os problemas apontados pela auditoria, e considerando as causas das deficiências de desempenho identificadas, ***recomenda-se*** *aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que, no âmbito do seu Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), e em complemento ao Programa LideraGOV desenvolvido pelo MGI, deem continuidade, aprimorem e/ou instituam iniciativas de capacitação e sensibilização dos servidores e colaboradores da instituição, em especial dos gestores(as) e chefias, com ações e campanhas que abordem práticas sobre inclusão para trabalhadores com diferentes tipos de deficiência – física, sensorial, mental e intelectual – e tópicos sobre o conceito de capacitismo, seus tipos, falas, atitudes discriminatórias e vieses inconscientes presentes no ambiente organizacional, a exemplo das boas práticas apontadas neste capítulo.*

Benefícios esperados

53. Espera-se alcançar as seguintes melhorias com a implementação das recomendações sugeridas:

a) capacitar, no mínimo, 80% dos(as) gestores(as) e chefias do órgão nas temáticas da acessibilidade, da inclusão e da não discriminação das pessoas com deficiência no ambiente de trabalho;

b) alcançar, no mínimo, 70% dos(as) servidores(as) e colaboradores(as) do órgão com eventos, campanhas e/ou reuniões nas temáticas da acessibilidade, da inclusão e da não discriminação das pessoas com deficiência no ambiente de trabalho;

c) obter reação/opinião positiva de, no mínimo, 80% dos(as) gestores(as), chefes, servidores(as) e colaboradores(as) do órgão quanto às capacitações, eventos, campanhas e reuniões sobre as temáticas da acessibilidade, da inclusão e da não discriminação das pessoas com deficiência no ambiente de trabalho, que tenha tido acesso ou participação, em especial sobre a compreensão e a aplicabilidade das orientações recebidas e dos conteúdos acessados em promover mudanças pessoais nas atitudes, comportamentos e práticas anticapacitistas junto aos seus pares e equipes sobre as quais exerce liderança.

III. Lacunas na institucionalização dos instrumentos e normativos do Poder Executivo que orientam as ações de acessibilidade e inclusão dos profissionais com deficiência

Situação encontrada

54. Há lacunas na gestão das ações de acessibilidade pelos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal, caracterizadas pela ausência de diretrizes gerais, instâncias colegiadas com atribuições para tratar do tema, planos de ação estruturados e cadastro de informações sobre os profissionais com deficiência que trabalham em cada órgão.

55. A acessibilidade nos órgãos é um tema amplo e transversal, que perpassa diversos níveis de atuação e, dentro de cada órgão, diversas áreas e instrumentos de gestão.

56. O fluxograma a seguir (Figura 2) busca representar, de forma sistêmica, um modelo recomendável de governança e gestão da acessibilidade, baseado nos critérios e boas práticas identificados. Este modelo foi utilizado como referencial para avaliar as lacunas existentes nos órgãos fiscalizados e para orientar as propostas de encaminhamento.

57. O modelo se estrutura em uma lógica de cascata, onde cada nível se fundamenta no anterior, garantindo que as ações estejam alinhadas às diretrizes estratégicas e aos fundamentos legais.

Figura 10 – Governança e Gestão da Acessibilidade.

Fonte: elaboração própria

58. O Nível 1 refere-se a todo o arcabouço jurídico existente atualmente, abarcando normativos nacionais e internacionais que asseguram direitos das pessoas com deficiência e conferem legitimidade e obrigatoriedade à pauta da acessibilidade. Esse arcabouço inclui a Constituição Federal, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (com status de emenda constitucional), a Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão – LBI), a Lei 10.098/2000 (normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade), a Lei 10.048/2000 (dá prioridade de atendimento às pessoas com deficiência e outras), o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas de acessibilidade. Não se trata, portanto, de uma escolha de gestão, mas de um dever legal do Estado.

59. Para que os direitos existentes no arcabouço jurídico sejam efetivamente assegurados às pessoas com deficiência que trabalham nos órgãos da Administração Pública Federal, é necessário que o Poder Executivo estabeleça uma norma com diretrizes gerais claras sobre a gestão da acessibilidade para orientar a atuação desses órgãos (Nível 2: Diretriz Estratégica do Poder Executivo). A função desse nível é padronizar a abordagem, estabelecer requisitos mínimos de governança e atuar como o principal indutor para que a política de acessibilidade e inclusão nos órgãos públicos seja tratada como uma política de Estado, e não como uma iniciativa voluntária dos órgãos.

60. O Nível 3 (Estrutura de Governança e Gestão Ministerial) abrange a estrutura e a atuação de cada órgão público e se divide em duas colunas: a Estrutura de Governança (Quem faz) e o Processo de Gestão (O que é feito). A Estrutura de Governança abrange os seguintes níveis: estratégico (instância colegiada responsável por atuar no planejamento e na supervisão das ações de acessibilidade), tático (unidade administrativa com atribuições para orientar, assessorar e articular as áreas responsáveis por atuar na temática) e operacional (todos os setores do órgão que atuam na temática e são corresponsáveis pelo atendimento das demandas dos profissionais com deficiência que trabalham no órgão). Por sua vez, o Processo de Gestão descreve o ciclo de trabalho que a estrutura de governança deve conduzir, abarcando: o Planejamento (formalizado por um Plano de Ação de Acessibilidade, com metas, indicadores, prazos e responsáveis), a Execução (a implementação, pelas áreas corresponsáveis, das ações previstas no plano) e o Monitoramento e Avaliação (acompanhamento contínuo dos resultados e produção de relatório anual das ações de acessibilidade). Deve-se entender a gestão da acessibilidade como um processo de melhoria contínua, de modo que os dados e resultados do monitoramento e da avaliação devem retroalimentar o plano de ação subsequente, aprimorando o próximo ciclo de planejamento.

61. Todo o sistema visa alcançar o objetivo final (Nível 4), que é a inclusão plena, a dignidade e a permanência no trabalho dos profissionais com deficiência que compõem os quadros da Administração Pública Federal.

62. A análise a seguir detalha em que medida a situação encontrada nos órgãos fiscalizados se distancia desse modelo em cada um de seus componentes.

Diretrizes

63. Baseado na análise das informações e documentos fornecidos pelos órgãos ao TCU, 18 dos 36 órgãos (50%) não possuem diretrizes formalizadas voltadas à acessibilidade e 44% informaram que a acessibilidade é tratada em documentos que tratam de temáticas mais amplas, tais como: Plano de Integridade; Plano de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação; e Política de Qualidade de Vida no Trabalho. Apenas um órgão (Advocacia-Geral da União – AGU) apresentou política específica voltada às pessoas com deficiência: Política e Programa de Inclusão de Pessoas com Deficiência ou com Mobilidade (Portaria AGU 125/2018).

64. A Portaria AGU 125/2018 estrutura a política de acessibilidade do órgão em quatro eixos básicos: Inclusão Social e Funcional; Acessibilidade Arquitetônica e Urbanística; Acessibilidade Comunicacional e Tecnológica; e Inovação e Educação Inclusiva. A Portaria também dispõe sobre: os objetivos e diretrizes da política; a organização do Programa AGU Inclusão em Planos de Ação (PA) e Plano de Trabalho Anual (PTA); e as instâncias de governança e de gestão.

65. Diversos órgãos informaram que seguem as diretrizes constantes da Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, que dispõe sobre procedimentos para adaptações de acessibilidade nas edificações públicas federais e para divulgação da situação de acessibilidade dessas edificações. Embora fundamental para assegurar acessibilidade física nos órgãos públicos, essa portaria é insuficiente, uma vez que contempla diretrizes voltadas à remoção de barreiras físicas, mas não abarca a remoção de barreiras atitudinais, tecnológicas e comunicacionais, indispensável à inclusão plena das pessoas com deficiência nos órgãos públicos.

66. Portanto, atualmente, há uma lacuna no nível 2 do fluxograma, uma vez que não há, no âmbito do Poder Executivo Federal, uma norma com diretrizes gerais claras para orientar os órgãos quanto à criação de uma estrutura mínima de governança para a gestão da acessibilidade.

67. Essas evidências, obtidas a partir da análise da documentação enviada pelos órgãos, são corroboradas pelas respostas à pesquisa feita com os profissionais com deficiência. Em resposta à pesquisa (comentários e sugestões sobre os aperfeiçoamentos nas políticas e práticas de acessibilidade e inclusão do órgão onde trabalha), os respondentes sugeriram, dentre outros, a implementação de políticas formais de acessibilidade e inclusão, com diretrizes claras e acompanhamento contínuo.

*68. Tem-se como **boa prática** a Resolução CNJ 401/2021, que estabelece diretrizes de acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos do Poder Judiciário. A Resolução traz os seguintes capítulos: disposições gerais; disposições relacionadas a todas as pessoas com deficiência; inclusão e acompanhamento profissional da pessoa com deficiência; unidades e comissões de acessibilidade e inclusão; e disposições finais. Além de diretrizes sobre a estrutura de governança para a acessibilidade, a norma contempla orientações e impõe deveres aos órgãos a respeito de: eliminação de barreiras arquitetônicas, urbanísticas, comunicacionais e tecnológicas e atitudinais; adaptações e tecnologias assistivas; capacitação profissional para o atendimento à pessoa com deficiência; direitos dos servidores e magistrados; e disseminação de boas práticas.*

69. Por sua vez, a Resolução CSJT 386/2024 estabelece a Política de Acessibilidade e Inclusão das Pessoas com Deficiência no âmbito da Justiça do Trabalho. A Resolução abrange os seguintes capítulos: princípios, diretrizes e ações; gestão nacional e regional da política; Conselho Consultivo.

70. Segundo a Lei 14.600/2023, art. 32, incisos I e II, constituem áreas de competência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), dentre outras: diretrizes, normas e procedimentos direcionados à gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e inovadora para geração de valor público e redução das desigualdades; e política de gestão de pessoas e de desenvolvimento de competências transversais e de liderança para o quadro de servidores da administração pública federal. Já o art. 28,

inciso I, alínea c, estabelece que constituem áreas de competência do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) políticas e diretrizes destinadas à promoção dos direitos humanos, incluídos os direitos da pessoa com deficiência;

71. Assim, a exemplo do Poder Judiciário, a atuação do MDHC, em articulação com o MGI e outros órgãos competentes, para a instituição de uma norma com diretrizes gerais sobre a estrutura de governança e o processo de gestão da acessibilidade, aplicável a todos os órgãos do Poder Executivo federal, sanaria uma lacuna normativa e seria um forte indutor das políticas de acessibilidade nesses órgãos.

Estrutura de governança

72. Conforme análise das informações e documentos fornecidos pelos órgãos ao TCU, 42% dos órgãos informaram não possuir instância colegiada para propor, orientar e acompanhar as ações de acessibilidade e 42% informaram que essas ações são discutidas e/ou acompanhadas em instâncias mais amplas, que também discutem outras temáticas, tais como: Comitê de Integridade; Comitê de Governança; Comitê de Gênero, Raça e Diversidade; Assessoria de Participação Social e Diversidade; Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação; e Comitê Gestor de Qualidade de Vida no Trabalho. Quatro órgãos (11%) informaram possuir Comitê de Diversidade, Equidade e Inclusão: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério de Portos e Aeroportos (MPor), Ministério do Turismo (MTur) e Controladoria-Geral da União (CGU). Apenas dois órgãos (5%) informaram possuir instância colegiada específica de acessibilidade: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), que possui o Comitê de Pessoas com Deficiência, e a Advocacia-Geral da União (AGU), que possui o Grupo de Trabalho Pessoas com Deficiência, no âmbito do Comitê de Diversidade e Inclusão.

73. O MRE instituiu o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão – SPDI (Portaria MRE 528/2024), coordenado e dirigido pela Comissão de Promoção de Diversidade e Inclusão, e que compreende os seguintes comitês: Comitê de Gênero, Comitê Étnico-Racial, Comitê de Pessoas com Deficiência e Comitê de Pessoas LGBTQIA+.

74. Por sua vez, a AGU tem em sua estrutura um Comitê de Diversidade e Inclusão (Portaria AGU 85/2023), no âmbito do qual foram instituídos os seguintes Grupos de Trabalho: Pessoas com Deficiência, LGBTQIAPN+, Igualdade Étnica e Racial, Ciclos de Vida e Gerações e Equidade de Gênero.

75. Em órgãos em que a pauta da acessibilidade é atribuída a comitês que discutem temáticas mais amplas, observa-se que, em geral, as ações de acessibilidade são tratadas de forma pontual e esporádica, e não demonstram um acompanhamento contínuo e aprofundado das complexas barreiras (arquitetônicas e urbanísticas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais) enfrentadas no dia a dia pelas pessoas com deficiência. A acessibilidade requer atuação transversal, que exige conhecimento técnico, planejamento específico e monitoramento constante. Assim, para que a pauta seja efetivamente discutida e implementada, é fundamental que cada órgão tenha uma instância colegiada específica de acessibilidade ou, no mínimo, um colegiado mais amplo de equidade, diversidade e inclusão que possua, em sua estrutura, um grupo de trabalho ou uma subcomissão permanente dedicada exclusivamente à acessibilidade, garantindo o foco, a expertise e a continuidade que o tema demanda.

76. No Painel de Referência da Matriz de Achados, uma das gestoras convidadas abordou a questão de as instituições atribuírem a pauta da acessibilidade às instâncias de integridade:

'a gente precisa entender e separar quais são os papéis. O assédio, o preconceito e a discriminação são tratados ali naquela instância [de integridade]. Mas o objetivo de tratar a diversidade em um nível institucional não é prevenir assédio, é promover a inclusão. Isso precisa ser visto como coisas distintas. (...) as instâncias de integridade são muito importantes, mas são parceiras, não são o lócus institucional para a gente trazer [a pauta da acessibilidade].'

77. Em relação a colocar a pauta da acessibilidade em comitês mais amplos, como de gênero, raça e diversidade, a convidada afirma que acaba acontecendo uma disputa de pautas. Ela cita o relato de uma colega que fazia parte de um desses comitês: "eu não conseguia trazer [a pauta da acessibilidade] porque, por exemplo, a pauta racial e a pauta de gênero, por terem mais protagonismo histórico na

sociedade, acabavam ganhando esses espaços. Eu era uma só ali, e a pauta da deficiência acabava ficando relegada ao que sobrava."

78. A convidada entende que a decisão de se inserir a pauta da acessibilidade em comitês de diversidade, equidade e inclusão ou em comitê específico de acessibilidade depende de uma leitura sensível do espaço, do nível de maturidade do órgão:

'muitas vezes é necessário se dissociar e fortalecer especificamente a agenda da Acessibilidade e Inclusão da pessoa com deficiência, para evitar que a pauta precise de competir por espaço na pauta dos grupos minorizados. A depender do nível de maturidade da instituição, talvez seja interessante fortalecer uma cultura pela Acessibilidade e Inclusão distinta da equidade de uma forma geral.'

79. Essa visão vai ao encontro das respostas à pesquisa feita pelo TCU com os profissionais com deficiência (comentários e sugestões sobre os aperfeiçoamentos nas políticas e práticas de acessibilidade e inclusão do órgão onde trabalha). Os respondentes sugeriram, dentre outros, a criação de comissões ou núcleos de acessibilidade e inclusão em cada órgão e o estabelecimento de canais de comunicação específicos para PCD, com escuta ativa e suporte personalizado.

*80. Uma **boa prática** identificada em relação ao tema é a regulamentação, pela Resolução CNJ 401/2021, do funcionamento das Comissões de Acessibilidade e Inclusão e das Unidades de Acessibilidade e Inclusão dos órgãos do Poder Judiciário. Segundo a norma, a Comissão tem entre as suas competências propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão do órgão, sendo presidida por magistrado(a) e composta, necessariamente, por servidores(as) das áreas de acessibilidade e inclusão, sustentabilidade, gestão estratégica, engenharia ou arquitetura, gestão de pessoas e tecnologia da informação (art. 25 e 26). Já a Unidade de Acessibilidade e Inclusão tem entre as suas atribuições: assessorar o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações que visem ao cumprimento da Resolução; propor ações de sensibilização e capacitação; elaborar relatório anual das ações de acessibilidade; e promover parcerias institucionais (art. 22 a 24).*

81. Por sua vez, o art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 determina aos Tribunais Regionais do Trabalho a constituição de Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão, de caráter multidisciplinar, para atuar, no âmbito institucional, na implementação de ações na temática da acessibilidade e inclusão de pessoas com deficiência.

82. No mesmo sentido, a publicação "Como Construir um Ambiente Acessível", da Rede de Acessibilidade (p. 22 a 26), traz as seguintes recomendações relacionadas à estrutura de governança: dotar a instituição de unidade administrativa própria para tratar as questões de acessibilidade; vincular essa unidade à alta administração da instituição; capacitar a equipe que atua nessa unidade; dotar a instituição de canal de comunicação para recebimento de demandas de pessoas com deficiência; instituir órgão colegiado para atuar no planejamento e no monitoramento da política de acessibilidade, o qual deve ser formado por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade na instituição e deve contar com a participação de funcionários com deficiência.

83. Conforme o art. 6º do Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, cabe à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas no Decreto.

84. Desse modo, para que haja uma atuação articulada e transversal em relação à acessibilidade, entende-se que cada órgão do Poder Executivo deve instituir instância colegiada permanente específica de acessibilidade ou, alternativamente, uma instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão que possua, em sua estrutura, comissão temática dedicada à acessibilidade, com atribuições para propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores(as) e/ou colaboradores(as) com deficiência.

85. No que diz respeito à unidade de acessibilidade e inclusão, entende-se que, caso não seja possível dedicar uma unidade ao tema, o órgão deverá designar ao menos uma pessoa para realizar o assessoramento e articulação entre as unidades corresponsáveis pelas demandas de acessibilidade.

Processo de gestão

86. Conforme análise das informações e documentos fornecidos pelos órgãos ao TCU, apenas três dos 36 órgãos (8%) informaram ter um plano de ação formalizado que contemple as ações de acessibilidade e inclusão: Plano de Ação do Comitê Permanente de Gênero, Raça e Diversidade; Plano de Transversalidade da Diversidade; e Plano de Ação do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA). Alguns órgãos trouxeram plano de trabalho relativo à acessibilidade física, sem contemplar as acessibilidades comunicacional, tecnológica e atitudinal. Os demais órgãos informaram realizar ações específicas de acessibilidade, mas sem um plano que oriente e priorize as ações, bem como estabeleça metas, prazos e responsáveis. Nenhum órgão apresentou plano específico das ações de acessibilidade.

87. Observa-se, portanto, que os órgãos que formalizaram um plano de ação fizeram-no por meio de diferentes instrumentos: planos de ação de instâncias colegiadas relacionadas à diversidade; plano de ação do PFAA (em cumprimento ao Decreto 11.785/2023); e plano de ação referente à acessibilidade física (em cumprimento à Portaria MGI/MDHC 45/2024).

88. O Decreto 11.785/2023 instituiu o Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), com a finalidade de promover direitos e equiparação de oportunidades por meio de ações afirmativas destinadas às populações negra, quilombola e indígena, pessoas com deficiência e mulheres. Segundo o Decreto, o programa será implementado pelos órgãos da administração pública federal direta, por meio de plano de ação que contenha as modalidades de ações afirmativas adotadas e seus objetivos específicos e metas (art. 5º), abrangendo os seguintes aspectos: I - gestão de pessoas; II - procedimentos de compras e contratações; III - instâncias de participação social e composição de colegiados sob sua responsabilidade; e IV - atualização e manutenção dos registros administrativos e cadastros estruturados dos sistemas referentes aos agentes públicos e aos beneficiários das políticas públicas (art. 6º). O programa abrange tanto as políticas de funcionamento interno dos órgãos quanto as suas políticas finalísticas.

89. O art. 19, Parágrafo único, do Decreto determina aos órgãos a apresentação dos seus respectivos planos no prazo de 120 dias da publicação do modelo de plano de ação elaborado pelo Comitê Gestor do PFAA. Esse modelo foi publicado em janeiro de 2024 e, até novembro de 2025, apenas o MRE e o MTur tinham elaborado e publicado seus planos de ação no site do PFAA.

90. O art. 9º do referido Decreto também determina aos órgãos a publicação anual, em seus sítios eletrônicos, de dados e informações sobre o cumprimento das metas previstas no art. 6º, a partir do modelo definido pelo Comitê Gestor do PFAA. Esse modelo ainda não foi publicado.

91. Por sua vez, a Portaria MGI/MDHC 45/2024 detalha os procedimentos para elaboração pelos órgãos dos laudos de acessibilidade e planos de trabalho para execução das adequações de acessibilidade de todas as edificações públicas sob sua responsabilidade, estabelecendo prazo de dezoito meses para cumprimento das obrigações estabelecidas no Decreto 11.792/2023. Conforme já explanado, essa Portaria contempla diretrizes voltadas especificamente à remoção de barreiras físicas, e o plano de trabalho de que ela trata não abarca ações para remoção das barreiras atitudinais, tecnológicas e comunicacionais.

92. A Resolução CNJ 401/2021 e a publicação "Como Construir um Ambiente Acessível", da Rede de Acessibilidade, trazem boas práticas em relação ao planejamento e ao processo de gestão das ações de acessibilidade.

93. A Resolução CNJ 401/2021, art. 7º, estabelece que a formulação, a implementação e a manutenção das ações de acessibilidade e inclusão atenderão às seguintes premissas básicas: I – eleição de prioridades e elaboração de cronograma para implementação de ações, com previsão orçamentária em conformidade com o Plano Anual de Compras e Contratações do órgão; II – planejamento contínuo e articulado entre os setores envolvidos; e III – monitoramento e avaliação das ações implementadas.

94. No mesmo sentido, a publicação "Como Construir um Ambiente Acessível", da Rede de Acessibilidade (p. 22 a 26), traz as seguintes recomendações relacionadas à gestão das ações de

acessibilidade: elaborar e aprovar planejamento para a implementação de ações de promoção de acessibilidade; dotar o planejamento de prazos e metas objetivas; elaborar o planejamento dessas ações com a participação de todas as unidades envolvidas em sua execução; planejar as ações de acessibilidade vinculadas ao planejamento estratégico da instituição; apresentar periodicamente os resultados consolidados sobre as ações de acessibilidade, feita pela unidade administrativa responsável por tais ações; elaborar indicadores de acessibilidade; reservar recursos orçamentários para implementação das ações previstas no planejamento; disponibilizar os resultados obtidos para os públicos interno e externo em local de fácil acesso.

95. Tem-se também como boa prática a atuação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que tem em seu sítio eletrônico uma página dedicada às ações de acessibilidade, na qual são divulgados: o Programa de Inclusão da Pessoa com Deficiência do TJDFT; os Planos de Ações de Acessibilidade e Inclusão; os Relatórios Anuais de Ações de Acessibilidade e Inclusão; e os Levantamentos Anuais de Necessidades e Identificação de Barreiras de Inclusão. O órgão tem em sua estrutura a Comissão Multidisciplinar de Inclusão (CMI) e o Núcleo de Inclusão, Acessibilidade e Sustentabilidade (NUICS).

96. Muitas dessas boas práticas também são sugeridas nas respostas à pesquisa feita pelo TCU com os profissionais com deficiência. Em resposta à pesquisa (comentários e sugestões sobre os aperfeiçoamentos nas políticas e práticas de acessibilidade e inclusão do órgão onde trabalha), foram trazidas as seguintes sugestões relacionadas à gestão da acessibilidade: avaliação e monitoramento periódico das ações de inclusão, com indicadores claros e transparência nos resultados; realização de censos periódicos para mapear as necessidades das pessoas com deficiência nos órgãos públicos; capacitação contínua de gestores e equipes administrativas sobre os direitos e necessidades das pessoas com deficiência; priorização das pessoas com deficiência no acesso ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD) e a concursos de remoção; fiscalização do cumprimento da legislação de acessibilidade e punição para casos de descumprimento; e maior divulgação de boas práticas e iniciativas inclusivas nos órgãos públicos.

97. Observa-se, portanto, que, em relação ao planejamento das ações de acessibilidade, cada órgão deve elaborar e divulgar em seu sítio eletrônico: a) o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho para execução das adequações de acessibilidade física, em cumprimento à Portaria MGI/MDHC 45/2024; e b) o Plano de Ação do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), contemplando diversos grupos sub-representados, dentre os quais as pessoas com deficiência, em cumprimento ao Decreto 11.785/2023. Todavia, a partir das boas práticas identificadas, entende-se que cada órgão também deve elaborar e divulgar seu Plano de Ação de Acessibilidade, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, responsáveis e ações planejadas.

98. Para subsidiar a elaboração do Plano de Ação de Acessibilidade e priorizar as ações, recomenda-se aos órgãos que utilizem como insumos, dentre outros: a) em relação às ações de acessibilidade arquitetônica e urbanística, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que tratam a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024; b) em relação às ações das outras dimensões de acessibilidade, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas" da Rede de Acessibilidade, que contempla cinco dimensões (Gestão da Acessibilidade; Acessibilidade Arquitetônica e Urbanística; Acessibilidade Comunicacional; Acessibilidade em Serviços; e Acessibilidade Tecnológica); e c) pesquisas e levantamentos de necessidades realizados junto aos profissionais com deficiência do órgão.

99. Para auxiliar os órgãos públicos no planejamento e na execução de ações de acessibilidade, entende-se como oportuna também a adesão desses órgãos à Rede Equidade, que busca promover a Diversidade, Equidade e Inclusão na gestão pública, com abordagem transversal e interseccional, e à Rede de Acessibilidade, que visa à realização de ações conjuntas e intercâmbio de informações que promovam a acessibilidade e a inclusão de pessoas com deficiência nos órgãos públicos.

Dados e informações

100. Para que o processo de gestão das ações de acessibilidade seja efetivo e orientado por prioridades reais, é necessário que os órgãos disponham de dados e informações confiáveis sobre os profissionais com deficiência que compõem seus quadros. A ausência de instrumentos adequados para coleta e gerenciamento dessas informações compromete a capacidade dos órgãos de planejar e executar políticas de acessibilidade e inclusão de forma estratégica e fundamentada, conforme detalhado a seguir.

101. Baseado na análise das informações e documentos fornecidos pelos órgãos ao TCU, cinco dos 36 órgãos (14%) informaram ter cadastro ou banco de dados específico para registro de informações sobre os profissionais com deficiência. A maioria dos órgãos informou usar apenas o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) como fonte de informações.

102. Segundo o art. 4º, inciso VIII, do Decreto 9.203/2017, uma das diretrizes da governança pública é manter processo decisório orientado pelas evidências e pela conformidade legal. Por sua vez, o art. 6º, Parágrafo único, inciso III, dispõe que os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança incluirão instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

103. A ausência de dados e informações sobre os profissionais com deficiência pode ocasionar a não realização das adaptações que lhes são necessárias para desempenhar adequadamente suas funções e atividades e assegurar a inclusão dessas pessoas no ambiente de trabalho.

104. Em resposta à pesquisa realizada com os profissionais com deficiência (Você consideraria fazer um pedido de adaptação razoável em seu órgão?), entre os que precisam de adaptação razoável, 14% fizeram pedido e não foram atendidos, 28% têm a sensação de que não adiantaria fazer a solicitação e 27% não sabiam que poderiam fazer esse tipo de solicitação. Apenas 17% já fizeram pedido e foram atendidos.

105. A pesquisa trouxe relatos sobre pedidos de adaptação razoável que foram negados, com diversos servidores relatando que os órgãos não atenderam às solicitações alegando questões orçamentárias. Um dos respondentes afirma que "Alegam que não há recurso disponível no orçamento para essa finalidade, mas quando for possível será feito, porém, já se passaram alguns anos e a situação é a mesma." Outros servidores apontam a falta de mecanismos institucionais para identificar e monitorar as demandas, e que deveriam ser feitas pesquisas pelo órgão regularmente para entender quais são as reais necessidades dos profissionais com deficiência.

106. Nesse contexto, para que possa planejar e decidir quais demandas de acessibilidade priorizar, cada órgão deve conhecer as necessidades e as demandas dos profissionais com deficiência do seu quadro de pessoal.

107. Tem-se como boa prática o art. 14 da Resolução CNJ 401/2021, que determina que cada órgão do Poder Judiciário deve manter cadastro dos profissionais com deficiência integrantes dos seus quadros, o qual deve especificar a deficiência, as necessidades de adaptação e acessibilidade e as dificuldades particulares de cada pessoa com deficiência. A atualização do cadastro deve ser permanente, devendo ocorrer uma revisão detalhada no mínimo uma vez ao ano, em que cada profissional com deficiência deve ser consultado sobre a existência de possíveis sugestões ou adaptações referentes à sua plena inclusão no ambiente de trabalho.

108. No mesmo sentido, a publicação "Como Construir um Ambiente Acessível", da Rede de Acessibilidade (p. 24 e 25), recomenda aos órgãos manterem e atualizarem cadastro dos servidores, estagiários e menores aprendizes com deficiência, com detalhamento sobre os tipos de deficiência e os suportes e recursos de adaptação necessários de forma individualizada.

*109. Uma **boa prática** realizada no âmbito do Poder Judiciário foi o 1º Censo de Inclusão e Acessibilidade da Justiça do Trabalho, pesquisa que coletou informações do público interno para conhecer o perfil dos servidores e magistrados da Justiça do Trabalho e traçar políticas públicas destinadas ao acolhimento, à ambientação e à inclusão desse público.*

*110. Outra **boa prática** identificada é o Painel de Informações sobre os servidores com deficiência dos órgãos do Poder Judiciário, painel gerenciado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que centraliza informações de servidores, magistrados e estagiários com deficiência de 88 tribunais. O Painel traz dados sobre a quantidade de pessoas com deficiência e permite desagregação dos dados por*

tipo de deficiência, cargo, gênero, raça, exercício de cargo de chefia, ocupação de função comissionada e ingresso no órgão por reserva de vagas.

111. No âmbito do Poder Executivo Federal, há o Painel Estatístico de Pessoal (PEP), uma importante ferramenta de transparência que consolida e divulga dados estatísticos sobre os servidores públicos federais. O Painel é interativo e traz diversas abas, tais como: Despesas de pessoal, Servidores, Carreiras, Ingressos e Funções. As abas do painel, em geral, trazem dados desagregados por sexo, mas não permitem a desagregação por pessoas com e sem deficiência, a exemplo das abas "Servidores por tipo", "Ingressos" e "Funções", nem por cor/raça, a exemplo das abas "Servidores por tipo" e "Ingressos".

112. Dentro da aba Servidores, há uma aba específica de Pessoas com Deficiência, com informações sobre a quantidade de servidores ativos com deficiência por órgão e por tipo de deficiência. A aba também permite visualizar a evolução histórica da quantidade de servidores com deficiência desde 2020. A existência de uma aba específica sobre as pessoas com deficiência é um avanço importante, mas ela pode ser aperfeiçoada, uma vez que poderia trazer desagregação dos dados por gênero, cor/raça, ingresso por reserva de vagas, dentre outros recortes.

113. O aperfeiçoamento das abas do PEP, com a inclusão de outros dados desagregados além dos já existentes, contribuiria para que os órgãos do Poder Executivo Federal conhecessem melhor o perfil dos seus quadros de pessoal e tomassem decisões fundamentadas na análise desses dados.

114. Além dos dados existentes no PEP, alguns dos órgãos fiscalizados também realizam iniciativas que buscam levantar informações e conhecer o perfil dos profissionais com deficiência que compõem os seus quadros, conforme evidenciado na documentação apresentada ao TCU.

115. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) elaborou, em 2024, a primeira edição do Boletim Estatístico de Pessoas com Deficiência no Itamaraty, que apresenta dados sobre seus servidores com deficiência e servidores com dependente com deficiência. O Boletim traz diversos dados desagregados, como distribuição por cargo e carreira, gênero, classe, tipo de deficiência, faixa etária, aprovação em vagas reservadas (cotas), lotação, ocupação de cargos e funções comissionadas executivas e nível dos cargos e funções comissionadas executivas (níveis 1 a 12 e níveis 13 a 17).

116. Por sua vez, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) realizou reunião com os profissionais com deficiência do órgão para identificar as demandas desses servidores, as barreiras vivenciadas por eles e os entraves na comunicação e divulgação de informações internas e, partir dessas informações, definiu ações para melhoria das condições de trabalho dessas pessoas. Segundo o órgão, a iniciativa possibilitou abertura de espaço para o diálogo, bem como escuta ativa desse grupo, gerando como resultado uma reflexão referente a ações que poderiam ser realizadas a partir de então.

117. Já o Ministério do Meio Ambiente (MMA) disponibilizou formulário de pesquisa interna para os servidores com deficiência para que pudessem informar quais insumos e/ou equipamentos consideram imprescindíveis para a execução do trabalho e promoção da qualidade de vida no trabalho. A partir desse levantamento, o órgão tem realizado ações para tentar atender às necessidades desses servidores. O Ministério também realizou reunião com os novos servidores do Concurso MMA 2023/2024 para compreender como tem sido a adaptação/integração dos servidores com Transtorno do Espectro Autista (TEA) nas unidades, além de compreender quais são as facilidades, dificuldades, eventuais necessidades de adaptação no espaço físico e adequação de equipamentos. A partir das informações obtidas nessa reunião, foram definidas ações, com órgãos responsáveis e prazos.

118. O MMA também informou que, para fins de acompanhamento gerencial e de apoio à emissão de relatórios, a área de gestão de pessoas mantém, de forma complementar às informações registradas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), uma planilha em Excel, na qual são consolidadas essas informações juntamente com outras variáveis de gestão da força de trabalho. As informações são registradas no sistema e na planilha no momento do ingresso do servidor no órgão.

119. A Política e Programa de Inclusão de Pessoas com Deficiência ou com Mobilidade da AGU (Portaria AGU 125/2018) também aborda a temática. Em seu art. 8º, Parágrafo único, a Portaria prevê as seguintes diretrizes do Eixo Inclusão Social e Funcional: I - dispor de informações sobre membros,

servidores e estagiários com deficiência ou com mobilidade reduzida com vista ao planejamento de ações; II - viabilizar e divulgar os recursos de acessibilidade disponíveis; III - promover a elaboração de um sistema de inscrição e de cadastro funcional com campos para registro da deficiência ou com mobilidade reduzida e de recursos de acessibilidade necessários; e IV - proporcionar o acesso e a permanência de membros, servidores e estagiários com deficiência ou com mobilidade reduzida nas unidades da AGU.

120. A partir das boas práticas identificadas em relação à gestão dos dados e das diretrizes da governança do Decreto 9.203/2017, entende-se que, para além das informações constantes do SIAPE, cada órgão deve buscar identificar e atender as necessidades de adaptação e acessibilidade de cada profissional com deficiência integrante do seu quadro de pessoal, conforme será mais bem detalhado no Capítulo V.

121. Em relação ao Painel Estatístico de Pessoal, entende-se que o MGI deve aprimorá-lo para incluir: na aba 'Servidores – Pessoas com deficiência', dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba 'Ingressos', dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba 'Funções', dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência.

Causas

122. A principal causa das lacunas identificadas na gestão das ações de acessibilidade pelos órgãos é a ausência de uma norma geral no âmbito do Poder Executivo Federal – a exemplo da Resolução CNJ 401/2021, direcionada aos órgãos do Poder Judiciário – que estabeleça diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais.

Efeitos

123. Em relação aos efeitos das situações apontadas nessa seção, tem-se a dificuldade dos órgãos em identificar e atender às necessidades específicas dos profissionais com deficiência, comprometendo sua inclusão plena no ambiente de trabalho, e a gestão fragmentada e reativa das ações de acessibilidade e inclusão, perpetuando barreiras institucionais e culturais.

124. Outro efeito foi identificado na resposta à questão 42 da pesquisa feita com os profissionais com deficiência: diversos servidores relataram que os órgãos não fornecem informações claras aos gestores e aos servidores com deficiência sobre os direitos desses servidores e os procedimentos para solicitá-los. A existência de diretrizes, setores dedicados ao tema e planos de ação formalizados tornaria mais claro para as pessoas com deficiência quais são os seus direitos e meios de solicitá-los.

Encaminhamentos

125. Considerando a situação descrita, ***recomenda-se****:*

a) ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) que, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos competentes, avalie a viabilidade de instituição de uma norma geral, no âmbito do Poder Executivo Federal, com diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos em que trabalham, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais, a exemplo da Resolução CNJ 401/2021 no âmbito do Poder Judiciário;

b) aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com base na dimensão Gestão de Acessibilidade e nos parâmetros de acessibilidade consolidados na cartilha "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas", elaborada pela Rede de Acessibilidade, considerando as boas práticas do Poder Executivo federal apontadas no relatório de auditoria do TCU, e considerando como benchmarking as disposições contidas no art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 e no art. 25 da Resolução CNJ 401/2021, que, caso ainda não tenham realizado, instituam instância colegiada permanente de acessibilidade e inclusão ou, alternativamente, instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão (ou assemelhada), que tenha, entre as suas atribuições, planejar, propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores(as) e/ou colaboradores(as) com deficiência;

c) aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que elaborem, bem como publicizem em seus sítios eletrônicos, Plano de Ação de Acessibilidade, a exemplo das boas práticas identificadas no Capítulo IV deste relatório de auditoria, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, ações planejadas e responsáveis, utilizando como insumos para o planejamento, dentre outros, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que tratam a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas" da Rede de Acessibilidade e pesquisas e levantamentos de necessidades realizadas junto aos profissionais com deficiência do respectivo órgão;

d) aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que, a exemplo do MRE e do MTur, elaborem, bem como publicizem em seus sítios eletrônicos e no sítio eletrônico do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), plano de ação do PFAA, conforme o Modelo de Plano de Ação para implementação do PFAA; e

e) ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que aprimore o Painel Estatístico de Pessoal para incluir: na aba "Servidores – Pessoas com deficiência", dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba "Ingressos", dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba "Funções", dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência.

Benefícios esperados

126. Espera-se que a implementação das recomendações propostas traga os seguintes benefícios:

a) a criação de uma norma central que promova a padronização e sistematização da gestão da acessibilidade, com uma estrutura mínima de governança em todos os órgãos do Poder Executivo Federal. Para a pessoa com deficiência, a existência de uma norma central de acessibilidade representa a redução da desigualdade de tratamento entre órgãos e a diminuição da dependência de soluções casuísticas ou da boa vontade de gestores. Esse instrumento contribui para que este grupo encontre padrões mínimos de acessibilidade e acolhimento independentemente do órgão em que atue, garantindo maior previsibilidade, segurança institucional e igualdade de condições no exercício de suas atividades laborais;

b) a instituição, em 100% dos órgãos da administração direta, de instâncias colegiadas de acessibilidade ou que tenham a temática da acessibilidade entre suas atribuições. Para a pessoa com deficiência que trabalha na administração pública, isso se traduz em maior capacidade de resposta do órgão a situações de discriminação, ausência de adaptações ou práticas capacitistas, reduzindo a sensação de isolamento e vulnerabilidade institucional;

c) a elaboração, por 100% dos órgãos, do Plano de Ação de Acessibilidade, bem como sua divulgação nos respectivos sítios eletrônicos. Esse benefício se materializa na ampliação da transparência e na possibilidade de acompanhamento e responsabilização quanto à implementação das ações planejadas, fortalecendo a confiança da pessoa com deficiência na capacidade institucional do órgão em que ela trabalha de promover inclusão de forma estruturada;

d) a elaboração, por 100% dos órgãos, do plano de ação do PFAA, bem como sua divulgação nos sítios eletrônicos dos órgãos e do PFAA. Para a pessoa com deficiência, isso representa maior coerência entre normas, práticas e serviços, bem como a ampliação do alcance das medidas de inclusão, reduzindo lacunas entre diferentes órgãos;

e) o aprimoramento do Painel Estatístico de Pessoal em relação a dados desagregados sobre as pessoas com deficiência. Do ponto de vista do cidadão, esse avanço permite que sua realidade seja considerada na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas.

V. Presença de barreiras ambientais de natureza arquitetônica, comunicacional e tecnológica na administração pública federal que impedem a plena participação e inclusão de profissionais com deficiência no trabalho

127. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 9, traz a acessibilidade como requisito fundamental e necessário a fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, devendo ser tomadas medidas apropriadas para a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras arquitetônicas, comunicacionais e tecnológicas que impeçam essa acessibilidade. E ao tratar do tema trabalho e emprego, a Convenção, em seu artigo 27, reconhece o direito das pessoas com deficiência a um ambiente de trabalho que seja aberto, inclusivo e acessível, assegurada a realização de adaptações razoáveis.

128. No Brasil, a Lei 13.146/2015 reitera as diversas prescrições daquela Convenção Internacional e, em específico no seu Capítulo VI – Do Direito ao Trabalho, dispõe que é obrigação das pessoas jurídicas de direito público, privado ou de qualquer natureza garantir ambientes de trabalho acessíveis e inclusivos às pessoas com deficiência (art. 34, § 1º). Além disso, dispõe que, para inclusão e colocação competitiva das pessoas com deficiência, devem ser atendidas as regras de acessibilidade, o fornecimento de recursos de tecnologia assistiva e a adaptação razoável no ambiente de trabalho, com prioridade de atendimento àquelas pessoas com maior dificuldade de inserção e provisão de suportes individualizados que atendam a necessidades específicas dessas pessoas (art. 37, caput e parágrafo único, I e II).

129. A Análise SWOT-DVR realizada na fase de planejamento da fiscalização apontou o risco da pouca compreensão das barreiras e limitações operacionais ou estruturais existentes e enfrentadas pela pessoa com deficiência no exercício de suas funções na organização, com os órgãos não oferecendo adaptações razoáveis quando necessárias e/ou não disponibilizando tecnologias comunicacionais e assistivas.

130. Os exames de auditoria que suportam este achado estão baseados em evidências testemunhal e documental. A pesquisa trouxe a percepção de 873 profissionais com deficiência sobre as condições de acessibilidade no ambiente de trabalho, abordando perguntas sobre a acessibilidade física nos prédios do órgão em que trabalha, a acessibilidade tecnológica e a acessibilidade comunicacional e informacional. A revisão documental (diligência) levantou iniciativas desenvolvidas pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal em relação aos seguintes pontos: a) existência de documentos ou registros administrativos que formalizam o plano de ação de acessibilidade e inclusão; b) medidas de reestruturação ou adequação de ambientes físicos e de mobiliários adotadas para atender às necessidades das pessoas com deficiência que trabalham no órgão; c) ferramentas e recursos adquiridos/disponibilizados para promover a comunicação acessível; d) recursos de tecnologia assistiva disponibilizados; e) parcerias institucionais realizadas no tema acessibilidade e inclusão.

131. Como ressaltado no Apêndice B – Métodos e Procedimentos, não foi escopo desta auditoria a verificação do cumprimento das normas técnicas de acessibilidade ABNT NBR 9050:2015 e dos critérios e especificações técnicas associados às tecnologias assistivas e comunicacionais adquiridas e utilizadas.

Situação encontrada

*132. Em relação à **situação encontrada** pela auditoria, pessoas com deficiência relatam enfrentar barreiras físicas, tecnológicas e comunicacionais que criam ambientes e condições de trabalho não totalmente acessíveis:*

a) sobre acessibilidade arquitetônica, apenas 38% dos respondentes percebem que os espaços internos do local onde trabalha são totalmente acessíveis, considerando as suas necessidades como pessoa com deficiência. Especificamente em relação ao mobiliário que utiliza no local de trabalho (excluindo equipamento de informática e equipamento de tecnologia assistiva), 44% dos respondentes assinalaram que "Sim, são adequados;

b) sobre os recursos tecnológicos que utiliza para exercer as atividades profissionais, 42% dos respondentes assinalaram que "Sim, são totalmente acessíveis". Especificamente em relação aos sistemas informatizados, 53% dos respondentes assinalaram "Sim, são totalmente acessíveis";

c) sobre os meios de comunicação usualmente acessados no órgão em que trabalha, o Portal eletrônico e a Intranet foram os itens melhores avaliados quanto à acessibilidade, com 49% e 47% dos respondentes, respectivamente, considerando-os "Totalmente acessível", enquanto o item reuniões ficou entre os mais mal avaliados.

133. As dimensões de acessibilidade analisadas neste capítulo encontram amparo no art. 3º, IV, "b", "d" e "f" da Lei 13.146/2015.

134. A acessibilidade arquitetônica é a adaptação de ambientes em prédios públicos e privados para o uso seguro e autônomo pelas pessoas com deficiência, seguindo a Norma ABNT NBR 9050. Na pesquisa do TCU, apenas 38% dos respondentes percebem que os espaços internos do local onde trabalha são totalmente acessíveis, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência (Tabela 3). A análise desagregada dos dados por localidade de trabalho (Distrito Federal e estados) e por agrupamento de órgãos apresentou resultados muito semelhantes em relação à média geral, indicando situação de oportunidade de melhoria dessa dimensão da acessibilidade que é sistêmica a toda a administração direta federal. O recorte por tipo de deficiência trouxe perspectivas significativamente díspares que merecem um aprofundamento de análise e um olhar atento dos gestores, reforçando a visão de um grupo heterogêneo de pessoas em que as deficiências apresentam variados aspectos quanto aos tipos e graus, ou seja, cada servidor ou colaborador pode apresentar desde alguma dificuldade leve, a uma grande dificuldade ou deficiências múltiplas.

Tabela 12 – Percepção de pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais sobre acessibilidade arquitetônica no local de trabalho, média geral e por recortes específicos.

Você considera que os espaços internos do local onde você trabalha são acessíveis, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência?		São totalmente acessíveis	São parcialmente acessíveis	Não são acessíveis	Não sei dizer
Média geral (n=873)		**38%**	**44%**	**12%**	**6%**
Participação relativa dos órgãos no total de respostas	Órgãos do Grupo 1 (n=513)	38,0%	43,7%	11,5%	6,8%
	Órgãos do Grupo 2 (n=189)	38,3%	42,1%	12,2%	7,4%
	Órgãos do Grupo 3 (n=171)	40,1%	42,9%	12,6%	4,4%
Local de trabalho	Distrito Federal (n=303)	38,9%	44,6%	8,9%	7,6%
	Estado (n=570)	38,2%	42,5%	13,5%	5,8%
Tipo da deficiência	Física (n=400)	41,0%	44,7%	10,0%	4,3%
	Mental (n=110)	24,5%	41,9%	24,5%	9,1%
	Sensorial (n=323)	38,7%	43,0%	9,6%	8,7%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria. Obs.: os órgãos do Grupo 1 compreendem AGU, MAPA, MF, MS, MTE e RFB; os órgãos do Grupo 2 compreendem MCTI, MGI, MJSP, MRE e PRF; e os órgãos do Grupo 3 os demais 25 órgãos da administração direta.

135. Ao comparar os onze órgãos que concentram 80,4% dos respondentes da pesquisa (compõem os grupos 1 e 2 mostrados na Tabela 1), há variação significativa na proporção de pessoas com deficiência que assinalaram que os espaços internos do órgão em que trabalha são totalmente acessíveis: no limite inferior da distribuição, ficaram o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), com 27%, 30% e 31%, respectivamente, dos seus respondentes reconhecendo essa situação como positiva; e no limite superior ficaram o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e a Receita Federal do Brasil (RFB) com 59% e 53%, respectivamente, de percepção positiva, uma diferença de 32 p.p. entre o melhor e o pior resultado. Além da diferente maturidade entre os órgãos no trato dessa questão, esses resultados indicam que há um grande desafio para órgãos com unidades descentralizadas, a exemplo do MAPA, com suas superintendências federais e unidades de defesa agropecuária, do MTE, com suas superintendências

regionais do trabalho, e do MRE, com seus escritórios de representação regional no Brasil e no exterior. Ao se tratar de acessibilidade arquitetônica, as soluções não são simples porque os órgãos não são homogêneos em relação ao seu porte e à quantidade, localização e regime de administração de seus prédios, exigindo, para além de laudos e planos de trabalho elaborados, a alocação de orçamentos compatíveis com as intervenções exigidas e priorizadas, para se avançar em adequações que reduzam as barreiras apontadas pelos pesquisados.

136. A acessibilidade no mobiliário organizacional, em especial quanto à adoção de mobiliário ergonômico, também é fundamental para garantir bem-estar e produtividade, além de contribuir para a prevenção de problemas de saúde, promovendo um ambiente laboral mais inclusivo, conforme as boas práticas recomendadas. Na pesquisa do TCU, apenas 44% dos respondentes percebem que os espaços internos do local onde trabalha são totalmente acessíveis, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência (Tabela 4).

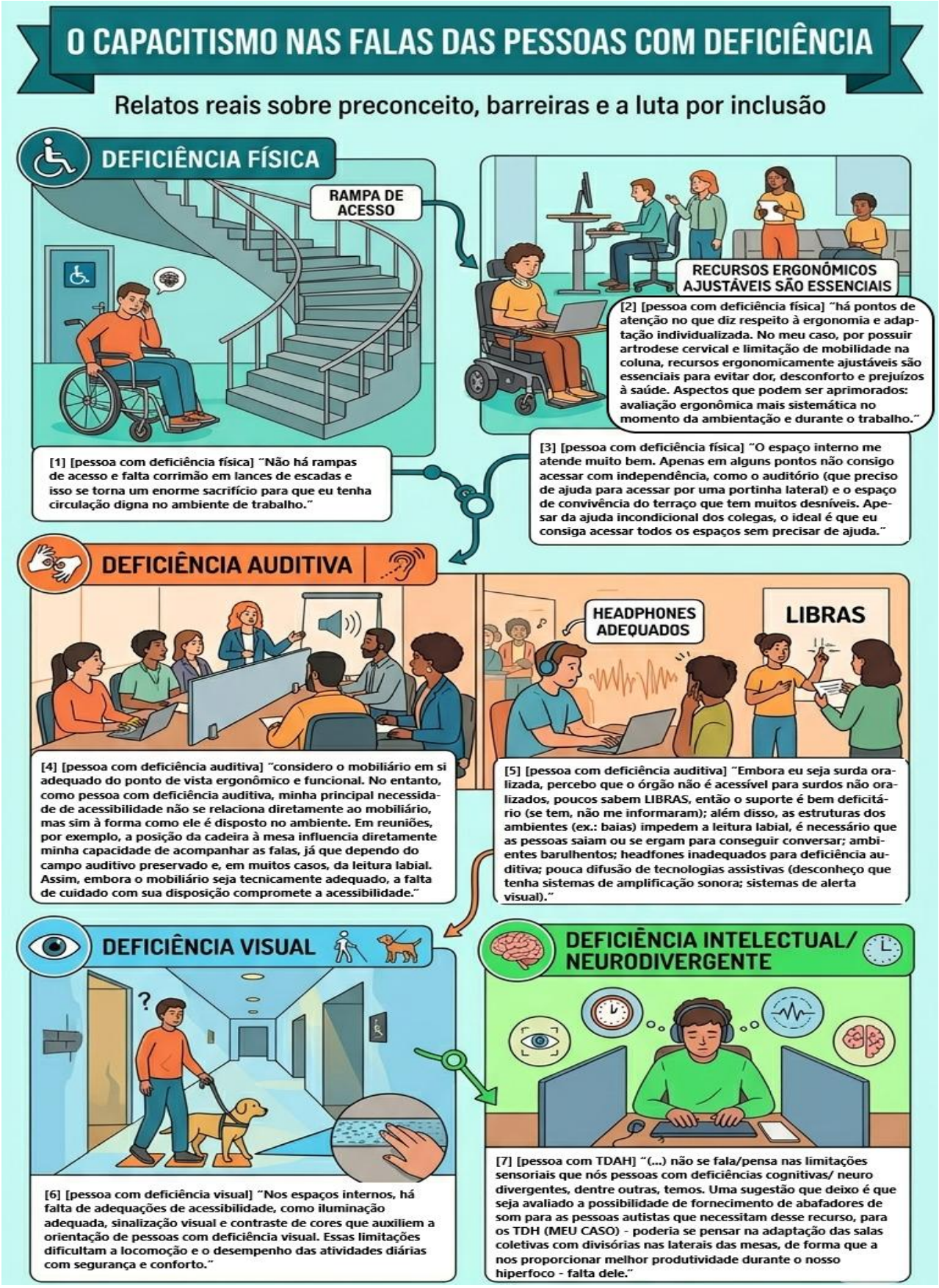
Tabela 13 – Percepção de pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais sobre mobiliário que utiliza para exercer suas atividades profissionais, média geral e por recortes específicos.

Você considera que o mobiliário que utiliza para exercer suas atividades profissionais no órgão é adequado, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência?		São totalmente acessíveis	São parcialmente acessíveis	Não são acessíveis	Não sei dizer
Média geral (n=873)		**44%**	**33%**	**17%**	**6%**
Participação relativa dos órgãos no total de respostas	Órgãos do Grupo 1 (n=513)	43,9%	33,2%	16,7%	6,2%
	Órgãos do Grupo 2 (n=189)	44,7%	34,6%	15,4%	5,3%
	Órgãos do Grupo 3 (n=171)	45,1%	32,9%	17,6%	4,4%
Local de trabalho	Distrito Federal (n=303)	44,2%	34,0%	16,2%	5,6%
	Estado (n=570)	44,4%	33,2%	16,8%	5,6%
Tipo da deficiência	Física (n=400)	44,0%	33,7%	18,8%	3,5%
	Mental (n=110)	38,2%	31,8%	20,9%	9,1%
	Sensorial (n=323)	48,0%	32,2%	12,7%	7,1%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria. Obs.: os órgãos do Grupo 1 compreendem AGU, MAPA, MF, MS, MTE e RFB; os órgãos do Grupo 2 compreendem MCTI, MGI, MJSP, MRE e PRF; e os órgãos do Grupo 3 os demais 25 órgãos da administração direta.

137. O questionário trouxe relatos específicos sobre dificuldades para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), surdez, deficiência visual e mobilidade reduzida (Figura 3), indicando necessidade de soluções personalizadas para a melhoria de acessibilidade física. As necessidades de melhoria que mais se destacam nos depoimentos são: a) banheiros adaptados insuficientes ou inexistentes em muitos setores; b) rampas e corrimãos inadequados; c) corredores estreitos, portas pequenas e layout que impede circulação de cadeirantes; d) sinalização acessível (braile, piso tátil, contraste de cores) inexistente; e) mobiliário sem ergonomia; f) protocolos de emergência sem recursos visuais para deficientes auditivos.

Figura 11 – Exemplos de adequações que podem melhorar a acessibilidade arquitetônica, citadas por pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais.



Fonte: Pesquisa do TCU com trabalhadores com deficiência de órgãos públicos federais. Elaboração própria.

138. Uma peculiaridade trazida na pesquisa do TCU refere-se ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), em específico às condições de acessibilidade no trabalho externo dos servidores que

atuam no Serviço de Inspeção Federal (SIF), que, segundo consta do site do órgão, tem atuação em mais de cinco mil estabelecimentos brasileiros de produtos de origem animal e vegetal. A legislação do SIF prevê a presença contínua dos fiscais do MAPA em estabelecimentos de terceiros (atuação típica de servidor público), exigindo que o ambiente, mesmo privado, obedeça a normas de segurança e acessibilidade para o servidor. Cabe aos estabelecimentos privados realizar adequações estruturais e funcionais voltadas à acessibilidade dos fiscais. Ao responder a pesquisa, cinco profissionais responsáveis pela inspeção trouxeram os seguintes relatos sobre a falta de adaptação no ambiente de trabalho:

'Nos espaços internos, considero que a parte administrativa do SIF apresenta condições adequadas de acessibilidade. Contudo, as áreas industriais passíveis de fiscalização, por serem projetadas prioritariamente para a produção e eficiência, não oferecem condições mínimas de acessibilidade para pessoas com deficiência, o que dificulta o pleno desempenho das atividades.

Sou servidor público federal e atuo em um Serviço de Inspeção Federal (SIF) localizado em frigorífico de grande porte, vinculado ao [omitido]. Trata-se de um ambiente industrial extenso, que exige longos deslocamentos diários, incluindo escadarias e plataformas que não possuem acessibilidade adequada. Como pessoa com deficiência, enfrento dificuldades significativas para desempenhar minhas funções nesse contexto, sobretudo em razão da infraestrutura do local.

No exercício de minhas atividades em um SIF localizado dentro de uma grande indústria frigorífica, observo que o foco principal do ambiente é a produtividade industrial, não havendo, portanto, uma estrutura pensada para atender às necessidades de pessoas com deficiência. Considero que, atualmente, o espaço onde desempenho minhas funções não são adequadas para servidores PcD, especialmente em razão da ausência de condições de acessibilidade física no entorno e nos deslocamentos necessários no local.

Não existe, no caso de deficiência física, por exemplo, um banheiro adaptado. Porém, como informado a área é da iniciativa privada e cedida ao MAPA.

Equipamentos ergométricos seriam mais adequados. Trabalho no Serviço de Inspeção Federal (SIF), local que não é considerado uma "repartição pública", portanto, fico aquém de estruturas que poderiam nos favorecer. São muitas escadas, plataformas, ambientes desnivelados e etc.'

139. A AGU registrou que apresenta significativa capilaridade institucional, ocupando cerca de 130 imóveis em diferentes localidades, circunstância que exige planejamento gradual e priorização de intervenções no que se refere à eliminação de barreiras arquitetônicas. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) mencionou que trabalha para melhorar progressivamente a acessibilidade em suas dependências, tanto para atender a seus servidores quanto aos visitantes, seja em suas sedes no Brasil, seja nos Postos no exterior, apontando que por vezes enfrenta dificuldades de âmbito normativo para realizar reformas, devido ao tombamento de alguns de seus imóveis. A Polícia Rodoviária Federal (PRF), órgão que também possui vasta descentralização administrativa, destacou a evolução contínua na adequação dos seus imóveis às normas de acessibilidade, embora em ritmo gradual, informando que houve crescimento no quantitativo de imóveis acessíveis entre 2021 e 2025, passando de 378 unidades (59% dos imóveis) para 580 unidades (90% dos imóveis), enquanto o total de imóveis manteve-se relativamente estável no período.

140. A pesquisa revelou a necessária vinculação entre acessibilidade das edificações e acessibilidade urbanística do entorno. Nesse contexto, há que se olhar tanto para a responsabilidade dos órgãos federais em cumprir as normas de acessibilidade em seus prédios, quanto para a responsabilidade dos governos locais em promover a transformação do entorno dos prédios em verdadeiras áreas de acessibilidade. Ao ser perguntado(a) se considera que os espaços do entorno do local onde trabalha são acessíveis, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência: 15% dos respondentes assinalaram que "Não são acessíveis"; 45% que "São parcialmente acessíveis"; e 7% "Não sei dizer". As necessidades de melhoria que mais se destacam nos depoimentos são: a) calçadas irregulares, quebradas ou com desníveis, dificultando locomoção; b) faixas de pedestres mal sinalizadas; c) iluminação precária das vias; d) estacionamento insuficiente ou uso indevido de vagas reservadas.

141. A pesquisa abordou também as barreiras que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias no seu ambiente de trabalho, em especial as ferramentas e serviços (softwares, hardwares, adaptações) que permitam acesso à comunicação, informação e atividades diárias, através, por exemplo, de leitores de tela, softwares de voz e teclados adaptados. Na pesquisa do TCU, apenas 42% dos respondentes percebem que os recursos tecnológicos utilizados são totalmente acessíveis,

considerando suas necessidades como pessoa com deficiência, ressalvando que as pessoas com deficiência sensorial manifestaram maior descontentamento com a falta de acesso a esses recursos (Tabela 5).

Tabela 14 – Percepção de pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais sobre acessibilidade tecnológica no local de trabalho, média geral e por recortes específicos.

Você considera que os equipamentos de informática e os recursos de tecnologia assistiva que você utiliza para exercer suas atividades profissionais no órgão onde você trabalha são adequados, considerando suas necessidades como pessoa com deficiência?		São totalmente acessíveis	São parcialmente acessíveis	Não são acessíveis	Não sei dizer
Média geral (n=873)		**42%**	**34%**	**15%**	**9%**
Participação relativa dos órgãos no total de respostas	Órgãos do Grupo 1 (n=513)	42,5%	35,2%	14,1%	8,2%
	Órgãos do Grupo 2 (n=189)	45,7%	29,9%	13,8%	10,6%
	Órgãos do Grupo 3 (n=171)	35,7%	34,1%	19,2%	11,0%
Local de trabalho	Distrito Federal (n=303)	39,6%	34,0%	16,2%	10,2%
	Estado (n=570)	43,0%	33,6%	14,6%	8,8%
Tipo da deficiência	Física (n=400)	51,0%	30,0%	11,5%	7,5%
	Mental (n=110)	31,8%	30,9%	15,5%	21,8%
	Sensorial (n=323)	35,0%	39,0%	18,9%	7,1%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria. Obs.: os órgãos do Grupo 1 compreendem AGU, MAPA, MF, MS, MTE e RFB; os órgãos do Grupo 2 compreendem MCTI, MGI, MJSP, MRE e PRF; e os órgãos do Grupo 3 os demais 25 órgãos da administração direta.

142. As necessidades de melhoria que mais se destacam nos depoimentos trazidos no questionário aplicado pelo TCU foram: a) plataformas sem recursos de contraste ou ampliação; b) falta de monitores maiores, lupas, softwares de ampliação; c) sistemas internos incompatíveis com leitores de tela; d) fones não adaptados para aparelhos auditivos. A falta de legendas em reuniões virtuais foi também apontada, contudo houve elogios à atualização do aplicativo Teams (Microsoft) quanto a esse recurso.

Figura 12 – Exemplos de adequações que podem melhorar a acessibilidade tecnológica, citadas por pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais.

Fonte: Pesquisa do TCU com trabalhadores com deficiência de órgãos públicos federais. Elaboração própria.

143. Melhorias na acessibilidade tecnológica impactam em melhores condições de comunicação: 'A comunicação se caracteriza como uma atividade essencial para a vida em sociedade,

pois é por meio dela e do convívio social que as pessoas interagem, partilhando informações e conhecimento, e se manifestam, exercitando, assim, sua participação na sociedade' e, para as pessoas com deficiência, 'a falta de acessibilidade na comunicação restringe as suas possibilidades de conquista da autonomia, de desenvolvimento e de participação plena e efetiva na sociedade (Jannuzzi et al, 2019). A Lei 13.146/2015 considera essa situação como uma das barreiras enfrentadas pela pessoa com deficiência: 'barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação' (art. 3º, inciso IV, alínea 'd').

144. Em resposta ao TCU, o MGI destacou as principais ferramentas de acessibilidade disponibilizadas pela Microsoft no pacote Office 365: a) Leitor Imersivo, ferramenta que oferece leitura em voz alta, espaçamento entre sílabas, personalização de cores e tradução de texto, facilitando a leitura e compreensão de conteúdos; b) Verificador de Acessibilidade, que identifica e sugere correções para tornar documentos, planilhas e apresentações acessíveis a todos os públicos; c) Legendas Automáticas e Transcrição, que permitem a geração de legendas em tempo real e transcrição automática de reuniões; d) Dictate, recurso que permite a digitação por comando de voz nos principais aplicativos do Office, com suporte a múltiplos idiomas e comandos de pontuação; e) Modo de Alto Contraste e Temas Personalizados, que permite ajustes visuais para usuários com baixa visão ou sensibilidade à luz; f) Navegação por Teclado e Atalhos, com atalhos otimizados para acessibilidade e produtividade; g) Compatibilidade com Leitores de Tela, que permite que o conteúdo seja acessível por meio de leitura por voz; h) Editor Inclusivo, que sugere melhorias na linguagem utilizada.

145. Ao comentar o relatório de auditoria, a PRF reconheceu que a tecnologia da informação é um vetor essencial para a autonomia e a eficiência laboral, especialmente no que tange à implementação de tecnologias assistivas e à conformidade dos sistemas administrativos para observar os padrões do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG). Ressalta que a aquisição de tecnologias assistivas, a exemplo de leitores de tela, teclados adaptados e softwares de voz, demanda mapeamento clínico e ergonômico prévio do efetivo de servidores(as) e colaboradores(as) para evitar riscos de inexecução ou aquisições genéricas incompatíveis com a necessidade individual de cada pessoa. E ressalva que o suporte técnico às aquisições de tecnologias assistivas são condicionadas, todavia, ao levantamento de necessidades e à respectiva priorização orçamentária no âmbito do planejamento institucional do órgão.

146. Além dos recursos tecnológicos analisados na Tabela 5 e na Figura 3, a pesquisa solicitou que o respondente se manifestasse sobre a acessibilidade dos principais meios de comunicação utilizados pelo órgão, contemplando portal da Internet, Intranet, postagens nas redes oficiais, reuniões, comunicações e postagens nas redes oficiais. A se destacar que entre os percentuais mais baixos de acessibilidade está o item "reuniões", que constituem parte importante da rotina organizacional, mas que frequentemente apresentam entraves por não serem acessíveis às pessoas com deficiência que trabalham no órgão (Tabela 6).

147.

Tabela 15 – Percepção de pessoas com deficiência que trabalham em órgãos públicos federais sobre acessibilidade dos meios de comunicação no local de trabalho, média geral e por recortes específicos.

Como você classifica a acessibilidade dos seguintes meios de comunicação do seu órgão?	**Totalmente acessível**						
	Média Geral (n=873)	Pessoa com deficiência física (n=400)	Pessoa com deficiência mental (n=110)	Pessoa com deficiência sensorial (n=323)	Órgãos do Grupo 1 (n=513)	Órgãos do Grupo 2 (n=189)	Órgãos do Grupo 3 (n=171)
Portal	49%	55,5%	33,6%	37,0%	52,1%	44,7%	44,5%
Intranet	47%	52,0%	30,9%	44,6%	48,3%	42,6%	46,2%
Vídeos institucionais	35%	41,5%	25,5%	31,3%	35,2%	38,8%	31,3%
Postagens nas redes oficiais	35%	39,8%	26,4%	31,3%	34,0%	38,3%	33,5%

Comunicações internas	39%	44,3%	23,6%	37,2%	40,4%	35,6%	39,0%
Reuniões	37%	46,0%	19,1%	31,9%	38,6%	35,6%	33,0%

Fonte: Pesquisa do TCU com pessoas com deficiência que trabalham em 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Elaboração própria. Obs.: os órgãos do Grupo 1 compreendem AGU, MAPA, MF, MS, MTE e RFB; os órgãos do Grupo 2 compreendem MCTI, MGI, MJSP, MRE e PRF; e os órgãos do Grupo 3 os demais 25 órgãos da administração direta.

148. A pesquisa também obteve a opinião dos servidores e colaboradores quanto à acessibilidade dos eventos (cursos, palestras, capacitações, seminários) mais recentes promovidos pelo órgão de que ele participou: 43% dos respondentes consideraram que foi totalmente acessível; 33% parcialmente acessível; 11% entendem que não foi acessível; e 13% não soube dizer. Convém citar o art. 71 da Lei 13.146/2015, que dispõe: 'Os congressos, seminários, oficinas e demais eventos científico-culturais promovidos ou financiados pelo poder público devem garantir as condições de acessibilidade e os recursos de tecnologia assistiva'. As maiores dificuldades foram apontadas por pessoas com deficiência visual e auditiva, a exemplo dos quatro depoimentos transcritos a seguir:

'Em cursos, palestras e capacitações não há oferta de recursos básicos de acessibilidade, como legendagem, intérprete de Libras ou sistemas de transcrição em tempo real. Além disso, a disposição dos assentos nem sempre leva em conta minha surdez unilateral, o que dificulta acompanhar integralmente as falas. Assim, embora eu participe, não tenho igualdade de condições em relação aos demais colegas.

No caso da minha deficiência, em termos de comunicação, é muito importante que tenha legenda e quem ministra o curso ou palestra tenha o cuidado de se comunicar mais pausado, olhando para frente e etc. Às vezes, isso acontece, às vezes, não.

Não há uma preocupação de consultar os participantes se há necessidade de adaptações. Não é reservado assentos próximos ao palco para que pessoas com deficiência visual possam acompanhar melhor o evento, as apresentações projetadas não são pensadas em quem tem dificuldade em enxergar.

Preparação de materiais utilizados nos cursos (slides, apostilas, etc.) não adaptados para alunos com deficiência visual total.'

149. Apesar de não fazer parte do escopo desta auditoria a aplicação de procedimentos de análise dos sistemas administrativos usados pelos órgãos, merece registro os seguintes problemas de acessibilidade mencionados por servidores e colaboradores com deficiência visual: a) gráficos e de cor de fonte não levam em consideração as necessidades de adaptação para pessoas com visibilidade reduzida; b) impossibilidade de uso de zoom em todas as funcionalidades; c) fontes extremamente pequenas e com baixa definição; d) layout não foi desenvolvido para caracteres ampliados, de modo que, se ampliar a página para melhor visualização, ela fica desconfigurada.

150. Em relação às dimensões de acessibilidade tratadas neste capítulo, há precedente de atuação do TCU. Em 2011, foi realizada auditoria operacional (TC 033.481/2011-3, Acórdão 2.170/2012) que avaliou a acessibilidade em seis órgãos e entidades federais. O desafio do poder público no atendimento das demandas básicas das pessoas com deficiência também foi demonstrado no relatório daquela fiscalização. As análises demonstraram problemas na oferta de equipamentos básicos acessíveis, como piso tátil, elevador, sanitários, mesas, balcões, rampas, escadas, corredores e portas. Foi verificado, por exemplo, que a existência de uma pequena diferença de inclinação em uma rampa, que para um leigo muitas vezes passa despercebida, pode exigir das pessoas com deficiência esforço muito maior de locomoção ou até mesmo causar prejuízo integral à funcionalidade da rampa. O mesmo ocorria em relação à: falta de maçanetas tipo alavanca, que facilitam a abertura das portas com um único movimento; altura inadequada do mobiliário, que impede o usuário de cadeira de rodas de avançar sob a mesa e dificulta seu alcance visual; ausência de piso tátil, que torna difícil às pessoas cegas ou com baixa visão a orientação espacial, principalmente em amplos locais. Além da Também foram apontadas a falta de capacitação em Língua Brasileira de Sinais (Libras), sistema linguístico de natureza visual-motora para pessoas surdas, e a indisponibilidade de material de divulgação em braile e em fonte ampliada. Essas são barreiras que prejudicam a funcionalidade do espaço edificado e inviabilizam a inclusão plena das pessoas com deficiência na utilização dos ambientes e equipamentos de trabalho.

151. Fundamentado naquela auditoria, o TCU determinou à então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dentre outras medidas: a) a realização de plano para dotar os

prédios públicos de acessibilidade; b) definição de metas progressivas para sanar as carências de acessibilidade existentes; c) divulgação na Internet das condições de acessibilidade para o conjunto dos órgãos públicos federais.

152. Em 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditorias em edificações de órgãos públicos federais e concluiu que mais de 80% das edificações careciam de intervenções para permitirem a acessibilidade em suas dependências.

153. Mais recentemente, o levantamento iESGo 2024 – Índice ESG (Environmental, Social and Governance) feito pelo TCU abordou, pela primeira vez, o tema da sustentabilidade social. A questão que se refere especificamente à promoção da acessibilidade apresentou os resultados mostrados a seguir.

Tabela 16 – Resultados do iESGo 2024 para o tema "promoção da acessibilidade".

Questão 6114 – Há sistema de promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida?	*% de órgãos que NÃO Implementaram*
6114A – há política (ou instrumento equivalente) de acessibilidade para inclusão de pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida	*51%*
6114B – há canal de comunicação dedicado para tratar de questões de acessibilidade	*56%*
6114C – há responsável ou equipe designada, com dedicação exclusiva, para lidar com as questões relacionadas à acessibilidade	*62%*
6114D – a organização garante o acesso da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida aos serviços e informações que oferece na internet, por meio da adoção de melhores práticas de acessibilidade adotadas internacionalmente (p.ex. eMAG – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico)	*54%*
6114E – a organização garante o acesso de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzidas às suas instalações físicas	*46%*
6114F – a organização realiza avaliações ou auditorias regulares para garantir a acessibilidade	*69%*

Fonte: iESGo 2024/TCU.

154. Ao serem selecionados apenas os ministérios que responderam a autoavaliação (32 ministérios), a situação é mais grave.

Tabela 17 – Resultados do iESGo 2024 para o tema "promoção da acessibilidade", com recorte de 32 ministérios.

Subquestão	*% de órgãos que NÃO Implementaram*
6114A – Política	*78%*
6114B – Canal de comunicação	*94%*
6114C – Equipe específica	*97%*
6114D – Acessibilidade tecnológica	*78%*
6114E – Acessibilidade física	*75%*
6114F – Avaliações ou auditorias	*94%*

Fonte: iESGo 2024/TCU.

155. Os desafios quanto à melhoria de acessibilidade identificados em órgãos do Poder Executivo encontram semelhanças com os trazidos no diagnóstico realizado pelo 1º Censo de Inclusão e Acessibilidade da Justiça do Trabalho, em 2024, no âmbito do Poder Judiciário: nos 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) existentes, a proporção de pesquisados que assinalou as respostas "Não são acessíveis" ou "São parcialmente acessíveis" alcançou mais de 70% em três TRTs; entre 50% e 70% em seis TRTs; e entre 30% e 50% em dez TRTs.

156. O MDHC destacou medidas normativas e orientativas adotadas pelo Poder Executivo voltadas à melhoria da acessibilidade em órgãos federais, com destaque para publicação dos Decretos 9.656/2018 e 11.792/2023, da Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, do Manual de Adaptações de Acessibilidade e do Manual de Acessibilidade em Eventos Presenciais. Essas iniciativas se alinham às necessidades de melhorias identificadas na pesquisa.

157. O Decreto 9.656/2018 revisou disposições sobre o uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras) definidas anteriormente pelo Decreto 5.626/2005. Esse normativo reforça a obrigatoriedade de que órgãos da administração pública federal direta e indireta e empresas concessionárias de serviços públicos garantam atendimento efetivo e amplo a pessoas surdas ou com deficiência auditiva, utilizando e difundindo a Libras. Também define percentual mínimo de servidores, funcionários ou empregados com capacitação básica em Libras naquelas instituições. A se destacar que o MDHC sustentou, junto ao TCU, que a contratação de intérpretes profissionais pelos órgãos seria medida mais adequada do que a capacitação de servidores com cursos básicos de Libras, e mencionou a implantação de uma Central Nacional de Interpretação da Língua Brasileira de Sinais, prevista no Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Novo Viver Sem Limite, instituído pelo Decreto 11.793/2023.

158. O Decreto 11.792/2023 dispõe sobre acessibilidade nas edificações sob a administração ou utilização dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, contendo obrigações quanto à elaboração e à divulgação de laudos de acessibilidade e de planos de trabalho para execução das adequações de acessibilidade.

159. A Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024 estabelece que órgãos e entidades da administração pública federal devem: elaborar laudo de acessibilidade individualizado para cada uma das edificações sob a sua administração ou uso (art. 4º, I); elaborar plano de trabalho para a promoção da acessibilidade para cada edificação que não esteja em conformidade com as normas de acessibilidade (art. 4º, II); e publicar em seu sítio ou portal os laudos e planos de trabalho dos prédios sob a sua administração ou uso (art. 4º, IV). A Portaria define o prazo de dezoito meses para o cumprimento desses dispositivos, vencido em 16/1/2026 (art. 4º, § 1º). Os planos de trabalho deverão ser atualizados e publicados anualmente, enquanto persistir nas edificações o não atendimento, total ou parcial, às normas técnicas de acessibilidade. Essas obrigações já constavam da Portaria Interministerial 323/2020 (revogada), porém sem amparo no Decreto 11.792/2023 e sem prazos anteriores definidos para a sua execução.

160. Em complemento à publicação dos laudos e planos de trabalho, o dirigente máximo do órgão ou da entidade deve publicar, anualmente, os indicadores de acessibilidade definidos no Anexo I da Portaria Conjunta, destinados ao acompanhamento de itens relacionados a vagas de estacionamento, calçadas, entrada do prédio, balcão de informações, corredores, sanitários, entre outros.

161. O Manual de Adaptações de Acessibilidade (Brasil, 2020), em sua 3ª edição, traz orientações aos gestores da administração pública federal para realizarem diagnóstico sobre a situação de acessibilidade das edificações dos órgãos e entidades sob a sua gestão. É o documento de referência dos procedimentos a serem realizados no âmbito da Portaria MGI/MDHC 45/2024, disponibilizando o modelo de laudo (check list) para avaliação de conformidade às normas de acessibilidade dispostas na NBR 9050:2020.

162. O Manual de Acessibilidade em Eventos Presenciais (Brasil, 2025) traz orientações sobre os recursos de acessibilidade que devem ser planejados antes do início de cada evento e acompanhados durante sua realização, de modo que as pessoas com deficiência possam ter uma adequada experiência ao usufruir do evento em equiparação de oportunidades com as demais pessoas. Também são recomendadas perguntas no formulário de inscrição para identificar se o participante possui algum tipo de deficiência ou impedimento de longo prazo, se possui dificuldade de locomoção, se utiliza cadeira de rodas ou órtese, e se precisa de recurso de acessibilidade para participar do evento.

Causas

163. A auditoria evidenciou o risco da não efetivação dos dispositivos do Decreto 11.792/2023 e da Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024 no prazo fixado. Em resposta à diligência do TCU, apenas três dos 36 órgãos consultados apresentaram documentação comprobatória da formalização de um plano de ação de acessibilidade e inclusão. O componente tecnologias assistivas foi o que apresentou menos citações dos órgãos, com 24% informando não possuir ações nesse sentido. Além disso, em consulta aos sites desses 36 órgãos, foi possível atestar que apenas o MDHC atendia às disposições dos artigos 4º, IV, e 6º, caput, da Portaria Conjunta 45/2024, divulgando em seu sítio eletrônico os laudos de acessibilidade e os planos de trabalho.

164. Em entrevista à equipe de auditoria, os gestores da SNDPD/MDHC se manifestaram sobre a falta de competência legal e de capacidade operacional para realizar ações adicionais junto aos órgãos e entidades visando o cumprimento dos dispositivos trazidos no Decreto 11.792/2023 e na Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, a exemplo do levantamento das condições de acessibilidade nas edificações públicas federais, na definição de metas progressivas e na consolidação e divulgação centralizada dessas informações. Informou que têm dado ciência aos órgãos sobre o não cumprimento do prazo para elaboração dos laudos de acessibilidade e dos planos de trabalho e publicação dos indicadores. Essa limitação já havia sido destacada pelo Tribunal no relatório do Acompanhamento TC 031.275/2022-2 (Acórdão 2326/2025-TCU-Plenário), instruído pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana):

'(...) o MDHC aduz que a SNDPD não dispõe de competência nem de recursos para realizar diretamente o levantamento sobre as condições de acessibilidade das edificações dos órgãos públicos federais.

Além disso, esclarece que a obrigação de realizar esse diagnóstico recai sobre cada órgão ou entidade, dado o elevado número de edificações, estimado em aproximadamente oito mil imóveis de uso público e destaca que sua atuação se concentra na indução e articulação de medidas para garantir a acessibilidade, como a publicação de normativos para que os próprios órgãos promovam essa avaliação.

(...) o MDHC reiterou que a decisão sobre alocação de recursos e prioridades [para intervenções de acessibilidade] é de competência de cada órgão ou entidade.

O MDHC destacou que tem envidado esforços para notificar os gestores responsáveis pelas edificações da União, visando ao cumprimento das obrigações de acessibilidade. Essa atuação busca garantir que os responsáveis estejam cientes das exigências normativas e das metas estabelecidas para a adequação das edificações.

Constatou-se que a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pela administração dos bens imóveis da União e pela manutenção de sistemas de controle das edificações públicas federais, não disponibilizou em sua plataforma a funcionalidade necessária para receber os dados relativos à acessibilidade das edificações dos gestores locais.

Essa ausência de integração impede o repasse das informações à Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD), que já estruturou um painel para apresentar os dados, mas aguarda o envio das informações pelos órgãos responsáveis.'

165. Portanto, a mera edição dessas normas não assegura a efetividade das ações necessárias à melhoria das condições de acessibilidade, as quais seriam de obrigação dos próprios órgãos ocupantes dos imóveis, uma vez que sua implementação demanda adequado comprometimento institucional quanto ao planejamento, à disponibilidade de recursos financeiros e aos arranjos internos de governança entre as unidades responsáveis.

166. A pesquisa do TCU evidenciou desconhecimento ou descrença da pessoa com deficiência de que o órgão em que trabalha poderia atender ao seu pedido de adaptação: 17% dos respondentes assinalaram 'Tenho a sensação de que não adiantaria fazer'; 16% 'Não sabia que poderia fazer esse tipo de solicitação'; e 9% 'Já fiz, mas não fui atendido(a)'. Foi solicitado que o(a) respondente descrevesse a razão da negativa de atendimento ou por que se sentia desencorajado(a) de tentar fazer o pedido, obtendo 150 depoimentos que foram resumidos nas categorias a seguir:

a) falta de recursos financeiros, apontada pelo órgão como a justificativa mais comum para a negativa em relação a adaptação de mobiliário, reformas prediais e equipamentos tecnológicos;

b) barreiras institucionais, com muitos relatos indicando uma cultura organizacional resistente às adaptações, com percepções de que cabe ao indivíduo se adaptar e pedidos são vistos como incômodos ou privilégios indevidos. Foi apontado também o medo de represálias ou prejuízo à carreira por fazer solicitações formais;

c) falta de empatia e sensibilidade, em que as chefias e colegas demonstram desconhecimento das necessidades específicas das pessoas com deficiência, havendo hostilidade em algumas situações. Há relato de discriminação direta, como ser chamado de "problemático";

d) menção a processos excessivamente burocráticos, demorados ou sem retorno, com muitos pedidos que ficam "sob análise" por tempo indefinido ou são indeferidos sem justificativa clara;

e) desinformação sobre os direitos legais das pessoas com deficiência e sobre os procedimentos para solicitar adaptações. Alguns servidores mencionaram não saber a quem recorrer ou como formalizar o pedido;

f) casos de auto adaptação ou desistência, em que alguns servidores mencionaram optar por comprar equipamentos com recursos próprios ou desistiram de pedir por acharem que não seriam atendidos ou que causariam transtornos ao órgão.

167. Nos casos positivos, os relatos mencionam atendimentos adequados ou chefias sensíveis, mas são exceções e geralmente atribuídos à iniciativa pessoal do gestor, não à política institucional.

168. A análise documental permitiu identificar dificuldade de coordenação e definição de limites de responsabilidades entre as diferentes unidades técnicas do órgão, dada a abrangência e transversalidade do tema. Essa situação se mantém devido à inexistência de comissão, núcleo ou unidade responsável pela promoção da acessibilidade e da inclusão de pessoas com deficiência no órgão, composta por servidores capacitados e, preferencialmente, com dedicação específica ao tema. Além disso, poucos órgãos criaram mecanismos de escuta ativa e participação das pessoas com deficiência no desenho e monitoramento das políticas que lhes dizem respeito.

Efeitos

169. O oferecimento de vaga de trabalho sem a disponibilização de condições de acessibilidade e adaptação não é suficiente para promover a efetiva inclusão laboral e social da pessoa com deficiência. Os depoimentos trazidos no questionário aplicado pelo TCU apontam que a situação de inacessibilidade física, de comunicação e tecnológica encontradas nos órgãos perpetua a manifestação prática do capacitismo. A sensação dos pesquisados que enfrentam problemas dessa natureza é que, quando os ambientes e serviços não são adaptados, a organização passa uma mensagem implícita de que as pessoas com deficiência não pertencem ou não são esperadas em determinados ambientes laborais. Além disso, estudos indicam que a falta de preparo das organizações para absorver as pessoas com deficiência, devido às adaptações em postos de trabalho que precisariam ser feitas, aumentam a chance da sua segregação em setores específicos.

170. A baixa eficácia quanto ao cumprimento dos dispositivos do Decreto 11.792/2023 e da Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024 acarreta a falta de indicadores e registros formais, regulares e unificados sobre a conformidade das edificações com as normas de acessibilidade vigentes e sobre as desconformidades remanescentes.

Boas práticas

171. Algumas iniciativas apresentadas merecem destaque, seja pela busca de uma solução inovadora que pode contribuir com resultados positivos na melhoria da acessibilidade nos órgãos públicos, seja pela iniciativa de determinado órgão que pode ser usada como benchmark para a melhoria do desempenho dos demais órgãos:

a) [Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos] Centro de Serviços Compartilhados (ColaboraGov), que visa a estruturação do novo modelo de compartilhamento de atividades de suporte administrativo, realizadas de forma colaborativa entre Ministérios. Foram implementadas diversas ações de acessibilidade física nos órgãos do ColaboraGov, dentre as quais: execução de projetos de leiaute para espaços de trabalho de 10 ministérios e espaços de uso coletivo; instalação de sinalização visual e de acessibilidade; modernização e adequação de sanitários; atualização de laudos de acessibilidade elaborados com base na Portaria Interministerial ME/MMFDH nº 323/2020, para adequá-los à Portaria Interministerial MGI/MDHC 45/2024; elaboração de laudos de acessibilidade em conformidade com a Portaria atual; e elaboração de estudos para adequação de calçadas;

b) [Ministério do Turismo] Laudo e plano de ação de acessibilidade muito bem detalhados. Preenchimento do check list padrão, registro de não conformidades, identificação de soluções e adequações, registro fotográfico;

c) [Ministério da Pesca e Aquicultura] Reunião com servidores com deficiência que trabalham no órgão para tratar das demandas e eventuais melhorias nos seus ambientes de trabalho. Consolidação de dezoito indicadores de desempenho, incluindo indicadores de resolução de demandas do

corpo funcional com deficiência, tempo de atendimento a adaptações razoáveis e índice de satisfação institucional, com avaliação periódica e sistemática dos resultados.

Encaminhamentos

172. No sentido de mitigar os problemas apontados pela auditoria, e considerando as causas das deficiências de desempenho identificadas, entende-se oportuno ***dar ciência*** *aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal sobre o prazo de cumprimento dos artigos 4º, IV, e 6º, caput, da Portaria Interministerial 45/2024, relativamente a: a) elaboração do Laudo de Acessibilidade; b) elaboração do Plano de Trabalho para corrigir as não-conformidades identificadas; c) divulgação de ambos os documentos nos seus sítios eletrônicos; d) publicação dos indicadores de acessibilidade.*

173. Além disso, ***recomenda-se*** *aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal a elaboração e divulgação de procedimentos de escuta ativa de servidores com deficiência que desejem relatar as barreiras de acessibilidade encontradas e solicitar seus pedidos de adaptação junto ao próprio órgão.*

Benefícios esperados

174. Espera-se alcançar as seguintes melhorias com a implementação das recomendações propostas: a) alcançar, até julho de 2026, 60% dos órgãos com seus diagnósticos (laudos) que atestam a conformidade das edificações com as normas de acessibilidade vigentes, bem como seus planos de trabalho de correção das desconformidades identificadas e seus indicadores de acessibilidade elaborados e divulgados no seu sítio eletrônico; e b) alcançar, até dezembro de 2026, a totalidade dos órgãos, em atendimento ao que preceitua o Decreto 11.792/2023 e a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024.

175. Com os diagnósticos realizados e os planos de correção em andamento, a pessoa com deficiência poderá circular com segurança, acessar banheiros, salas de reunião, refeitórios e outros espaços em igualdade de condições, sem depender de soluções improvisadas ou favores. A divulgação dos indicadores de acessibilidade também aumenta a transparência e permite que a própria pessoa com deficiência acompanhe os avanços e as medidas pendentes.

VI. Sub-representatividade das pessoas com deficiência nos quadros de pessoal dos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal.

Situação encontrada

176. A composição da força de trabalho da Administração Direta do Poder Executivo Federal não reflete a diversidade da sociedade no que se refere às pessoas com deficiência. Observa-se Sub-representatividade desse grupo tanto no aspecto quantitativo (ingresso e presença dessas pessoas nos órgãos) quanto no aspecto qualitativo (baixa ocupação em cargos e funções comissionadas).

VI.1. Dimensão quantitativa (barreiras de entrada)

177. A ***teoria da burocracia representativa*** *preconiza que a composição demográfica do serviço público deve refletir a diversidade da população a que serve. Isso significa que a composição do corpo burocrático do Estado deve incluir representantes de diferentes grupos sociais, étnicos e de gênero, garantindo que as decisões e políticas públicas sejam mais equitativas e inclusivas (KINGSLEY, 1944).*

178. Segundo dados do Censo 2022 do IBGE, 7,3% das pessoas com dois anos ou mais de idade são pessoas com deficiência. Já os dados do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) demonstram que apenas 2,21% dos servidores públicos que trabalham nos 36 órgãos fiscalizados são pessoas com deficiência (mês de referência: setembro de 2025). Considerando todos os órgãos que estão abarcados no PEP (Administração Pública Federal Direta e Indireta), o percentual de pessoas com deficiência é de 2,83%. Isso evidencia que o quadro de pessoal desses órgãos não reflete, atualmente, o percentual de pessoas com deficiência na população brasileira.

179. Conforme os dados do PEP, dentre os 36 órgãos fiscalizados, apenas o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) apresentam percentuais de servidores com deficiência próximos ao percentual de pessoas com deficiência na população brasileira (6,89% e 5,99%, respectivamente). Os demais órgãos (94%) apresentam percentuais de servidores com deficiência inferiores a 5%, conforme a tabela abaixo:

Tabela 18 – Percentual de servidores com deficiência nos 36 órgãos da administração direta do Poder

Executivo Federal.

% PcD	Quantidade de órgãos
< 1%	1
1% – 2%	9
2% – 3%	10
3% – 4%	12
4% – 5%	2
> 5%	2

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do PEP.

180. O art. 37, inciso VIII, da Constituição Federal estabelece que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definirá os critérios de sua admissão. Assim, no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei 8.112/1990 reserva até 20% das vagas em concursos públicos para essas pessoas (art. 5º, § 2º).

181. Por sua vez, o art. 1º, § 1º, do Decreto 9.508/2018 reserva a esse grupo no mínimo 5% das vagas oferecidas para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Pública Federal Direta e Indireta. Decorridos mais de sete anos do início da vigência dessa norma, o percentual de pessoas com deficiência no conjunto dos 36 órgãos (2,21%) ainda é bem inferior ao percentual mínimo de reserva de vagas assegurada pelo Decreto.

Causas

182. Nesse contexto, uma das causas para a baixa representatividade das pessoas com deficiência nos órgãos públicos é a subnotificação: na resposta à pesquisa do TCU (Consta em seus assentamentos funcionais a informação de que você é pessoa com deficiência?), 9% dos respondentes assinalaram "Não" e 20%, "Não sei dizer".

183. Outra causa é o fato de esses órgãos, em geral, preverem, em seus editais de concursos públicos, a reserva de apenas 5% das vagas para pessoas com deficiência, quando, conforme a Lei 8.112/1990, poderiam prever até 20%.

184. Essa questão foi abordada por alguns servidores em resposta à pesquisa realizada com os profissionais com deficiência, especificamente em relação aos concursos públicos para ***servidores efetivos****:*

'É preciso aumentar as cotas para mais pessoas com deficiência entrarem no serviço público e construírem instituições melhores e mais inclusivas. Essa barreira de entrada que só destina 5% das vagas está excluindo pessoas. Não ajuda a mudar a mentalidade da gestão que não tem pessoas com deficiência no quadro funcional para acolher e, por discriminação ou desconhecimento, continua sem implementar medidas eficazes de acessibilidade.

No âmbito do serviço público federal, a meu ver, os direitos das pessoas com deficiência têm se restringido, essencialmente, ao cumprimento formal do percentual mínimo de 5% de reserva de vagas, percentual este que, quase sempre, é fixado no limite inferior da margem legalmente permitida. Tal prática, por si só, deveria ser compreendida como uma forma de discriminação velada.'

185. O 1º Concurso Público Nacional Unificado (CPNU), ocorrido em 2024, ofertou 6.640 vagas em 21 órgãos públicos federais e reservou 5% das vagas para pessoas com deficiência. Já os editais do 2º CPNU, publicados em 2025, oferecem um total de 3.652 vagas para 32 órgãos federais, e também previram apenas 5% das vagas para pessoas com deficiência.

186. O aumento do percentual de reserva de vagas poderia aumentar o percentual de servidores com deficiência nos órgãos públicos, contribuindo para equipará-los ao percentual de pessoas com deficiência na população brasileira e para que houvesse uma administração pública mais inclusiva.

187. Observa-se a boa prática de alguns órgãos públicos, que já têm aumentado esse percentual em seus editais. O edital do Concurso Público do Instituto Federal de Sergipe para provimento dos cargos efetivos de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, ocorrido em 2024, reservou 10% das vagas para pessoas com deficiência. Conforme dados do PEP (setembro de 2025), o percentual de

servidores com deficiência do órgão é de 4,55% (65 servidores com deficiência, de um total de 1.430 servidores ativos), bem acima da média geral constante do PEP (2,83%).

188. Os dois últimos concursos do Ministério Público da União (MPU) para provimento dos cargos de Analista e Técnico do MPU, cujos editais foram publicados em 2018 e 2025, também trouxeram a previsão de reserva de 10% das vagas para pessoas com deficiência.

189. Nos comentários dos gestores ao relatório preliminar, o MGI manifestou-se em relação ao tema, observando que o ordenamento jurídico vigente já estabelece reserva obrigatória de vagas para pessoas com deficiência em concursos públicos federais, fixando intervalo normativo entre 5% e 20% das vagas ofertadas. O órgão afirma que o percentual de 10% proposta no relatório de auditoria encontra-se integralmente compreendido dentro desse intervalo normativo já estabelecido, evidenciando que a legislação vigente contempla margem jurídica suficiente para sua eventual adoção, conforme critérios técnicos e administrativos aplicáveis a cada certame.

190. Por sua vez, a PRF, nos comentários ao relatório preliminar, informa que 'nos editais de abertura dos concursos para o provimento do cargo de Policial Rodoviário Federal, são estabelecidos que os candidatos com deficiência participarão do concurso em igualdade de condições com os demais candidatos, no que tange ao horário e ao local de aplicação das provas, aos equipamentos utilizados, ao conteúdo, à correção das provas, aos critérios de aprovação, ao exame de aptidão física, à avaliação médica, à avaliação psicológica, à nota mínima exigida para os demais candidatos, ao Curso de Formação Policial e todas as demais normas de regência do concurso'.

191. O gestor cita a manifestação da Ministra Carmen Lúcia, do STF, quando do julgamento do pedido de esclarecimentos apresentado nos autos do Recurso Extraordinário 676.335/MG, que afirmou, nas palavras do gestor, que "os candidatos concorrentes às vagas reservadas às pessoas com deficiência devem se submeter ao evento seletivo em igualdade de condições com os demais concorrentes, sendo possível à Administração Pública declarar a inaptidão de candidatos inscritos cujas necessidades especiais impossibilitem o exercício das atribuições inerentes ao cargo para o qual estiverem concorrendo".

192. Assim, o gestor manifesta que tanto a legislação quanto o entendimento jurisprudencial determinam que existe a obrigatoriedade de reserva de vagas em concursos públicos para pessoas com deficiência, no entanto, os candidatos que se declararem nessa condição deverão concorrer em igualdade de condições com os demais candidatos, sendo, consequentemente, vedada a adaptação dos exames ou testes.

193. Acerca dos comentários da PRF em relação às fases dos concursos, salienta-se que o conceito de 'igualdade de condições' deve ser entendido sob a perspectiva da igualdade material (ou equidade), isto é, de tratar as pessoas de maneira justa, considerando suas necessidades específicas e contextos individuais, em vez de aplicar o mesmo tratamento a todos indiscriminadamente. Nesse sentido é a decisão do ministro Alexandre de Moraes do STF de 17/3/2026, no âmbito da Reclamação (Rcl) 91.550, que determinou a adaptação de teste físico para candidato com nanismo em concurso de delegado da Polícia Civil de Minas Gerais. O candidato concorria a uma das vagas reservadas a pessoas com deficiência e havia solicitado adaptações razoáveis para realizar o Teste de Aptidão Física (TAF). A banca negou o pedido e aplicou os mesmos critérios usados para candidatos sem deficiência. O candidato recorreu administrativamente, mas o recurso foi negado sob a justificativa de que o edital não previa adaptações. O candidato realizou o TAF sem adaptações e foi considerado inapto e eliminado do concurso por não ter obtido desempenho mínimo exigido no exercício de salto horizontal. O ministro relator afirmou que houve falta de adaptação razoável na prova física, considerando inadmissível exigir o salto horizontal nas mesmas condições de candidatos sem deficiência, e destacou que não há comprovação da necessidade do salto horizontal para o exercício do cargo de delegado. O STF anulou a decisão da banca examinadora e determinou a reaplicação do TAF com adaptações. Segundo a decisão do ministro relator do processo, o parâmetro de confronto invocado é o decidido pela Corte no julgamento da ADI 6.476, relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 16/9/2021, que fixou as seguintes teses: '1. É inconstitucional a interpretação que exclui o direito de candidatos com deficiência à adaptação razoável em provas físicas de concursos públicos; 2. É inconstitucional a submissão genérica de candidatos com e sem deficiência aos mesmos critérios em provas físicas, sem a demonstração da sua necessidade para o exercício da função

pública'. A decisão reforça o direito constitucional de tratamento diferenciado como forma de compensar desigualdades enfrentadas por pessoas com deficiência no acesso ao serviço público.

194. No âmbito da Justiça do Trabalho, uma boa prática identificada é a Política de Acessibilidade e Inclusão das Pessoas com Deficiência (Resolução CSJT 386/2024), que prevê, em seu art. 7º, inciso I, a reserva de 10% dos cargos para pessoas com deficiência nos concursos públicos para magistrados e servidores.

195. O art. 6º, inciso XIII, da Política também dispõe sobre a contratação de estagiários com deficiência, velando-se pela observância mínima do percentual estabelecido na Lei n.º 11.788/2008 (Lei do Estágio), que é de 10% das vagas (art. 17, §5º).

196. No que diz respeito aos terceirizados com deficiência, a norma também prevê garantia da reserva de, no mínimo, 5% das vagas para pessoas com deficiência nos contratos que envolvam prestação de serviços contínuos, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, quantitativo que deve ser mantido durante toda a vigência da contratação (art. 7ª, inciso IV).

197. A Resolução CSJT 386/2024, portanto, estabelece ações afirmativas para assegurar, nos órgãos da Justiça do Trabalho, a representatividade das pessoas com deficiência não apenas nos cargos efetivos, mas também nas vagas de estágio e nas de terceirizados.

198. Especificamente em relação aos terceirizados, a Lei 8.213/1991, art. 93, determina às empresas com no mínimo 100 empregados a reserva de 2% a 5% dos cargos para beneficiários reabilitados da Previdência Social ou pessoas com deficiência, percentual que varia conforme o número de empregados da empresa.

199. Por sua vez, a Lei 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) traz algumas previsões a respeito de pessoas com deficiência nas empresas contratadas: exigência de cumprimento de reserva de vagas para pessoas com deficiência e reabilitadas da Previdência Social na fase de habilitação (art. 63, IV), nas cláusulas necessárias do contrato (art. 92, XVII) e durante toda a execução do contrato (art. 116); extinção do contrato em virtude do descumprimento dessa reserva de vagas (art. 137, IX); e dispensa de licitação para contratação de associação de pessoas com deficiência, sem fins lucrativos (art. 75, XIV).

200. Nas informações e documentos fornecidos ao TCU, alguns órgãos informaram que não há terceirizados com deficiência trabalhando no órgão. Outros informaram que seus contratos de dedicação exclusiva de mão de obra contemplam cláusulas específicas de reserva de vagas para pessoas com deficiência e reabilitados da Previdência Social, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas correlatas. Outros, por fim, enviaram certidões das empresas contratadas informando se empregavam pessoas com deficiência ou reabilitados da Previdência Social em conformidade com o percentual legal.

201. A exigência pelos órgãos públicos de uma declaração de que as empresas contratantes cumprem a reserva de vagas para pessoas com deficiência e reabilitadas da Previdência Social, embora seja necessária para cumprir o determinado pela legislação, não garante que de fato haja empregados com deficiência da empresa terceirizada trabalhando no órgão público contratante.

202. Para assegurar a adequada representatividade das pessoas com deficiência terceirizadas nos órgãos públicos, entende-se ser mais efetiva a previsão da Resolução CSJT 386/2024 de garantia da reserva de no mínimo 5% das vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (art. 7ª, inciso IV). Com isso, assegura-se que no mínimo 5% dos terceirizados que trabalham em cada Tribunal trabalhista sejam pessoas com deficiência.

203. No âmbito do Poder Executivo federal, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) tem dentre as suas áreas de competência a supervisão e estabelecimento de normas e de procedimentos para o planejamento e a execução das compras públicas e governamentais (art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023). Assim, o MGI poderia induzir os demais órgãos do Poder Executivo Federal a preverem em seus contratos percentual mínimo de terceirizados com deficiência efetivamente trabalhando no órgão público contratante.

204. Em seus comentários ao relatório preliminar de auditoria, o MGI manifesta o entendimento de que o cumprimento da reserva de vagas, especialmente no caso de vagas alocadas nos próprios contratos celebrados junto à administração, não se constitui em medida trivial, dependendo da conjunção de esforços de diferentes atores para viabilizar a sua efetividade. Segundo o órgão, não bastaria a mera orientação, sendo necessária a regulamentação, conforme o faz a própria Resolução CSJT 386/2024. Defende não ser factível a mera reprodução dessa Resolução, regulamentando sua aplicação em órgãos do Poder Executivo, cuja abrangência é substancialmente mais ampla, sem a realização de estudos prévios para análise de viabilidade e mapeamento de riscos. Afirma que a concentração de esforços no cumprimento da reserva já prevista pela legislação na forma em que se encontra, incluindo esforços de fiscalização, poderia alcançar resultados mais efetivos do que uma orientação ou mesmo a regulamentação de nova hipótese de reserva de vagas. O órgão ressalta que a previsão de reserva de vagas para pessoas com deficiência não encontra óbices na legislação atual, ficando a critério de cada órgão contratante, levando em consideração a natureza dos serviços contratados, estabelecer cotas em contratos, no exercício de seu poder discricionário.

205. A legislação atual, em especial a Lei 14.133/2021 e a Lei 8.213/1991, não assegura que haja empregados com deficiência da empresa terceirizada trabalhando no órgão público contratante. De fato, diversos órgãos informaram não haver terceirizados com deficiência em seus quadros. Assim, entende-se que a previsão de reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra se mostraria mais consentânea com a efetivação da burocracia representativa em relação aos terceirizados com deficiência. Salienta-se que a proposta de recomendação trata de medida adicional, a ser feita sem prejuízo de esforços de fiscalização em relação ao cumprimento da legislação existente. A medida proposta também vai ao encontro da previsão normativa do art. 2º do Decreto 11.785/2023 (que institui o Programa Federal de Ações Afirmativas – PFAA), o qual define que os órgãos da administração pública federal poderão implementar outras modalidades de ações afirmativas em favor dos grupos indicados no art. 1º, dentre os quais as pessoas com deficiência.

206. Desse modo, conforme alertado pelo MGI, uma mera orientação poderia não ser suficiente para assegurar os benefícios esperados com a proposta de recomendação aqui tratada. Portanto, ***recomenda-se*** *ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, e a exemplo da boa prática identificada na Resolução CSJT 386/2024, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir eventual regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.*

207. Salienta-se que o cumprimento do art. 93 da Lei 8.213/1991 e legislação correlata (a exemplo da Lei 14.133/2021) é um tema complexo e que afeta percentual grande das pessoas com deficiência, tendo o condão de ampliar substancialmente o acesso desse grupo ao mercado de trabalho. A presente auditoria abordou a representatividade das pessoas com deficiência, dentre as quais os terceirizados, apenas nos órgãos públicos da administração direta federal. Assim, entende-se ser viável que o TCU, em momento oportuno, realize futuro trabalho na temática para, no âmbito de suas competências, aprofundar as análises em relação ao papel dos órgãos públicos e das empresas privadas no alcance dos objetivos da ação afirmativa estabelecida pelo art. 93 da Lei 8.213/1991.

Efeitos

208. Os efeitos dessa baixa representatividade nos órgãos públicos são: menor representatividade e inclusão das pessoas com deficiência nas decisões institucionais; e perpetuação de barreiras estruturais e culturais.

Encaminhamentos

209. Pelo exposto, ***recomenda-se*** *aos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Federal que, com o intuito de corrigir desigualdades históricas e estruturais no acesso de pessoas com deficiência a cargos públicos, cuja representatividade ainda está muito aquém dos percentuais demográficos desse grupo constantes do Censo Populacional 2022 do IBGE, preveja, nos futuros editais*

de concursos públicos e processos seletivos, a reserva de no mínimo 10% das vagas para pessoas com deficiência, em consonância com o limite de vagas reservadas previsto no art. 5º, § 2º da Lei 8.112/1990.

*210. Também **recomenda-se** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, e a exemplo da boa prática identificada na Resolução CSJT 386/2024, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir eventual regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.*

Benefícios esperados

*211. São esperados os seguintes **benefícios**: alcançar, em cada um dos 36 órgãos, percentual de servidores com deficiência igual ou maior ao percentual de pessoas com deficiência existente na população brasileira; e aumentar o percentual de terceirizados com deficiência nos 36 órgãos.*

212. O aumento da participação de pessoas com deficiência no serviço público tem impacto direto na sua qualidade de vida e na de seus familiares. A inclusão em vínculos formais garante acesso mais estável a renda, proteção previdenciária, licenças, políticas de saúde ocupacional e oportunidades de desenvolvimento, o que reduz a vulnerabilidade social e econômica da pessoa com deficiência e de sua rede de apoio. A autonomia profissional da pessoa com deficiência representa fortalecimento da autoestima familiar e maior integração social. Trata-se de uma mudança com efeitos concretos sobre a dignidade, a estabilidade e a participação plena desse grupo na vida pública.

VI.2. Dimensão qualitativa (barreiras na ascensão profissional)

*213. O conceito de **teto de vidro** é uma metáfora que se refere às barreiras invisíveis, mas reais, que impedem grupos historicamente discriminados de ascenderem a cargos de liderança e decisão e altos níveis hierárquicos em organizações, apesar de suas qualificações e competências. À medida que progridem na carreira, as pessoas desses grupos enfrentam desvantagens cada vez maiores para alcançar o topo da hierarquia. Essas barreiras são frequentemente estruturais e culturais, manifestando-se em práticas organizacionais, normas sociais e preconceitos inconscientes que limitam o progresso desses grupos no ambiente de trabalho.*

214. Embora o termo 'teto de vidro' tenha sido utilizado inicialmente para descrever barreiras enfrentadas pelas mulheres à ascensão ao poder, a metáfora também se aplica a outros grupos sub-representados, como pessoas negras, pessoas LGBTQIAPN+ e pessoas com deficiência.

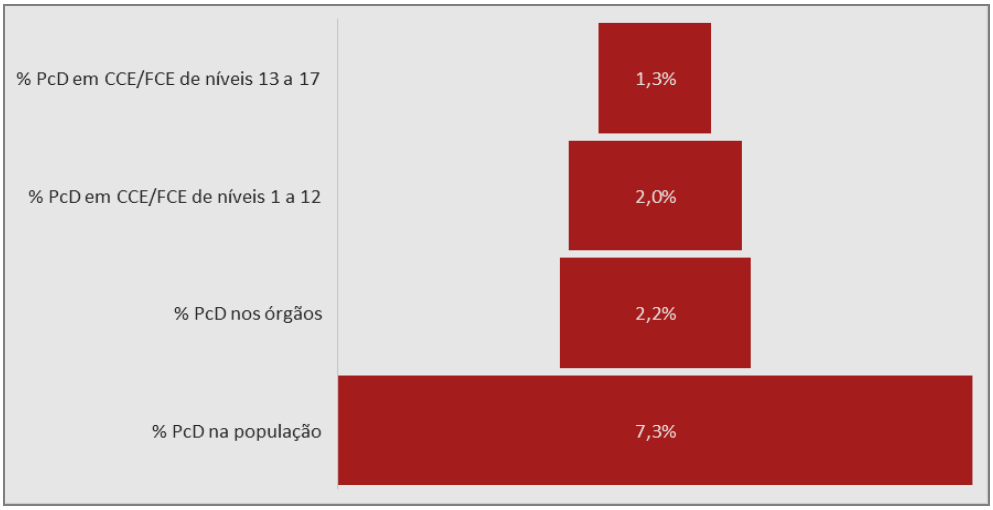
215. Observa-se que essas barreiras são vivenciadas pelos servidores com deficiência que trabalham na Administração Direta do Poder Executivo Federal. No conjunto dos 36 órgãos fiscalizados, conforme dados fornecidos pelo MGI, apenas 1,9% do total de cargos comissionados executivos (CCE) e funções comissionadas executivas (FCE) são ocupados por pessoas com deficiência, percentual menor que o de servidores com deficiência nesses órgãos (2,2%). O órgão com maior percentual de ocupação de CCE e FCE por esse grupo é o MDHC, com 4,8%.

216. Dentre as pessoas com deficiência que são servidoras públicas desses órgãos, apenas 13% ocupam cargo ou função comissionada atualmente. Assim, além de enfrentar barreiras para ingressar no serviço público, esse grupo enfrenta barreiras à ascensão a cargos de liderança e decisão.

217. Em 86% dos órgãos (31 órgãos), o percentual de CCE e FCE ocupados por servidores com deficiência é menor do que o percentual de servidores com deficiência do órgão. E, à medida que progridem na carreira, esses servidores enfrentam desvantagens cada vez maiores para alcançar o topo da hierarquia. Conforme dados do MGI, 2% dos CCE e FCE de níveis 1 a 12 (baixa e média liderança) são ocupados por pessoas com deficiência e, para os CCE e FCE de níveis 13 a 17 (alta liderança), o percentual diminui para 1,3%.

218.

Gráfico 1 – Teto de vidro nos 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal.



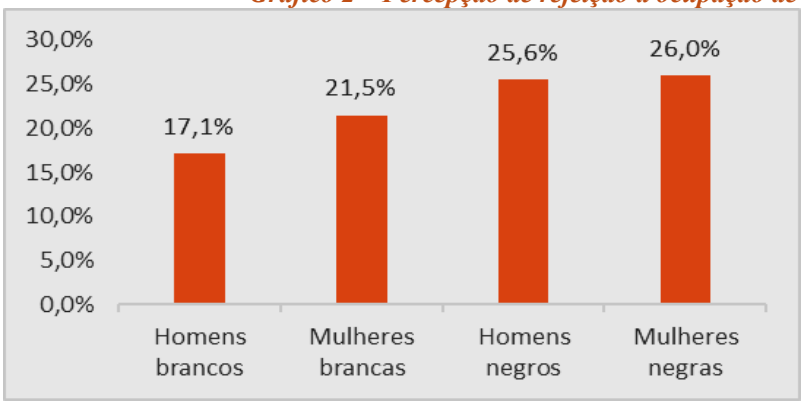
Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do MGI, PEP e IBGE.

219. Ao se analisar os percentuais de cada órgão, verifica-se que, em 69% dos órgãos, o percentual de servidores com deficiência nos CCE e FCE de alta liderança é menor do que o percentual de ocupação desse grupo nos CCE e FCE de baixa e média liderança. Ademais, 14 órgãos (39%) não têm nenhum servidor com deficiência ocupando CCE e FCE de níveis 13 a 17, que são os cargos e funções de maior influência e poder de decisão.

220. Essa situação é corroborada pelas respostas à pesquisa realizada com os profissionais com deficiência. Em resposta à pesquisa do TCU ('Você já se sentiu rejeitado(a) na escolha para ocupar algum cargo ou função comissionada em razão da deficiência?'), 22% dos servidores assinalaram 'Sim' e 14%, 'Prefiro não responder'.

221. Ao se desagregar esses dados a partir de alguns marcadores sociais, observa-se que as mulheres com deficiência se sentem mais rejeitadas à ocupação de cargos e funções comissionadas do que os homens com deficiência (23,3% das mulheres e 20,4% dos homens responderam 'Sim' à questão 19) e que as pessoas negras (pretas e pardas) com deficiência relatam maior percepção de rejeição em comparação às pessoas brancas com deficiência (26% e 19%, respectivamente). Ao se fazer recorte de gênero e raça, o percentual de mulheres negras com deficiência que responderam 'Sim' sobe para 26%, e o de homens brancos com deficiência cai para 17%.

Gráfico 2 – Percepção de rejeição à ocupação de CCE e FCE por gênero e raça.

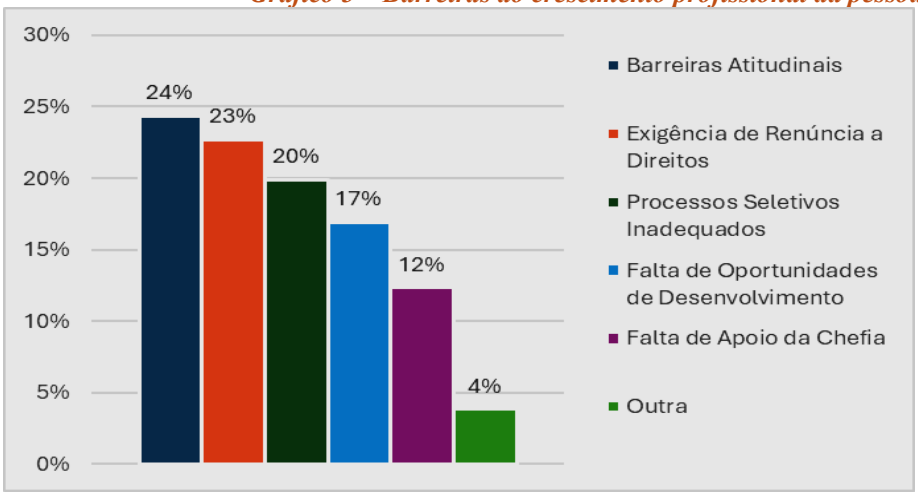


Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa do TCU.

222. Nas respostas à pesquisa do TCU ('Fale um pouco dessa situação vivida em relação à rejeição para ocupar cargo ou função comissionada'), há diversos relatos de oportunidades de crescimento negadas em razão da deficiência. Alguns servidores com deficiência relataram que exercem funções de chefia sem a remuneração correspondente ou que recebem funções menores em comparação com servidores sem deficiência que exercem as mesmas atribuições. Também há relatos de servidores que optaram por ocultar a deficiência para evitar discriminação, perda de oportunidades ou perda de funções comissionadas.

223. Ao serem perguntados(as) sobre as barreiras que mais dificultam o crescimento profissional das pessoas com deficiência, apenas 16% dos respondentes assinalaram o item 'Não percebo barreiras significativas'. Dentre os que percebem barreiras à ascensão profissional, os itens mais citados foram 'Barreiras Atitudinais: preconceito, estereótipos ou resistência por parte de colegas, gestores ou da alta administração' (24%) e 'Exigência de Renúncia a Direitos: a percepção de que, para assumir um cargo de liderança, seria necessário abrir mão de direitos como o horário especial ou outras condições de trabalho adaptadas' (23%).

Gráfico 3 – Barreiras ao crescimento profissional da pessoa com deficiência.



Fonte: elaboração própria, a partir dos dados da pesquisa do TCU.

224. Na resposta à pesquisa do TCU (comentários gerais e sugestões), servidores sugerem a criação de mecanismos que incentivem a promoção de pessoas com deficiência a cargos de chefia e liderança. Um respondente afirma que 'enquanto as decisões continuarem sendo tomadas exclusivamente por pessoas sem deficiência em nosso nome, a inclusão permanecerá incompleta e as barreiras institucionais seguirão intactas.'

225. Assim, aumentar a presença das pessoas com deficiência nos diferentes níveis hierárquicos é crucial para que essas pessoas tenham influência paritária às demais pessoas na tomada de decisões.

226. O art. 34, § 3º, da Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) veda qualquer discriminação em razão da deficiência, inclusive na ascensão profissional.

227. No mesmo sentido, a publicação 'Como Construir um Ambiente Acessível', da Rede de Acessibilidade (p. 25 e 26), traz as seguintes recomendações a respeito do tema: igualdade de oportunidades para ocupação de cargos e funções comissionadas e concessão de horário especial mesmo aos que ocupam tais cargos/funções.

228. Por sua vez, o art. 7º, inciso V, da Política de Acessibilidade e Inclusão das Pessoas com Deficiência no âmbito da Justiça do Trabalho (Resolução CSJT 386/2024) prevê o monitoramento de informações relativas ao exercício de funções comissionadas e cargos em comissão, especialmente de gestão e liderança, por pessoas com deficiência nos Tribunais Regionais do Trabalho, além da identificação das possíveis barreiras que obstam o desenvolvimento na carreira desses profissionais, definindo ações para a redução das desigualdades.

229. Em relação a alguns grupos sub-representados, identificaram-se algumas iniciativas voltadas a promover a ocupação de cargos de liderança por esses grupos. No que diz respeito às pessoas negras, o Decreto 11.443/2023 estabelece reserva de vagas para cargos e funções comissionadas no âmbito da Administração Pública Federal, nos seguintes termos: no mínimo 30% dos CCE e FCE de níveis 1 a 12 e no mínimo 30% dos CCE e FCE de níveis 13 a 17 deverão ser preenchidos por pessoas negras (art. 3º).

230. Já em relação às mulheres, a Portaria TCU 67/2023 determina que a ocupação das funções de liderança de nível estratégico-tático do Tribunal de Contas da União deve procurar refletir, no mínimo, o percentual de mulheres na Secretaria do Tribunal. Assim, a título de exemplo, se 30% do quadro

de pessoal da Secretaria é composto por mulheres, então no mínimo 30% das funções de alta e média lideranças devem ser ocupadas por mulheres.

231. Com relação às pessoas com deficiência, tramita no Senado Federal o PLS 300/2017, que propõe estabelecer que de 2% a 5% dos cargos em comissão e das funções de confiança dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional com mais de 100 servidores sejam destinados a pessoas com deficiência. Em 2020, o Projeto teve aprovação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa da Casa e, até novembro de 2025, encontrava-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando designação de relator.

Causa

232. Uma possível causa para a baixa representatividade das pessoas com deficiência em cargos e funções comissionados é a ausência de um modelo de gestão que monitore a carreira dos servidores com deficiência e que promova programas de desenvolvimento e capacitação para liderança. Relaciona-se a essa questão o fato de o Painel Estatístico de Pessoal (PEP), na aba "Funções", trazer dados desagregados por sexo e cor/raça, mas não fornecer dados sobre a ocupação de cargos de liderança por pessoas com deficiência, o que pode gerar desconhecimento pelos gestores dessas informações, conforme já explanado no item VI.2.

233. Outras causas foram identificadas a partir das respostas à pesquisa realizada com os profissionais com deficiência. Foram citadas as seguintes barreiras à ocupação de CCE e FCE: barreiras atitudinais (chefias que subestimam a capacidade de liderança de profissionais com deficiência); falta de transparência nos processos seletivos, frequentemente baseados em amizades ou interesses políticos, em vez de mérito; ausência de equipamentos adaptados, de infraestrutura adequada ou de apoio para viagens com acompanhante; alocação dos servidores com deficiência em funções de menor complexidade, prejudicando a possibilidade de ascensão na carreira.

234. Ao serem perguntados 'Em sua opinião, quais dos seguintes fatores representam as maiores barreiras que dificultam o crescimento profissional de pessoas com deficiência em seu órgão?', os respondentes que assinalaram o item 'Outra' citaram as seguintes barreiras, dentre outras: ausência de cotas para promoção; previsão de 5% de cotas nos editais de concurso público, quando poderia ser 20%; e ter horário especial.

235. A questão do horário especial foi identificada como uma das principais causas dessa sub-representatividade: 13% das pessoas apontaram que o horário especial/jornada reduzida é usado como justificativa para negar cargos e funções comissionadas às pessoas com deficiência. Vejam-se algumas das respostas:

'Tive que abrir mão do meu horário especial para conseguir o cargo de chefia.

Nos meus primeiros anos de carreira, servidores PCDs eram proibidos de ocupar funções comissionadas e receber gratificações se não abrissem mão do horário especial. Na prática, as oportunidades nem eram oferecidas por conta disso. Os que exerciam bom trabalho recebiam apenas elogios. Para que a situação mudasse, foi necessário que entrassem na justiça.

Por muitas vezes o meu nome nem chegou a passar da fase de cogitações, pois o horário especial de trabalho já surgia como ato impeditivo. A minha percepção é de que as oportunidades não chegam a quem tem carga laboral reduzida. Por outro lado, a quantidade de atividades nunca tem redução proporcional a jornada. Ou seja, tenho menos tempo para fazer o que os colegas fazem.

Na minha antiga gerência tive que solicitar a presença do sindicato, pois não queriam me dar um cargo de chefia por conta da redução de jornada, por fim eu consegui.

Certa vez, recebi convite para assumir uma função de chefia. Em última hora, negaram o cargo para mim, e a justificativa dada é que eu era deficiente e que poderia solicitar redução de jornada, se eu quisesse, sendo que eu nem estava com intenção de solicitação a redução de jornada.'

236. A jornada reduzida é direito assegurado aos servidores públicos federais pelo art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, que dispõe que será concedido horário especial ao servidor com deficiência, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário.

237. A Nota Técnica 6.218/2017, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, trata da compatibilidade entre a jornada reduzida e o exercício de cargos comissionados ou funções de confiança, que exigem regime de dedicação integral.

238. O documento foi elaborado em resposta a uma consulta de uma servidora que teve sua jornada reduzida para 30 horas semanais e questionava a validade de entendimentos jurídicos anteriores que poderiam impedir sua designação para uma função comissionada.

239. A Nota analisa o impacto de uma decisão judicial proferida na Ação Civil Pública 022600.15.2012.4.01.3400, movida pelo Ministério Público Federal, que contestou um entendimento anterior da Advocacia-Geral da União (NOTA/MP/CONJUR/SMM/N° 0231-3.4/2009), que impedia que servidores com jornada especial ocupassem cargos e funções de confiança.

240. A partir da decisão judicial, que teve sua força executória atestada pelo Parecer 0711-7.8.3/2014/VMR/CONJUR-MP/CGU/AGU, houve o cancelamento parcial da nota anterior, estabelecendo um novo entendimento: para os servidores com deficiência, a designação para um cargo ou função comissionada não anula automaticamente o direito à jornada especial. Em vez de uma proibição genérica, a autoridade competente deve analisar, caso a caso, a compatibilidade entre a jornada reduzida e as atribuições do cargo ou função comissionada.

241. A Nota Técnica esclarece ainda que o conceito de 'dedicação integral', a que devem se submeter os ocupantes de cargos e funções comissionadas, não se confunde com uma jornada fixa de 40 horas semanais, mas sim com a disponibilidade do servidor para ser convocado quando o interesse da Administração exigir, o que reforça a possibilidade de compatibilização.

242. Por fim, o documento ratifica que essa nova orientação se aplica exclusivamente aos servidores com deficiência. Para os demais servidores com direito a horário especial por outros motivos, permanece a regra geral de cumprimento da jornada de 40 horas semanais ao assumir um cargo ou função comissionada.

243. O entendimento da Nota Técnica 6.218/2017-MP é reforçado pela Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, cujo item V dispõe que:

'O servidor público federal com deficiência poderá ser designado para função de confiança ou nomeado para cargo comissionado sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei n.º 8.112, de 1990, nas situações em que o administrador público entenda possível e desde que não haja prejuízo a continuidade do serviço prestado a sociedade pelo servidor. A designação será precedida de análise, do caso concreto, uma vez que o servidor deficiente quando submetido ao regime de dedicação integral, próprio dos ocupantes de cargo ou função comissionada, além de ter que cumprir a sua jornada deve permanecer à disposição da unidade na qual trabalha, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração Pública. Desse modo, na análise para a designação serão ponderados tanto a condição de deficiente, quanto o nível das atribuições do cargo que serão desempenhadas pelo servidor. Recomenda-se aos órgãos e entidades que se abstenham de editar atos normativos ou manifestar entendimentos que impeçam, de forma geral e indiscriminada, o exercício desse direito pelas pessoas com deficiência.'

244. Observa-se, portanto, que, ainda que o entendimento jurídico atual seja pela possibilidade de servidores com deficiência com jornada especial exercerem cargos e funções comissionadas, muitos gestores continuam negando essas oportunidades a essas pessoas. É necessário, assim, que haja uma conscientização dos órgãos e gestores públicos a respeito do entendimento atual, constante das Notas Técnicas 6218/2017-MP e 113/2018-MP.

Efeitos

245. A baixa representatividade das pessoas com deficiência em cargos e funções comissionadas enseja os seguintes efeitos: a rejeição gera sentimentos de desvalorização, frustração e invisibilidade, mesmo entre servidores com longa trajetória e alta qualificação; e a baixa diversidade nos níveis decisórios dificulta a formulação e execução de políticas públicas inclusivas e que atendam às necessidades de toda a população.

Encaminhamentos

*246. Ante o exposto, **recomenda-se** aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que reforcem junto aos seus gestores o entendimento manifestado na Nota Técnica 6218/2017-MP*

e na Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, em especial no que diz respeito à possibilidade de ocupação de cargos e funções comissionadas por servidores com deficiência, sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, analisada a compatibilidade no caso concreto, mediante ponderação entre a condição da pessoa com deficiência e o nível das atribuições do cargo ou função.

Benefícios esperados

247. São esperados os seguintes benefícios: nos CCE e FCE de níveis 1 a 12 de cada órgão, alcançar a ocupação por pessoas com deficiência de no mínimo o percentual de servidores com deficiência em cada órgão; e, nos CCE e FCE de níveis 13 a 17 de cada órgão, alcançar a ocupação por pessoas com deficiência de no mínimo o percentual de servidores com deficiência em cada órgão. Como dito, para as pessoas com deficiências, esse avanço significa a possibilidade real de exercer liderança, influenciar políticas internas e progredir profissionalmente em igualdade de condições, reforça o pertencimento, amplia o reconhecimento institucional das suas capacidades e fortalece referências positivas para outros servidores com deficiência.

VII. Conclusão

248. Por meio desta auditoria, o TCU avaliou se pessoas com deficiência que trabalham em órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal encontram no ambiente laboral condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que garantam sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho, a partir da análise das políticas e ações estruturantes adotadas pelos respectivos órgãos. A partir dessa análise, busca-se contribuir para a superação de barreiras que ainda limitam a participação plena dessas pessoas no serviço público, com efeitos concretos sobre sua permanência, valorização profissional e autonomia funcional.

249. A fiscalização foi orientada por três questões de auditoria, que originaram os quatro achados apresentados nos capítulos III a VI deste relatório, com o Tribunal procedendo às seguintes análises: a) se a composição da força de trabalho dos órgãos atende aos princípios da burocracia representativa, no que tange à inclusão de pessoas com deficiência, tanto no aspecto quantitativo (presença) quanto no qualitativo (ascensão a cargos de liderança); b) a gestão da política de acessibilidade e inclusão nos órgãos, considerando sua institucionalização, planejamento, estrutura organizacional e execução, a fim de aferir sua capacidade de promover ações coordenadas e transversais; c) as práticas de coleta, gerenciamento e uso de dados sobre os profissionais com deficiência; d) a percepção dos profissionais com deficiência sobre as condições de trabalho e de acessibilidade no órgão, as ações de acolhimento, ambientação e inclusão no ambiente laboral e as possibilidades de ascensão profissional; e) boas práticas de gestão da acessibilidade e inclusão.

250. Destaca-se a pesquisa com servidores e trabalhadores com outros vínculos dos 36 órgãos da administração direta consultados, voltada a escuta direta ao cidadão e seguindo a diretriz 'TCU Cidadão no Foco', que contemplou o envio de 3.462 questionários eletrônicos (873 respostas), abordando cinco blocos de perguntas relacionadas à inclusão no ambiente de trabalho e ascensão profissional, à acessibilidade física nos prédios do órgão em que trabalha e à acessibilidade tecnológica e comunicacional.

251. Dentre os benefícios da auditoria, e sob o ponto de vista do cidadão, o TCU busca estimular a adoção de práticas inclusivas e não discriminatórias para pessoas com deficiência que trabalham nos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal e contribuir no aperfeiçoamento de políticas e práticas institucionais voltadas ao enfrentamento do capacitismo, propondo medidas concretas para eliminar barreiras atitudinais, físicas e organizacionais, com impacto direto na permanência, mobilidade, progressão funcional e reconhecimento dessas pessoas. As recomendações propostas, consolidadas no Capítulo VIII, contribuirão para que esses profissionais encontrem condições reais de permanência, desenvolvimento e reconhecimento no serviço público, com reflexos positivos na sua autonomia, estabilidade e qualidade de vida — inclusive de suas famílias. Trata-se, portanto, de uma auditoria que combina alcance institucional com efetividade social.

252. Por fim, importante ressaltar que esta auditoria operacional se alinha totalmente à intenção do TCU em fortalecer sua atuação na dimensão de desempenho da equidade e da inclusão. O grupo de pessoas com deficiência está entre os grupos prioritários de atuação do Tribunal elencados na Estratégia de

Controle de Equidade em Políticas Públicas aprovada pela Presidência do Tribunal em março de 2024. Ademais, a fiscalização atuou em três das sete situações-problema identificadas pela AudEducação relativas a esse grupo: capacitismo; barreiras no mercado de trabalho; e baixa ocupação de espaços de poder (a exemplo de cargos e funções comissionadas).

253. Nos termos do art. 17 da Resolução TCU 315/2020, o monitoramento das deliberações sugeridas deve observar os princípios da racionalidade, da proporcionalidade e da economicidade, de modo a restringir-se aos casos em que a verificação de sua implementação e dos seus resultados seja efetivamente necessária. O § 1º desse artigo torna obrigatório o monitoramento apenas das determinações, ao passo que o § 2º faculta às unidades técnicas a dispensa do monitoramento de recomendações de caráter orientador ou cuja aferição não seja objetiva. Em observância ao art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, cumpre registrar que se entende necessário que todas as recomendações sugeridas neste relatório sejam monitoradas pelo Tribunal. Em complemento, será necessário verificar a adoção das medidas em cumprimento ao objeto da ciência que está sendo dada aos órgãos quanto ao cumprimento dos arts. 4º, inciso IV, e 6º, caput, da Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024.

VIII. Proposta de encaminhamento

254. Submete-se o presente relatório de auditoria operacional à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro Benjamin Zymler, relator do processo, observando a necessidade de envio prévio ao gabinete do Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, que requisitou a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução da Unidade Técnica, conforme expediente juntado à peça 58 do processo.

255. Considerando os achados trazidos nos capítulos III a VI deste relatório e as oportunidades de melhoria identificadas pela auditoria, propõe-se:

***I) Recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:*

***a)** nos termos da competência definida no art. 30, inciso V, do Anexo I do Decreto Federal 12.102/2024, aprimore o Painel Estatístico de Pessoal para incluir: na aba 'Servidores – Pessoas com deficiência', dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba 'Ingressos', dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba "Funções", dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência (Capítulo IV);*

***b)** nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, e a exemplo da boa prática identificada na Resolução CSJT 386/2024, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (Capítulo VI);*

***II) Recomendar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos competentes, avalie a viabilidade de instituição de uma norma geral, no âmbito do Poder Executivo Federal, com diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos em que trabalham, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais, a exemplo da Resolução CNJ 401/2021 no âmbito do Poder Judiciário (Capítulo IV);*

***III) Recomendar aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal**, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:*

***a)** no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), e em complemento ao Programa LideraGOV desenvolvido pelo MGI, deem continuidade, aprimorem e/ou instituam iniciativas de capacitação e sensibilização dos servidores(as) e colaboradores(as) da instituição, em especial dos gestores(as) e chefias, com ações e campanhas que abordem práticas sobre inclusão para trabalhadores com diferentes tipos de deficiência – física, sensorial, mental e intelectual – e tópicos sobre o conceito de capacitismo, seus tipos, falas, atitudes discriminatórias e vieses inconscientes presentes no ambiente organizacional, a exemplo das boas práticas apontadas no relatório de auditoria (Capítulo III);*

b) *considerando a dimensão Gestão de Acessibilidade e os parâmetros de acessibilidade consolidados na cartilha "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas", elaborada pela Rede de Acessibilidade, considerando as boas práticas do Poder Executivo federal apontadas no relatório de auditoria do TCU, e considerando como benchmarking as disposições contidas no art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 e no art. 25 da Resolução CNJ 401/2021, e caso ainda não tenham realizado, instituam instância colegiada permanente de acessibilidade e inclusão ou, alternativamente, instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão (ou assemelhada), que tenha, entre as suas atribuições, planejar, propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores(as) e/ou colaboradores(as) com deficiência (Capítulo IV);*

c) *a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos, Plano de Ação de Acessibilidade, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, ações planejadas e responsáveis, utilizando como insumos para o planejamento, dentre outros, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que trata a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas" da Rede de Acessibilidade e pesquisas e levantamentos de necessidades realizadas junto aos profissionais com deficiência do respectivo órgão (Capítulo IV);*

d) *a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos e no sítio eletrônico do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), Plano de Ação do PFAA, conforme o Modelo de Plano de Ação elaborado pelo Comitê Gestor do PFAA (Capítulo IV);*

e) *elaborem e divulguem procedimentos de escuta ativa de servidores com deficiência que desejem relatar as barreiras de acessibilidade encontradas e solicitar seus pedidos de adaptação junto ao próprio órgão (Capítulo V);*

f) *preveja, nos futuros editais de concursos públicos e processos seletivos, a reserva de no mínimo 10% das vagas para pessoas com deficiência, em consonância com o limite possível de vagas reservadas previsto no art. 5º, § 2º da Lei 8.112/1990, com o intuito de corrigir desigualdades históricas e estruturais no acesso de pessoas com deficiência a cargos públicos, cuja representatividade ainda está muito aquém dos percentuais demográficos desse grupo constantes do Censo Populacional 2022 do IBGE (Capítulo VI); e*

g) *reforcem junto aos seus gestores o entendimento manifestado na Nota Técnica 6218/2017-MP e na Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, em especial no que diz respeito à possibilidade de ocupação de cargos e funções comissionadas por servidores com deficiência, sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, analisada a compatibilidade no caso concreto, mediante ponderação entre a condição da pessoa com deficiência e o nível das atribuições do cargo ou função (Capítulo VI);*

IV) Dar ciência aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal*, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre o prazo de cumprimento dos arts. 4º, inciso IV, e 6º, caput, da Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024, relativamente a: a) elaboração do Laudo de Acessibilidade; b) elaboração do Plano de Trabalho para corrigir as não-conformidades identificadas; c) divulgação de ambos os documentos nos seus sítios eletrônicos; d) publicação dos indicadores de acessibilidade (Capítulo V);*

V) Informar *ao (à) Advocacia-Geral da União (AGU), Casa Civil da Presidência da República (CC-PR), Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), Ministério da Igualdade Racial (MIR), Ministério da Integração e do*

Desenvolvimento Regional (MIDR), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Cidades (MCid), Ministério das Comunicações (MCom), Ministério das Mulheres (MMulheres), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (MEMP), Ministério do Esporte (MEsp), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Turismo (MTur), Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Ministério dos Transportes (MT), Polícia Federal (PF) e Polícia Rodoviária Federal (PRF), 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;

***VI) Encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (CTEDI) do TCU, considerando seu papel estratégico em assessorar a Presidência desta Corte de Contas, em promover mecanismos institucionais e em fomentar o diálogo em questões relacionadas à equidade, diversidade e inclusão no âmbito do Tribunal, consoante as competências lhe atribuídas no art. 3º, incisos III, VI e VIII, da Portaria TCU 86/2022, e à Assessoria para Inclusão e Acessibilidade (ApIA) do TCU, vinculada à Secretaria-Geral de Administração, considerando sua atribuição em apoiar a execução da Política de Acessibilidade no âmbito do Tribunal, consoante art. 48, inciso VIII, da Resolução TCU 369/2024, no sentido de subsidiar, a partir das análises e conclusões do relatório de auditoria, naquilo que couber, futuras discussões e iniciativas internas voltadas ao enfrentamento ao capacitismo e à construção de um ambiente inclusivo e não discriminatório para os profissionais com deficiência que trabalham nesta Casa;*

***VIII) fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, em observância ao disposto no art. 8º da Resolução TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações constantes dos itens I a III desta proposta de encaminhamento e a situação dos órgãos fiscalizados em relação à elaboração do Laudo de Acessibilidade e do Plano de Trabalho e à aferição dos indicadores de acessibilidade de que trata a Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024; e*

***IX) Encerrar** os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do RI/TCU.*"

2.O diretor e o auditor-chefe da AudEducação endossaram a instrução acima (peças 92 e 93).

3.O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) manifestou-se de acordo com as propostas formuladas (peça 94).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi avaliar se pessoas com deficiência que atuam como servidores, funcionários, consultores, terceirizados e estagiários encontram, no ambiente laboral da administração direta do Poder Executivo Federal, condições efetivas de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo que garantam sua inclusão plena, dignidade e permanência no trabalho, a partir da análise das políticas e ações estruturantes adotadas pelos respectivos órgãos.

2.A auditoria, conduzida pela AudEducação, abrangeu 36 órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal e avaliou as diversas barreiras que os trabalhadores com deficiência que atuam nesses órgãos enfrentam, incluindo a manifestação do capacitismo, que se caracteriza pela falta de um ambiente de trabalho acessível e inclusivo, além de oportunidades desiguais.

3.Conforme registrou a equipe técnica, o capacitismo se manifesta de diferentes formas, como preconceito em relação à capacidade produtiva das pessoas com deficiência, restrições para ocupar cargos comissionados, julgamento moral baseado na funcionalidade corporal e ações institucionais insuficientes para enfrentar a estigmatização dessas pessoas. Assim, a origem do capacitismo está em colocar a deficiência acima do sujeito, e não apenas como uma característica dele.

4.A auditoria se preocupou em respeitar o lema "Nada sobre nós, sem nós!" para permitir o protagonismo das pessoas com deficiência na construção do trabalho. Seguindo a diretriz deste Tribunal de participação cidadã, uma pesquisa eletrônica foi enviada a 3.200 pessoas com deficiência que trabalham nos órgãos fiscalizados. O questionário foi dividido em cinco blocos temáticos e abordou aspectos como a inclusão no ambiente de trabalho e a acessibilidade física, tecnológica e comunicacional, além de situações de preconceito e barreiras enfrentadas para o crescimento profissional. A escuta incluiu servidores, estagiários e terceirizados, tornando a pesquisa mais abrangente. Além disso, foram solicitados aos órgãos fiscalizados informações e documentos sobre suas estruturas e ações voltadas à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência.

II – Contextualização

5.A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI – Lei 13.146/2015) estabelece que toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades e não pode sofrer qualquer tipo de discriminação. A lei considera discriminação qualquer ação ou omissão que prejudique, impeça ou anule o exercício dos direitos e liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, inclusive quando há recusa de adaptações razoáveis ou de tecnologias assistivas.

6.Por outro lado, pessoa com deficiência é aquela que possui um impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, em contato com barreiras existentes na sociedade, pode dificultar ou impedir sua participação plena e em igualdade de condições com as demais pessoas.

7.Nesse contexto, capacitismo pode ser conceituado como o preconceito contra pessoas com deficiência, baseado na ideia equivocada de que elas seriam incapazes ou inferiores. O capacitismo pode aparecer em atitudes, formas de comunicação, práticas institucionais, barreiras físicas, arquitetônicas, tecnológicas e sociais.

8.A LBI classifica as barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência em vários tipos. As barreiras urbanísticas estão em ruas, calçadas e espaços públicos, como ausência de rampas, piso tátil ou semáforos sonoros. As barreiras arquitetônicas, por sua vez, estão nos prédios, como escadas sem alternativa acessível, portas estreitas e banheiros não adaptados. Já as barreiras nos transportes envolvem veículos, plataformas e sistemas de transporte que não são adequados, ao passo que as barreiras nas comunicações e na informação dificultam o acesso a mensagens, **sites**, vídeos e documentos, como a falta de Libras, legendas, audiodescrição, braile ou recursos de acessibilidade digital. Por fim, as barreiras atitudinais são atitudes preconceituosas, estereótipos e comportamentos que desvalorizam ou limitam a pessoa com deficiência, e as barreiras tecnológicas estão relacionadas a **softwares**, sistemas e tecnologias que não são acessíveis.

9.De acordo com a equipe de auditoria, dentro das organizações, o capacitismo pode ocorrer de diferentes formas, como por meio de práticas preconceituosas e discriminatórias, dificuldade para ocupar cargos comissionados, obstáculos para avançar na carreira, atuação inadequada de superiores hierárquicos, estereótipos, estigmas e até uso de humor como forma de discriminação. Assim, para enfrentar esse problema, é necessário inovar na gestão, revisar processos de trabalho, garantir acessibilidade e superar barreiras atitudinais.

10.Outro ponto importante destacado foi o de que a mudança cultural nas organizações públicas é vista como um grande desafio para a inclusão plena das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Ainda existem preconceitos e práticas discriminatórias, muitas vezes invisíveis, que dificultam o exercício de direitos. Desse modo, ambientes mais inclusivos surgem quando há gestores preparados para liderar processos de inclusão, colegas sensibilizados e acompanhamento adequado às pessoas com deficiência.

11.Ainda sobre o tema, o Decreto Federal 11.793/2023, que criou o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, chamado "Novo Viver Sem Limite", colocou o enfrentamento ao capacitismo como uma das principais diretrizes de atuação do governo.

12.A presente auditoria, portanto, teve como objetivo incentivar a adoção de práticas inclusivas para pessoas com deficiência que atuam na administração direta do Poder Executivo Federal e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas e práticas institucionais voltadas ao combate ao capacitismo.

III – Achados da auditoria

13.São resumidos, a seguir, os achados da auditoria.

III.1. Presença de barreiras atitudinais

14.A fiscalização identificou a presença de barreiras atitudinais na administração pública federal que reforçam o capacitismo e prejudicam a consolidação de um ambiente de trabalho inclusivo para os profissionais com deficiência.

15.Apesar do avanço normativo, a fiscalização identificou que a cultura organizacional ainda apresenta baixa empatia e ações insuficientes de capacitação e sensibilização. A pesquisa ouviu 873 profissionais com deficiência. Os resultados indicam que muitos já sofreram preconceito ou discriminação no ambiente de trabalho: 21% por colegas do setor, 19% por pessoas de outras áreas e 16% por chefias. Além disso, 33% apontaram as barreiras atitudinais como um dos principais obstáculos ao crescimento profissional, seguidas da exigência de renúncia a direitos e da falta de oportunidades de desenvolvimento.

16.Os relatos obtidos mostram situações como desqualificação profissional, dúvidas sobre deficiências não visíveis, constrangimentos por ingresso por cotas, piadas ofensivas, assédio moral, exclusão de funções comissionadas e questionamentos sobre direitos assegurados. Pessoas com deficiência mental relataram maior incidência de discriminação. Também foi identificada insegurança para denunciar: 42% não se sentiriam seguros para fazê-lo e 55% desconhecem a área responsável por acolher denúncias no órgão.

17.Entre as causas apontadas estão a falta de preparo de gestores e chefias, o desconhecimento sobre o conceito de capacitismo e a insuficiência de ações institucionais voltadas à inclusão. A auditoria destacou, ainda, que o capacitismo pode ocorrer tanto em relações hierárquicas (verticalmente) quanto entre colegas (horizontalmente) e que seus efeitos incluem desmotivação, adoecimento, redução da percepção de capacidade profissional e prejuízo ao desempenho institucional.

18.Por outro lado, foram relatadas boas práticas de diversos órgãos, como rodas de conversa, campanhas de sensibilização, cursos sobre acessibilidade, protocolos de acolhimento, capacitações para lideranças, materiais de comunicação inclusiva e iniciativas voltadas ao atendimento de pessoas com deficiência.

19.Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de recomendar que os órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal incluam ou aprimorem, em seus Planos de Desenvolvimento de Pessoas, ações de capacitação e sensibilização sobre acessibilidade, inclusão, não discriminação, capacitismo, vieses inconscientes e práticas adequadas para lidar com diferentes tipos de deficiência.

20.Entre os benefícios esperados, estão a capacitação de, pelo menos, 80% dos gestores e chefias, o atingimento de, pelo menos, 70% dos servidores e colaboradores com ações de conscientização e a obtenção de avaliação positiva de, ao menos, 80% dos participantes, contribuindo para mudanças de atitudes, comportamentos e práticas no ambiente de trabalho.

III.2. Lacunas na institucionalização dos instrumentos e normativos do Poder Executivo que orientam as ações de acessibilidade e a inclusão dos profissionais com deficiência

21.A equipe de fiscalização apontou lacunas na gestão da acessibilidade e da inclusão de profissionais com deficiência nos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal. Foram identificadas ausência de diretrizes gerais, instâncias colegiadas específicas, planos de ação estruturados e cadastros adequados sobre servidores e colaboradores com deficiência.

22.Verificou-se que, embora exista amplo arcabouço legal, como a Constituição Federal, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão, falta uma norma geral do

Poder Executivo que oriente os órgãos sobre como estruturar a governança e a gestão da acessibilidade. Foi destacado que metade dos órgãos analisados não possui diretrizes formalizadas sobre o tema, e muitos tratam a acessibilidade apenas dentro de políticas mais amplas, como integridade, qualidade de vida ou enfrentamento ao assédio. Dentre os órgãos auditados, apenas a AGU apresentou política específica para pessoas com deficiência.

23.Também foi constatada fragilidade na estrutura de governança. Quase metade dos órgãos não possui instância colegiada para tratar de acessibilidade, e poucos contam com comitês ou grupos específicos sobre o tema. A auditoria destacou, também, que inserir a pauta apenas em comitês amplos pode fazer com que a acessibilidade perca prioridade diante de outras agendas.

24.A pesquisa com profissionais com deficiência mostrou que muitos desconhecem seus direitos ou não acreditam que pedidos de adaptação razoável serão atendidos. Entre os que precisam de adaptação, apenas 17% afirmaram ter solicitado e sido atendidos; outros relataram negativas por falta de orçamento ou ausência de mecanismos institucionais.

25.Em contrapartida, a auditoria apresentou boas práticas do Poder Judiciário, como a Resolução CNJ 401/2021 e a Resolução CSJT 386/2024, que estabelecem diretrizes, comissões, unidades de acessibilidade, planos de ação, monitoramento e cadastros de pessoas com deficiência. Também foram citadas iniciativas de órgãos do Poder Executivo, como boletins estatísticos, reuniões de escuta ativa e formulários para levantamento de necessidades.

26.Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de recomendar:

a) ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) que, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos competentes, avalie a viabilidade de instituição de uma norma geral, no âmbito do Poder Executivo Federal, com diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos em que trabalham, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais;

b)aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com base na dimensão Gestão de Acessibilidade e nos parâmetros de acessibilidade consolidados na cartilha “Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas”, elaborada pela Rede de Acessibilidade, considerando as boas práticas do Poder Executivo Federal apontadas no relatório de auditoria do TCU, e considerando como **benchmarking** as disposições contidas no art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 e no art. 25 da Resolução CNJ 401/2021, que, caso ainda não tenham realizado, instituam instância colegiada permanente de acessibilidade e inclusão ou, alternativamente, instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão (ou assemelhada), que tenha, entre as suas atribuições, planejar, propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores e/ou colaboradores com deficiência;

c)aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que elaborem, bem como publicizem em seus sítios eletrônicos, Plano de Ação de Acessibilidade, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, ações planejadas e responsáveis, utilizando como insumos para o planejamento, dentre outros, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que tratam a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação “Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas” da Rede de Acessibilidade e pesquisas e levantamentos de necessidades realizadas junto aos profissionais com deficiência do respectivo órgão;

d)aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que elaborem, bem como publicizem em seus sítios eletrônicos e no sítio eletrônico do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), plano de ação do PFAA, conforme o Modelo de Plano de Ação para implementação do PFAA; e

e)ao MGI que aprimore o Painel Estatístico de Pessoal para incluir: na aba “Servidores – Pessoas com deficiência”, dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba “Ingressos”, dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba “Funções”, dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência.

27.Os benefícios esperados são a padronização da gestão da acessibilidade, maior transparência, a melhor identificação das necessidades dos profissionais com deficiência, a redução de desigualdades entre órgãos, o fortalecimento da governança institucional e a promoção de ambientes de trabalho mais inclusivos, acessíveis e seguros.

III.3. Presença de barreiras ambientais de natureza arquitetônica, comunicacional e tecnológica

28.A equipe de auditoria detectou a existência de barreiras arquitetônicas, comunicacionais e tecnológicas na administração pública federal que dificultam ou impedem a plena inclusão de profissionais com deficiência no ambiente de trabalho.

29.A fiscalização, baseada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e na Lei Brasileira de Inclusão, destacou que os órgãos públicos têm obrigação de garantir ambientes acessíveis, inclusivos, com adaptações razoáveis e recursos de tecnologia assistiva.

30.A pesquisa junto a 873 profissionais com deficiência revelou que a acessibilidade ainda é insuficiente: apenas 38% consideram os espaços internos totalmente acessíveis; 44% avaliam o mobiliário como adequado; 42% consideram os recursos tecnológicos totalmente acessíveis; 53% avaliam os sistemas informatizados como acessíveis; e reuniões, eventos e capacitações foram apontados como pouco acessíveis, especialmente para pessoas com deficiência visual e auditiva.

31.Foram relatados problemas como ausência ou insuficiência de banheiros adaptados, rampas e corrimãos inadequados, corredores estreitos, falta de piso tátil e sinalização acessível, mobiliário sem ergonomia, sistemas incompatíveis com leitores de tela, ausência de legendas, intérpretes de Libras e materiais adaptados. Também houve menção a dificuldades em ambientes externos, como calçadas irregulares, faixas mal sinalizadas e uso indevido de vagas reservadas.

32.A auditoria identificou, ainda, risco de descumprimento do Decreto 11.792/2023 e da Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, que exigem laudos de acessibilidade, planos de trabalho para correção de irregularidades, divulgação desses documentos e publicação de indicadores. Apenas poucos órgãos apresentaram documentação adequada, e somente o MDHC atendia integralmente à exigência de publicação em seu **site**.

33.Entre as causas dos problemas, foram indicadas a falta de recursos, a burocracia, a ausência de coordenação interna, a inexistência de unidades ou comissões responsáveis pela acessibilidade, a baixa escuta ativa das pessoas com deficiência e o desconhecimento dos servidores sobre seus direitos e procedimentos para solicitar adaptações. Os efeitos percebidos, por sua vez, incluem a exclusão, a segregação, a perpetuação do capacitismo e a sensação de que pessoas com deficiência não são esperadas ou acolhidas nos ambientes de trabalho.

34.Por outro lado, como boas práticas, foram mencionadas iniciativas do MGI, do Ministério do Turismo e do Ministério da Pesca e Aquicultura, tais como a elaboração de laudos detalhados, os planos de acessibilidade, as reuniões com servidores com deficiência e o uso de indicadores de desempenho.

35.Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de recomendar aos órgãos que cumpram as exigências legais relativas aos laudos, planos de trabalho e indicadores de acessibilidade, além de criarem procedimentos de escuta ativa para que servidores com deficiência possam relatar barreiras e solicitar adaptações. Espera-se que, com isso, todos os órgãos avancem até dezembro de 2026 na adequação de seus ambientes, promovendo mais autonomia, segurança, transparência e igualdade de condições no trabalho.

III.4. Sub-representatividade das pessoas com deficiência nos quadros de pessoal dos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal

36.O último achado diz respeito à sub-representatividade das pessoas com deficiência nos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, tanto no ingresso e na presença nos quadros de pessoal quanto na ocupação de cargos e funções comissionadas.
37.Na dimensão quantitativa, a auditoria mostrou que, embora 7,3% da população brasileira com dois anos ou mais tenha deficiência, apenas 2,21% dos servidores dos 36 órgãos fiscalizados são pessoas com deficiência. Esse percentual também é inferior ao mínimo de 5% de reserva de vagas previsto pelo Decreto 9.508/2018. As causas apontadas incluem subnotificação nos registros funcionais, uso quase sempre do percentual mínimo de 5% de reserva em concursos, quando a Lei 8.112/1990 permite até 20%, e baixa presença de pessoas com deficiência em contratos terceirizados.
38.Na dimensão qualitativa, observou-se barreiras à ascensão profissional. Apenas 1,9% dos cargos e funções comissionadas nos órgãos fiscalizados são ocupados por pessoas com deficiência, percentual menor que a própria presença desse grupo nos quadros de servidores. A participação é ainda menor nos cargos de alta liderança, sendo que 14 órgãos não possuem nenhuma pessoa com deficiência ocupando cargos ou funções de níveis mais altos.
39.A pesquisa efetuada revelou que 22% dos servidores com deficiência já se sentiram rejeitados para ocupar cargo ou função comissionada em razão da deficiência. As barreiras mais citadas foram preconceito, estereótipos, falta de transparência nos processos de escolha, alocação em funções de menor complexidade, falta de acessibilidade e exigência, explícita ou implícita, de renúncia a direitos, especialmente ao horário especial.
40.Quanto a este achado, a proposta foi no sentido de recomendar:
a) aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que, com o intuito de corrigir desigualdades históricas e estruturais no acesso de pessoas com deficiência a cargos públicos, cuja representatividade ainda está muito aquém dos percentuais demográficos desse grupo constantes do Censo Populacional 2022 do IBGE, preveja, nos futuros editais de concursos públicos e processos seletivos, a reserva de no mínimo 10% das vagas para pessoas com deficiência, em consonância com o limite de vagas reservadas previsto no art. 5º, § 2º da Lei 8.112/1990;
b) ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) que, nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir eventual regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra; e
c) aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal que reforcem junto aos seus gestores o entendimento manifestado na Nota Técnica 6.218/2017-MP e na Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, em especial no que diz respeito à possibilidade de ocupação de cargos e funções comissionadas por servidores com deficiência, sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, analisada a compatibilidade no caso concreto, mediante ponderação entre a condição da pessoa com deficiência e o nível das atribuições do cargo ou função.
IV – Exame de mérito
41.Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela AudEducação.
42.Como visto, a auditoria atuou sobre três problemas relevantes: o capacitismo, as barreiras no mercado de trabalho e a baixa ocupação de espaços de poder. O capacitismo, entendido como a discriminação ou desvalorização das pessoas com deficiência, muitas vezes sustenta barreiras no ambiente laboral e limita o acesso a cargos de liderança. Quando uma instituição não enfrenta o capacitismo, ela tende a naturalizar práticas excludentes, como a falta de acessibilidade, a subestimação da capacidade profissional dessas pessoas e a ausência de políticas de desenvolvimento funcional.
43.O relatório de auditoria identificou a presença de barreiras ambientais (arquitetônicas, comunicacionais e tecnológicas) na administração pública federal que impedem a plena participação e inclusão de profissionais com deficiência no trabalho. A pesquisa evidenciou oportunidades de adaptações de acessibilidade nos espaços internos e mobiliários do local onde os respondentes

trabalham, nos equipamentos e sistemas de informática e recursos de tecnologia assistiva usados para exercer as atividades profissionais, nos meios de comunicação (como portal eletrônico, **intranet** e reuniões) e nos eventos promovidos pelo órgão.

44.A fiscalização também constatou lacunas na institucionalização dos instrumentos e normativos que orientam as ações de acessibilidade e inclusão: 50% dos órgãos consultados não evidenciaram possuir diretrizes formalizadas voltadas à acessibilidade; 42% informaram não possuir instância colegiada para propor, orientar e acompanhar as ações de acessibilidade; e apenas três órgãos (8%) informaram ter um plano de ação formalizado que contemple essas ações.

45.Essas práticas devem ser planejadas e desenvolvidas de forma transversal, não devendo ser tratadas como projeto isolado ou de responsabilidade exclusiva de uma área, mas sim como uma política integrada, com envolvimento de todos os setores do órgão que atuam na temática e são corresponsáveis pelo atendimento das demandas dos profissionais com deficiência.

46.Constatou-se, ainda, a sub-representatividade das pessoas com deficiência nos quadros de pessoal dos órgãos da administração pública federal. Embora 7,3% da população brasileira seja composta por pessoas com deficiência, apenas 2,2% do quadro de pessoal dos órgãos fiscalizados são servidores com deficiência. Uma das causas para esse baixo percentual é o fato de os órgãos, em geral, reservarem apenas 5% das vagas de concurso público para pessoas com deficiência, quando a legislação permite a reserva de até 20% das vagas. Além de enfrentar barreiras para ingressar no serviço público, observou-se que esse grupo enfrenta barreiras à ascensão a cargos de liderança e decisão: apenas 1,9% dos cargos e funções comissionadas são ocupados por pessoas com deficiência; e, em cargos e funções comissionadas de alta liderança, o percentual cai para 1,3%.

47.Observa-se, pois, que a presente auditoria partiu de uma preocupação central: verificar se os órgãos públicos federais estão preparados para incluir plenamente pessoas com deficiência em seus ambientes de trabalho. Essa preocupação é, de fato, muito relevante porque a simples admissão de servidores ou trabalhadores com deficiência não garante, por si só, inclusão efetiva. É possível haver presença física sem acessibilidade, ocupação de cargos sem acolhimento, cumprimento de cotas sem enfrentamento ao capacitismo e vínculo funcional sem perspectiva real de ascensão profissional.

48.Cumpre registrar, ademais, que a fiscalização valorizou a escuta direta dos trabalhadores com deficiência, uma vez que foram enviados 3.462 questionários eletrônicos a servidores e trabalhadores com outros vínculos em 36 órgãos da administração direta, com 873 respostas. Essa consulta foi um ponto forte da auditoria, pois permitiu que a avaliação não ficasse restrita à visão formal dos gestores ou aos documentos institucionais. Ao ouvir diretamente as pessoas afetadas, este Tribunal se aproximou da realidade concreta do ambiente de trabalho.

49.Essa escolha metodológica manteve-se alinhada à diretriz “TCU Cidadão no Foco”. No caso da inclusão de pessoas com deficiência, essa escuta é ainda mais necessária, porque muitas barreiras são invisíveis para quem não as vivencia.

50.A fiscalização também se mostrou alinhada à estratégia mais ampla desta Corte de fortalecer a equidade e a inclusão nas políticas públicas. Insta registrar que as pessoas com deficiência estão entre os grupos prioritários da “Estratégia de Controle de Equidade em Políticas Públicas”, aprovada pela Presidência deste Tribunal em março de 2024. Isso reforça que a auditoria ora sob exame não é uma ação isolada, mas parte de uma agenda institucional mais ampla de enfrentamento às desigualdades.

51.Desse modo, concordo com a conclusão de que as recomendações propostas devem contribuir para eliminar barreiras atitudinais, físicas e organizacionais. A inclusão não depende apenas de adaptações arquitetônicas, embora elas sejam fundamentais, mas exige mudança de cultura, capacitação de gestores, produção de dados confiáveis, planejamento institucional, orçamento, responsabilidades definidas, canais de escuta e mecanismos de acompanhamento.

52.Por fim, reitera-se que a auditoria se mostrou relevante, necessária e oportuna, pois enfrentou um problema que não se resolve apenas com a presença formal de pessoas com deficiência nos quadros da administração pública. A inclusão verdadeira exige condições materiais, institucionais, tecnológicas,

comunicacionais e culturais que permitam a essas pessoas trabalhar com autonomia, segurança, dignidade e possibilidade real de crescimento profissional.

53.Como bem destacou o representante do MP/TCU, Sérgio Ricardo Costa Caribé, "[...] *o trabalho realizado, conquanto não esgote os temas atinentes aos direitos da pessoa com deficiência* [...]*, traz um importante e abrangente diagnóstico acerca da participação dessa população na força de trabalho do Poder Executivo Federal. Os achados evidenciam os persistentes entraves à sua efetiva integração no ambiente de trabalho e à concretização do pleno exercício de sua cidadania*" (peça 94, p. 6).

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1743/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.103/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgãos: Advocacia-Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério da Cultura; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; 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; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; 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; Polícia Federal; e Polícia Rodoviária Federal
4. Responsáveis: não há
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: Procurador Ricardo Costa Caribé
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 relatório de auditoria cujo objetivo foi avaliar as condições de acolhimento, acessibilidade e enfrentamento ao capacitismo das pessoas com deficiência na administração direta do Poder Executivo Federal,

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

9.1. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.1.1. nos termos da competência definida no art. 30, inciso V, do Anexo I do Decreto Federal 12.102/2024, aprimore o Painel Estatístico de Pessoal para incluir: na aba "Servidores –

Pessoas com deficiência", dados desagregados sobre gênero e sobre cor/raça; na aba "Ingressos", dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência e sobre cor/raça; e, na aba "Funções", dados desagregados sobre pessoas com e sem deficiência;

9.1.2. nos termos da competência definida no art. 32, inciso XIII, da Lei 14.600/2023, e a exemplo da boa prática identificada na Resolução CSJT 386/2024, realize estudos para analisar a viabilidade e mapear os riscos de se instituir regulamentação aplicável aos órgãos do Poder Executivo Federal relacionada à reserva de vagas para pessoas com deficiência nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

9.2. recomendar ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e outros órgãos competentes, avalie a viabilidade de instituição de uma norma geral, no âmbito do Poder Executivo Federal, com diretrizes mínimas para os órgãos criarem suas estruturas e instrumentos de gestão da acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência nos órgãos públicos em que trabalham, contemplando a remoção de barreiras físicas, tecnológicas, comunicacionais e atitudinais, a exemplo da Resolução CNJ 401/2021 no âmbito do Poder Judiciário;

9.3. recomendar aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que:

9.3.1. no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), e em complemento ao Programa LideraGOV desenvolvido pelo MGI, deem continuidade, aprimorem e/ou instituam iniciativas de capacitação e sensibilização dos servidores e colaboradores da instituição, em especial dos gestores e chefias, com ações e campanhas que abordem práticas sobre inclusão para trabalhadores com diferentes tipos de deficiência – física, sensorial, mental e intelectual – e tópicos sobre o conceito de capacitismo, seus tipos, falas, atitudes discriminatórias e vieses inconscientes presentes no ambiente organizacional, a exemplo das boas práticas apontadas no relatório de auditoria;

9.3.2. considerando a dimensão Gestão de Acessibilidade e os parâmetros de acessibilidade consolidados na cartilha "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas", elaborada pela Rede de Acessibilidade, considerando as boas práticas do Poder Executivo Federal apontadas no relatório de auditoria deste Tribunal, e considerando como **benchmarking** as disposições contidas no art. 11 da Resolução CSJT 386/2024 e no art. 25 da Resolução CNJ 401/2021, e caso ainda não tenham realizado, instituam instância colegiada permanente de acessibilidade e inclusão ou, alternativamente, instância colegiada permanente de equidade, diversidade e inclusão (ou assemelhada), que tenha, entre as suas atribuições, planejar, propor, orientar e acompanhar em nível estratégico as ações de acessibilidade e inclusão das pessoas com deficiência do órgão, a qual deve ser formada por profissionais de áreas e unidades diversas que atuam com a questão da acessibilidade no órgão e deve, idealmente, ter em sua composição servidores e/ou colaboradores com deficiência;

9.3.3. a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos, Plano de Ação de Acessibilidade, abrangendo dimensões estratégicas como gestão da acessibilidade, acessibilidade arquitetônica e urbanística, acessibilidade comunicacional e tecnológica e acessibilidade atitudinal, cada uma com seus objetivos específicos, metas, ações planejadas e responsáveis, utilizando como insumos para o planejamento, dentre outros, o laudo de acessibilidade e o plano de trabalho de que trata a Portaria Conjunta MGI/MDHC 45/2024, o Instrumento de Autoavaliação de Acessibilidade constante do Anexo Único da publicação "Como Construir um Ambiente Acessível nas Organizações Públicas" da Rede de Acessibilidade e pesquisas e levantamentos de necessidades realizadas junto aos profissionais com deficiência do respectivo órgão;

9.3.4. a exemplo das boas práticas identificadas no relatório de auditoria, elaborem e publicizem, em seus sítios eletrônicos e no sítio eletrônico do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), Plano de Ação do PFAA, conforme o Modelo de Plano de Ação elaborado pelo Comitê Gestor do PFAA;

9.3.5. elaborem e divulguem procedimentos de escuta ativa de servidores com deficiência

que desejem relatar as barreiras de acessibilidade encontradas e solicitar seus pedidos de adaptação junto ao próprio órgão;

9.3.6. prevejam, nos futuros editais de concursos públicos e processos seletivos, a reserva de no mínimo 10% das vagas para pessoas com deficiência, em consonância com o limite possível de vagas reservadas previsto no art. 5º, § 2º, da Lei 8.112/1990, com o intuito de corrigir desigualdades históricas e estruturais no acesso de pessoas com deficiência a cargos públicos, cuja representatividade ainda está muito aquém dos percentuais demográficos desse grupo constantes do Censo Populacional 2022 do IBGE;

9.3.7. reforcem junto aos seus gestores o entendimento manifestado na Nota Técnica 6.218/2017-MP e na Nota Técnica Conjunta 113/2018-MP, em especial no que diz respeito à possibilidade de ocupação de cargos e funções comissionadas por servidores com deficiência, sem prejuízo do direito à jornada especial prevista no art. 98, § 2º, da Lei 8.112/1990, analisada a compatibilidade no caso concreto, mediante ponderação entre a condição da pessoa com deficiência e o nível das atribuições do cargo ou função;

9.4. dar ciência aos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre o prazo de cumprimento dos arts. 4º, inciso IV, e 6º, **caput**, da Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024, relativamente a: a) elaboração do Laudo de Acessibilidade; b) elaboração do Plano de Trabalho para corrigir as não conformidades identificadas; c) divulgação de ambos os documentos nos seus sítios eletrônicos; e d) publicação dos indicadores de acessibilidade;

9.5. dar ciência ao/à Advocacia-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União, Ministério da Agricultura e Pecuária, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, 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 Meio Ambiente e Mudança do Clima, 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, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal acerca do presente acórdão, 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;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão deste Tribunal, considerando seu papel estratégico em assessorar a Presidência desta Corte na promoção de mecanismos institucionais e no fomento do diálogo em questões relacionadas à equidade, diversidade e inclusão no âmbito deste Tribunal, consoante as competências atribuídas pelo art. 3º, incisos III, VI e VIII, da Portaria TCU 86/2022, bem como à Assessoria para Inclusão e Acessibilidade deste Tribunal, vinculada à Secretaria- Geral de Administração, considerando sua atribuição em apoiar a execução da Política de Acessibilidade no âmbito deste Tribunal, consoante o art. 48, inciso VIII, da Resolução TCU 369/2024, no sentido de subsidiar, a partir das análises e conclusões do relatório de auditoria, naquilo que couber, futuras discussões e iniciativas internas voltadas ao enfrentamento ao capacitismo e à construção de um ambiente inclusivo e não discriminatório para os profissionais com deficiência que trabalham nesta Casa;

9.7. fazer constar, na ata da presente sessão, em observância ao disposto no art. 8º da

Resolução TCU 315/2020, comunicação deste relator a este colegiado no sentido de monitorar as recomendações acima e a situação dos órgãos fiscalizados em relação à elaboração do Laudo de Acessibilidade e do Plano de Trabalho e à aferição dos indicadores de acessibilidade de que trata a Portaria Interministerial MGI-MDHC 45/2024; e

9.8. encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1743-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.593/2025-6
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 161, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 162-164):
"*INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Cândida da Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3.

HISTÓRICO

2.O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

3.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, caput, e art. 44, caput, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

4.A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023 (peça 3), fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 (peça 8-10).

5.Este processo disciplinar concluiu que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

6.Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

7.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

8.As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

9.É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

10. Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

11. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Sebastiana Cândida da Silva, portadora

do número de benefício 130.159.463-3, no valor de R$ 42.269,60 (peça 133, p. 12).

12. Em sua análise inicial (peça 143), a AudTCE concluiu pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de fatos interruptivos descritos no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Para tanto, considerou, como marco inicial da contagem prescricional, a data do último pagamento irregular, bem como os fatos processuais interruptivos elencados na instrução técnica.

13. Apesar de o responsável ter sido condenado na esfera criminal sobre os mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás (peça 110), não foi considerado o previsto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, na qual estabelece que nessas situações a prescrição no TCU seja regida pelo prazo previsto na lei penal.

14. Isso porque a Justiça Federal declarou extinta a punibilidade do responsável Benedito José de Azevedo Neto, pela ocorrência da prescrição retroativa, com fulcro no art. 109, inciso IV, c/c art. 110, § 1º, e, ainda, com o art. 117, inciso IV, todos do Código Penal brasileiro (peça 142), razão pela qual concluiu que o prazo previsto na lei penal não se aplica quando há extinção da penalidade criminal por prescrição, verbis:

*[...] No que se refere aos responsáveis, não houve oferecimento de denúncia contra o Sr. Carlos Mauro Cabral Benevides, **em razão de considerar extinta a punibilidade criminal pela prescrição**, como visto. Nesse caso, **não há que se aplicar o prazo penal previsto no 3º da Resolução TCU 344/2022, como sugerido pelo diretor, mas sim o prazo quinquenal constante do art. 2º**. (Acórdão 2.399/2024-Primeira Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman).*

15. Contudo, o MPTCU destacou divergência do procedimento de análise da prescrição adotado pela unidade técnica com o recente Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, que afasta a prescrição retroativa no controle externo, aplicando a pena máxima in abstrato prevista no Código Penal para definir os prazos e assegurando a independência das instâncias (peça 146).

16. Diante dessa incongruência, o MPTCU recomendou a devolução dos autos à unidade técnica para reavaliar a prescrição, tanto principal como intercorrente, levando em conta o precedente citado e analisando melhor os marcos interruptivos utilizados, inclusive aqueles relacionados a processos administrativos disciplinares e documentos não arrolados como eventos interruptivos.

17. Em 3/9/2025, o Ministro Relator determinou a restituição do processo à AudTCE, para reanálise da ocorrência das prescrições principal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, bem como das demais questões levantadas pelo MPTCU (peça 147).

18. A análise (peça 148) realizada com base no precedente apontado (Acórdão 1.714/2025-Plenário), a seguir transcrita, concluiu que o caso vertente não havia sido alcançado pela prescrição:

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

21. 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).

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.

27. Sobre o caso em análise, são devidos inicialmente esclarecimentos sobre duas peculiaridades: prazo prescricional e termo inicial da contagem dos prazos.

28. Diferentemente do que ocorreria na aplicação da regra geral do prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, seguindo a tese descrita no Voto do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo ***máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato)****, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*

Acórdão 1.714/2025-Plenário (Ministro Jorge Oliveira)

(...)

47. Tendo por base os fundamentos ora apresentados, chego às seguintes conclusões aplicáveis ao processo de controle externo:

a) em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal;

b) não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal; e

c) a repercussão obrigatória da sentença judicial criminal no processo de controle externo só se dá quanto à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

48. Enfim, ainda que esta Corte de Contas exija o recebimento da denúncia como pressuposto para a aplicação da legislação penal em matéria prescricional, ***a prescrição deverá ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime, independentemente do desfecho da ação penal.***

29. A tese está fundada, essencialmente, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e na aplicação dos princípios da segurança jurídica e da independência das instâncias (parágrafos 17 a 46 do voto).

30. Considerando as premissas aqui assentadas, verifica-se que ***não houve prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva*** *em relação ao responsável citado nos presentes autos, conforme detalhado a seguir.*

31. Destaca-se que o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi denunciado e condenado em 9/6/2020 na esfera criminal pelos mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás, a pena superior a cinco anos de reclusão, porém, o ex-servidor teve sua punibilidade extinta por prescrição (peça 142), de acordo com a informação constante do expediente à peça 110.

32. O art. 313-A do Código Penal brasileiro dispõe o seguinte:

Art. 313-A – Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

33. Considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime do art. 313-A do Código Penal, 12 anos, o prazo prescricional é de 16 anos, consoante dispõe o art. 109, inciso II, do Estatuto Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

II – em ***16 (dezesseis) anos****, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze); (grifo nosso)*

34. Em se tratando de infrações de caráter permanente ou continuado, o prazo prescricional é contado a partir da data em que a infração tiver cessado, nos termos do art. 1°, caput, in fine, da Lei 9.873/1999 c/c art. 4°, V,

da Resolução-TCU 344/2022.

*35. No caso em tela, conforme já analisado na instrução inicial da AudTCE (peça 143), o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em **9/4/2012**, data do último pagamento da irregularidade continuada (peças 116 e 117), em favor de Sebastiana Cândida da Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3.*

*36. Considerando que a primeira interrupção do prazo prescricional se deu com o despacho de instauração da TCE (peça 4), em 24/11/2023, constituindo ato inequívoco de apuração do fato (art. 2°, II, da Lei 9.873/99), **não houve o transcurso de dezesseis anos**, consoante revela a tabela a seguir.*

RESPONSÁVEIS	***MARCO INICIAL***	***1ª INTERRUPÇÃO***	***TEMPO DECORRIDO***
Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)	*9/4/2012*	*24/11/2023*	*11,62 anos*

37. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

38. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

39. Ressalta-se que no caso concreto analisado no âmbito do voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, o MPTCU se posicionou no sentido de que os atos praticados em processo administrativo-disciplinar não constituem marcos interruptivos da prescrição para fins de responsabilização no TCU.

40. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, considerando o prazo trienal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Considerando que o marco inicial da intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, no caso, a instauração da TCE em 24/11/2023, após essa data, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

*A título de ilustração, segue a descrição dos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE **(lista não exaustiva)**:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
	9/4/2012	*Dia do último pagamento da irregularidade continuada (peça 116)*	*Art. 4°, inciso V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
	24/11/2023	*Instauração da presente tomada de contas especial (peça 3)*	*Art. 5°, inciso II*	*1ª interrupção - Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente*
	24/12/2023	*Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 133)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
	14/7/2025	*Instrução AudTCE (peça 143)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*

19. Cumpre registrar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 (peça 143) não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE'.

20. No que tange ao elemento 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória', além da análise transcrita acima (peça 148), importa notar que não foi observada interrupção da marcha processual superior a 3 (três) anos desde o último marco interruptivo, revelando que o feito permanece inalcançado pela prescrição intercorrente.

52. Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

EXAME TÉCNICO

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Cândida da

Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3, no valor de R$ 42.269,60 (peças 116, 122 e 133, p. 12).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Sebastiana Cândida da Silva, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 8 a 10), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.

50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.

51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.

52. Incumbe mencionar que, embora o referido Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.001717/2010-41 tenha apurado a conduta dos servidores Benedito José de Azevedo Neto e Márcia Maria dos Santos, este procedimento de tomada de contas contempla apenas os débitos imputados ao ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

21. Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a)realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência*

das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:

***Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)**.*

Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 110, 116, 117, 122, 127, 133.

Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2025: R$ 108.583,23.

Conduta: conceder indevidamente o benefício a titular Sebastiana Cândida da Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3, sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Sebastiana Cândida da Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 42.269,60.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.

22. Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 149), foi efetuada a citação do responsável, que apresentou a defesa que passa a ser objeto de análise.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa apresentadas por Benedito José de Azevedo

23. O responsável Benedito José de Azevedo Neto, por meio de advogado constituído (peça 158), apresentou alegações de defesa articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

24. Preliminarmente, a defesa contesta a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário e na pena máxima em abstrato do art. 313-A do Código Penal, sustentando que tal entendimento não poderia ser aplicado de forma retroativa, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da legalidade estrita em matéria sancionatória.

25. Aduz que o responsável não poderia ser surpreendido, quase doze anos após a cessação do fato, com a ampliação retroativa do prazo prescricional, e que o próprio Poder Judiciário reconheceu a extinção da punibilidade pela prescrição na esfera criminal.

26. Subsidiariamente, sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente, pela ausência de atos efetivos e individualizados de impulso processual entre os fatos (2012) e a instauração da TCE (2023).

27. No mérito, a defesa alega, em síntese:

a)ausência de individualização da conduta em relação ao benefício NB 130.159.463-3;

b)fragilidade probatória pelo contexto normativo à época da concessão;

c)ruptura do nexo causal pela omissão institucional do INSS em cessar o pagamento por mais de sete anos; e

*d)ocorrência de **bis in idem** material, diante do processo disciplinar com penalidade máxima já aplicada e do processo criminal já extinto pela prescrição.*

Da análise das alegações de defesa

28. Os argumentos apresentados não merecem acolhida, pelas razões que se seguem.

29. A tese de retroatividade vedada não se sustenta. O Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.
30. A vedação constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa dirige-se ao legislador, não ao intérprete, de modo que a mudança de entendimento jurisprudencial, por sua natureza declaratória, alcança fatos pretéritos sem que isso configure retroatividade vedada.
31. Tampouco prospera o argumento de que a extinção da punibilidade na esfera criminal imporia limite ao controle externo.
32. A repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP), hipóteses em que não se enquadra a extinção da punibilidade pela prescrição.
33. O marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular, em 9/4/2012, e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, em 24/11/2023, perfazendo intervalo inferior ao prazo de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal.
34. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva. A prescrição intercorrente igualmente não se configura, pois, a partir da instauração da TCE em 24/11/2023, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.
35. No mérito, a irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural em favor de Sebastiana Cândida da Silva, sem a devida comprovação da atividade rural na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.
36. A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, não sendo o caso de imputação genérica.
37. O conjunto probatório que fundamenta a imputação não decorre de padrão retrospectivo de exigência documental, mas da verificação objetiva de inconsistências identificáveis à época pelos próprios sistemas corporativos do INSS, conforme reconhecido no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), sendo que o PAD comprovou atuação dolosa, sistemática e reiterada do responsável.
38. A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário, não sendo elidida pela eventual demora do INSS em cessar o pagamento.
39. A alegação de bis in idem, por sua vez, não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois a imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, distinta das sanções disciplinar e penal aplicadas nas demais instâncias, cada qual tutelando bem jurídico distinto.
40. Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.
41. ***Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)***
42. A conduta do responsável, ao conceder indevidamente o benefício rural em favor de Sebastiana Cândida da Silva, portadora do número de benefício 130.159.463-3, sem a devida observância dos requisitos legais, revelou flagrante desrespeito ao dever funcional de agir em conformidade com o ordenamento jurídico, à obrigação de pautar a conduta administrativa por padrões éticos de probidade e boa-fé e à exigência de desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo, resultando em dano ao erário no valor histórico de R$ 42.269,60, imputável exclusivamente ao ex-servidor em razão de sua atuação dolosa e reiterada, devidamente comprovada nos autos.

43. Depreende-se 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; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

44. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade.

45. As preliminares de prescrição principal e intercorrente não merecem acolhida, pelos fundamentos expostos na análise precedente. A decisão que extinguiu a punibilidade do responsável na esfera penal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

46. No mérito, a conduta do responsável encontra-se individualizada nos autos, com demonstração do nexo causal entre a concessão irregular do benefício e o dano ao erário, não havendo que se falar em fragilidade probatória, ruptura do nexo causal ou bis in idem.

47. Assim, propõe-se a rejeição integral das alegações de defesa e o prosseguimento do feito para julgamento de mérito pelo Tribunal, com a imputação do débito ao responsável no valor histórico de R$ 42.269,60, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a)rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto;

b)julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
11/5/2004	*72,00*
11/5/2004	*0,27*
3/6/2004	*260,00*
3/6/2004	*0,99*
6/7/2004	*260,00*
6/7/2004	*0,99*
4/8/2004	*260,00*
4/8/2004	*0,99*
3/9/2004	*260,00*
3/9/2004	*0,99*
5/10/2004	*260,00*
5/10/2004	*0,99*
5/11/2004	*260,00*
5/11/2004	*0,99*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/12/2004	*260,00*
6/12/2004	*173,33*
6/12/2004	*1,65*
6/12/2004	*0,67*
5/1/2005	*260,00*
5/1/2005	*0,99*
4/2/2005	*260,00*
4/2/2005	*0,99*
4/3/2005	*260,00*
4/3/2005	*0,99*
5/4/2005	*260,00*
5/4/2005	*0,99*
4/5/2005	*260,00*
4/5/2005	*0,99*
3/6/2005	*300,00*
3/6/2005	*1,14*
5/7/2005	*300,00*
5/7/2005	*1,14*
5/8/2005	*300,00*
5/8/2005	*1,14*
5/9/2005	*300,00*
5/9/2005	*1,14*
5/10/2005	*300,00*
5/10/2005	*1,14*
4/11/2005	*300,00*
4/11/2005	*1,14*
5/12/2005	*300,00*
5/12/2005	*300,00*
5/12/2005	*2,28*
5/12/2005	*0,67*
5/1/2006	*300,00*
5/1/2006	*1,14*
6/2/2006	*300,00*
6/2/2006	*1,14*
6/3/2006	*300,00*
6/3/2006	*1,14*
5/4/2006	*300,00*
5/4/2006	*1,14*
5/5/2006	*350,00*
5/5/2006	*1,33*
5/6/2006	*350,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/6/2006	*1,33*
5/7/2006	*350,00*
5/7/2006	*1,33*
7/8/2006	*350,00*
7/8/2006	*1,33*
5/9/2006	*350,00*
5/9/2006	*175,00*
5/9/2006	*2,00*
5/10/2006	*350,00*
5/10/2006	*1,33*
6/11/2006	*350,00*
6/11/2006	*1,33*
5/12/2006	*350,00*
5/12/2006	*175,00*
5/12/2006	*2,00*
5/12/2006	*0,67*
5/1/2007	*350,00*
5/1/2007	*1,33*
5/2/2007	*350,00*
5/2/2007	*1,33*
5/3/2007	*350,00*
5/3/2007	*1,33*
5/4/2007	*350,00*
5/4/2007	*1,33*
7/5/2007	*380,00*
7/5/2007	*1,44*
5/6/2007	*380,00*
5/6/2007	*1,44*
5/7/2007	*380,00*
5/7/2007	*1,44*
6/8/2007	*380,00*
6/8/2007	*1,44*
5/9/2007	*380,00*
5/9/2007	*190,00*
5/9/2007	*2,17*
5/10/2007	*380,00*
5/10/2007	*1,44*
6/11/2007	*380,00*
6/11/2007	*1,44*
5/12/2007	*380,00*
5/12/2007	*190,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/12/2007	*2,17*
5/12/2007	*0,67*
7/1/2008	*380,00*
7/1/2008	*1,44*
7/2/2008	*380,00*
5/3/2008	*380,00*
1/4/2008	*415,00*
2/5/2008	*415,00*
2/6/2008	*415,00*
1/7/2008	*415,00*
1/7/2008	*0,44*
1/8/2008	*415,00*
2/9/2008	*415,00*
2/9/2008	*207,50*
2/9/2008	*0,50*
1/10/2008	*415,00*
3/11/2008	*415,00*
1/12/2008	*415,00*
1/12/2008	*207,50*
1/12/2008	*0,11*
2/1/2009	*415,00*
2/2/2009	*415,00*
27/2/2009	*465,00*
30/3/2009	*465,00*
30/4/2009	*465,00*
1/6/2009	*465,00*
1/7/2009	*465,00*
3/8/2009	*465,00*
1/9/2009	*465,00*
1/9/2009	*232,50*
1/9/2009	*0,50*
1/10/2009	*465,00*
3/11/2009	*465,00*
1/12/2009	*465,00*
1/12/2009	*232,50*
1/12/2009	*0,11*
30/12/2009	*465,00*
2/2/2010	*510,00*
1/3/2010	*510,00*
1/4/2010	*510,00*
3/5/2010	*510,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
1/6/2010	*510,00*
1/7/2010	*510,00*
2/8/2010	*510,00*
1/9/2010	*510,00*
1/9/2010	*255,00*
1/10/2010	*510,00*
1/11/2010	*510,00*
1/12/2010	*510,00*
1/12/2010	*255,00*
1/12/2010	*0,11*
4/1/2011	*510,00*
1/2/2011	*540,00*
1/3/2011	*540,00*
1/4/2011	*545,00*
2/5/2011	*545,00*
1/6/2011	*545,00*
1/7/2011	*545,00*
1/8/2011	*545,00*
1/9/2011	*545,00*
1/9/2011	*272,50*
1/9/2011	*0,50*
3/10/2011	*545,00*
1/11/2011	*545,00*
1/12/2011	*545,00*
1/12/2011	*272,50*
1/12/2011	*0,11*
4/1/2012	*545,00*
1/2/2012	*622,00*
1/3/2012	*622,00*
9/4/2012	*622,00*

c)aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art.214, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d)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;

e)autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g)informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4.Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5.Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6.No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, e apresentou alegações de defesa à peça 159, articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

7.A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir sobre os pontos que julgo mais importantes.

10.A defesa sustenta, em preliminar, que a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, configuraria retroatividade prejudicial ao responsável, por contrariar o entendimento que prevalecia no TCU ao tempo dos fatos e da cessação da irregularidade.

11.O argumento não merece acolhida.

12.A tese firmada no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e

financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

13.Não se trata, portanto, de surpresa ilegítima ao responsável, mas da aplicação de norma preexistente segundo interpretação consolidada por esta Corte.

14.Também não prospera o argumento de que o reconhecimento judicial da prescrição retroativa na esfera criminal imporia limite ao controle externo.

15.Como enfatizado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário — e já sedimentado na jurisprudência constitucional —, a repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

16.A extinção da punibilidade pela prescrição na esfera penal não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, não vinculando, portanto, o juízo desta Corte. Ademais, o próprio Acórdão 1.714/2025-Plenário é expresso ao estabelecer que a prescrição no TCU deve ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada ao crime, independentemente do desfecho da ação penal.

17.No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, perfazendo período inferior ao prazo prescricional de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

18.Tampouco restou caracterizada a prescrição intercorrente. Conforme o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, o marco inicial da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária — no caso, a instauração da TCE. Conforme detalhado no relatório precedente, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

19.Em relação ao mérito, a defesa sustenta que a instrução teria se limitado a reproduzir conclusões genéricas do PAD, sem individualizar a conduta do responsável em relação aos benefícios tidos como irregulares.

20.O argumento não reflete o conteúdo dos autos. A irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural sem a devida comprovação dessa atividade na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

21.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, com remissão às evidências documentais constantes dos autos. O fato de o PAD ter apurado um universo amplo de benefícios não elide a análise individualizada que foi realizada nestes autos para o caso específico.

22.A alegação de fragilidade probatória em razão do contexto normativo à época da concessão também não se sustenta.

23.O PAD comprovou, por meio de depoimentos e documentos, que o responsável acatou documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, realizou simulações de entrevistas desmentidas pelos próprios beneficiários e atuou de forma sistemática e reiterada, o que afasta qualquer possibilidade de enquadramento da conduta como erro eventual ou como decorrência de menor rigor normativo vigente.

24.O argumento de ruptura do nexo causal, fundado na alegada omissão institucional do INSS em cessar o pagamento do benefício, igualmente não prospera.

25.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário. A eventual demora do INSS em cessar o pagamento não elide a responsabilidade daquele que, por ato doloso, viabilizou a percepção indevida dos recursos.

26.Por fim, a alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável ao controle externo.

27.A imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, e não se confunde com as sanções de natureza disciplinar ou penal aplicadas nas demais instâncias.

28.A cumulação da responsabilidade ressarcitória no controle externo com sanções disciplinares e penais pelos mesmos fatos não configura bis in idem, pois cada instância tutela bem jurídico distinto e opera mediante critérios autônomos de apuração.
29.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.
30.Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.
31.Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1744/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.593/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-

lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/5/2004	72,00
11/5/2004	0,27
3/6/2004	260,00
3/6/2004	0,99
6/7/2004	260,00
6/7/2004	0,99
4/8/2004	260,00
4/8/2004	0,99
3/9/2004	260,00
3/9/2004	0,99
5/10/2004	260,00
5/10/2004	0,99
5/11/2004	260,00
5/11/2004	0,99
6/12/2004	260,00
6/12/2004	173,33
6/12/2004	1,65
6/12/2004	0,67
5/1/2005	260,00
5/1/2005	0,99
4/2/2005	260,00
4/2/2005	0,99
4/3/2005	260,00
4/3/2005	0,99
5/4/2005	260,00
5/4/2005	0,99
4/5/2005	260,00
4/5/2005	0,99
3/6/2005	300,00
3/6/2005	1,14
5/7/2005	300,00
5/7/2005	1,14
5/8/2005	300,00
5/8/2005	1,14
5/9/2005	300,00
5/9/2005	1,14
5/10/2005	300,00
5/10/2005	1,14
4/11/2005	300,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/11/2005	1,14
5/12/2005	300,00
5/12/2005	300,00
5/12/2005	2,28
5/12/2005	0,67
5/1/2006	300,00
5/1/2006	1,14
6/2/2006	300,00
6/2/2006	1,14
6/3/2006	300,00
6/3/2006	1,14
5/4/2006	300,00
5/4/2006	1,14
5/5/2006	350,00
5/5/2006	1,33
5/6/2006	350,00
5/6/2006	1,33
5/7/2006	350,00
5/7/2006	1,33
7/8/2006	350,00
7/8/2006	1,33
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00
5/9/2006	2,00
5/10/2006	350,00
5/10/2006	1,33
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	2,00
5/12/2006	0,67
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33
5/2/2007	350,00
5/2/2007	1,33
5/3/2007	350,00
5/3/2007	1,33
5/4/2007	350,00
5/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/5/2007	1,44
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,44
5/7/2007	380,00
5/7/2007	1,44
6/8/2007	380,00
6/8/2007	1,44
5/9/2007	380,00
5/9/2007	190,00
5/9/2007	2,17
5/10/2007	380,00
5/10/2007	1,44
6/11/2007	380,00
6/11/2007	1,44
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	2,17
5/12/2007	0,67
7/1/2008	380,00
7/1/2008	1,44
7/2/2008	380,00
5/3/2008	380,00
1/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1/7/2008	415,00
1/7/2008	0,44
1/8/2008	415,00
2/9/2008	415,00
2/9/2008	207,50
2/9/2008	0,50
1/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1/12/2008	415,00
1/12/2008	207,50
1/12/2008	0,11
2/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
27/2/2009	465,00
30/3/2009	465,00
30/4/2009	465,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/6/2009	465,00
1/7/2009	465,00
3/8/2009	465,00
1/9/2009	465,00
1/9/2009	232,50
1/9/2009	0,50
1/10/2009	465,00
3/11/2009	465,00
1/12/2009	465,00
1/12/2009	232,50
1/12/2009	0,11
30/12/2009	465,00
2/2/2010	510,00
1/3/2010	510,00
1/4/2010	510,00
3/5/2010	510,00
1/6/2010	510,00
1/7/2010	510,00
2/8/2010	510,00
1/9/2010	510,00
1/9/2010	255,00
1/10/2010	510,00
1/11/2010	510,00
1/12/2010	510,00
1/12/2010	255,00
1/12/2010	0,11
4/1/2011	510,00
1/2/2011	540,00
1/3/2011	540,00
1/4/2011	545,00
2/5/2011	545,00
1/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
1/8/2011	545,00
1/9/2011	545,00
1/9/2011	272,50
1/9/2011	0,50
3/10/2011	545,00
1/11/2011	545,00
1/12/2011	545,00
1/12/2011	272,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/12/2011	0,11
4/1/2012	545,00
1/2/2012	622,00
1/3/2012	622,00
9/4/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1744-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.595/2025-9
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 160, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 161-163):

"*INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1.

HISTÓRICO

2.O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

3.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

*a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, **caput**, e art. 44, **caput**, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.*

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

4.A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023 (peça 3), fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41

(peça 8-10).

5.Este processo disciplinar concluiu que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

6.Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

7.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

8.As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

9.É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

10.Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

11.O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1, no valor de R$ 39.293,93 (peça 133, p. 12).

12.Em sua análise inicial (peça 143), a AudTCE concluiu pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de fatos interruptivos descritos no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Para tanto, considerou, como marco inicial da contagem prescricional, a data do último pagamento irregular, bem como os fatos processuais interruptivos elencados na instrução técnica.

13.Apesar de o responsável ter sido condenado na esfera criminal sobre os mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás (peça 110), não foi considerado o previsto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, na qual estabelece que nessas situações a prescrição no TCU seja regida pelo prazo previsto na lei penal.

14.Isso porque a Justiça Federal declarou extinta a punibilidade do responsável Benedito José de Azevedo Neto, pela ocorrência da prescrição retroativa, com fulcro no art. 109, inciso IV, c/c art. 110, § 1º, e, ainda, com o art. 117, inciso IV, todos do Código Penal brasileiro (peça 142), razão pela qual concluiu que o prazo previsto na lei penal não se aplica quando há extinção da penalidade criminal por prescrição, verbis:

*[...] No que se refere aos responsáveis, não houve oferecimento de denúncia contra o Sr. Carlos Mauro Cabral Benevides, **em razão de considerar extinta a punibilidade criminal pela prescrição**, como visto. Nesse caso, **não há que se aplicar o prazo penal previsto no 3º da Resolução TCU 344/2022, como sugerido pelo diretor, mas sim o prazo quinquenal constante do art. 2º**. (Acórdão 2.399/2024-Primeira Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman).*

15.Contudo, o MPTCU destacou divergência do procedimento de análise da prescrição adotado pela unidade técnica com o recente Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, que afasta a prescrição retroativa no controle externo, aplicando a pena máxima in abstrato prevista no Código Penal para definir os prazos e assegurando a independência das instâncias (peça 146).

16.Diante dessa incongruência, o MPTCU recomendou a devolução dos autos à unidade técnica para reavaliar a prescrição, tanto principal como intercorrente, levando em conta o precedente citado e analisando melhor os marcos interruptivos utilizados, inclusive aqueles relacionados a processos administrativos disciplinares e documentos não arrolados como eventos interruptivos.
17.Em 3/9/2025, o Ministro Relator determinou a restituição do processo à AudTCE, para reanálise da ocorrência das prescrições principal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, bem como das demais questões levantadas pelo MPTCU (peça 147).
18.A análise (peça 148) realizada com base no precedente apontado (Acórdão 1.714/2025-Plenário), a seguir transcrita, concluiu que o caso vertente não havia sido alcançado pela prescrição:
Avaliação da Ocorrência da Prescrição
21. 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).
22. 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.
23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.
27. Sobre o caso em análise, são devidos inicialmente esclarecimentos sobre duas peculiaridades: prazo prescricional e termo inicial da contagem dos prazos.
28. Diferentemente do que ocorreria na aplicação da regra geral do prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, seguindo a tese descrita no Voto do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo ***máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato)****, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*
Acórdão 1.714/2025-Plenário (Ministro Jorge Oliveira)
(...)
47. Tendo por base os fundamentos ora apresentados, chego às seguintes conclusões aplicáveis ao processo de controle externo:
a) em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal;
b) não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal; e
c) a repercussão obrigatória da sentença judicial criminal no processo de controle externo só se dá quanto à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

48. Enfim, ainda que esta Corte de Contas exija o recebimento da denúncia como pressuposto para a aplicação da legislação penal em matéria prescricional, ***a prescrição deverá ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime, independentemente do desfecho da ação penal.***

29. A tese está fundada, essencialmente, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e na aplicação dos princípios da segurança jurídica e da independência das instâncias (parágrafos 17 a 46 do voto).

30. Considerando as premissas aqui assentadas, verifica-se que ***não houve prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva*** *em relação ao responsável citado nos presentes autos, conforme detalhado a seguir.*

31. Destaca-se que o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi denunciado e condenado em 9/6/2020 na esfera criminal pelos mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás, a pena superior a cinco anos de reclusão, porém, o ex-servidor teve sua punibilidade extinta por prescrição (peça 142), de acordo com a informação constante do expediente à peça 110.

32. O art. 313-A do Código Penal brasileiro dispõe o seguinte:

Art. 313-A – Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

33. Considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime do art. 313-A do Código Penal, 12 anos, o prazo prescricional é de 16 anos, consoante dispõe o art. 109, inciso II, do Estatuto Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

II – em ***16 (dezesseis) anos****, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze); (grifo nosso)*

34. Em se tratando de infrações de caráter permanente ou continuado, o prazo prescricional é contado a partir da data em que a infração tiver cessado, nos termos do art. 1°, caput, in fine, da Lei 9.873/1999 c/c art. 4°, V, da Resolução-TCU 344/2022.

35. No caso em tela, conforme já analisado na instrução inicial da AudTCE (peça 143), o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em ***7/11/2011****, data do último pagamento da irregularidade continuada (peças 116 e 117), em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1.*

36. Considerando que a primeira interrupção do prazo prescricional se deu com o despacho de instauração da TCE (peça 4), em 24/11/2023, constituindo ato inequívoco de apuração do fato (art. 2°, II, da Lei 9.873/99), ***não houve o transcurso de dezesseis anos****, consoante revela a tabela a seguir.*

RESPONSÁVEIS	***MARCO INICIAL***	***1ª INTERRUPÇÃO***	***TEMPO DECORRIDO***
Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)	*7/11/2011*	*24/11/2023*	*12,05 anos*

37. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

38. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

39. Ressalta-se que no caso concreto analisado no âmbito do voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, o MPTCU se posicionou no sentido de que os atos praticados em processo administrativo-disciplinar não constituem marcos interruptivos da prescrição para fins de responsabilização no TCU.

40. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, considerando o prazo trienal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Considerando que o marco inicial da intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, no caso, a instauração da TCE em 24/11/2023, após essa data, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou

despacho.

A título de ilustração, segue a descrição dos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE ***(lista não exaustiva)****:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
	7/11/2011	*Dia do último pagamento da irregularidade continuada (peça 116)*	*Art. 4°, inciso V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
	24/11/2023	*Instauração da presente tomada de contas especial (peça 3)*	*Art. 5°, inciso II*	*1ª interrupção - Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente*
	24/12/2023	*Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 133)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
	14/7/2025	*Instrução AudTCE (peça 143)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*

19.Cumpre registrar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 (peça 143) não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE'.

20.No que tange ao elemento 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória', além da análise transcrita acima (peça 148), importa notar que não foi observada interrupção da marcha processual superior a 3 (três) anos desde o último marco interruptivo, revelando que o feito permanece inalcançado pela prescrição intercorrente.

52.Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

EXAME TÉCNICO

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1, no valor de R$ 39.293,93 (peças 116, 122 e 133, p. 12).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 8 a 10), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na

condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.

50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.

51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.

52. Incumbe mencionar que, embora o referido Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.001717/2010-41 tenha apurado a conduta dos servidores Benedito José de Azevedo Neto e Márcia Maria dos Santos, este procedimento de tomada de contas contempla apenas os débitos imputados ao ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

21.Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a)realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

***Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)**.*

Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 110, 116, 117, 122, 127, 133.

Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2025: R$ 102.421,00.

Conduta: conceder indevidamente o benefício a titular Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1, sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 39.293,93.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.

22.Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 149), foi efetuada a citação do responsável, que apresentou a defesa que passa a ser objeto de análise.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa apresentadas por Benedito José de Azevedo

23.O responsável Benedito José de Azevedo Neto, por meio de advogado constituído (peça 157), apresentou alegações de defesa articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

24.Preliminarmente, a defesa contesta a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário e na pena máxima em abstrato do art. 313-A do Código Penal, sustentando que tal entendimento não poderia ser aplicado de forma retroativa, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da legalidade estrita em matéria sancionatória.

25.Aduz que o responsável não poderia ser surpreendido, mais de doze anos após a cessação do fato, com a ampliação retroativa do prazo prescricional, e que o próprio Poder Judiciário reconheceu a extinção da punibilidade pela prescrição na esfera criminal.

26.Subsidiariamente, sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente, pela ausência de atos efetivos e individualizados de impulso processual entre os fatos (2011) e a instauração da TCE (2023).

27.No mérito, a defesa alega, em síntese:

a)ausência de individualização da conduta em relação ao benefício NB 130.159.318-1;

b)fragilidade probatória pelo contexto normativo à época da concessão;

c)ruptura do nexo causal pela omissão institucional do INSS em cessar o pagamento por mais de sete anos; e

*d)ocorrência de **bis in idem** material, diante do processo disciplinar com penalidade máxima já aplicada e do processo criminal já extinto pela prescrição.*

Da análise das alegações de defesa

28.Os argumentos apresentados não merecem acolhida, pelas razões que se seguem.

29.O Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

30.A vedação constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa dirige-se ao legislador, não ao intérprete, de modo que a mudança de entendimento jurisprudencial alcança fatos pretéritos sem que isso configure retroatividade vedada.

31.A extinção da punibilidade na esfera criminal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo — quais sejam, a negação do fato ou da autoria e o reconhecimento de excludente de criminalidade.

32.O marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular, em 7/11/2011, e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, em 24/11/2023, perfazendo intervalo inferior ao prazo de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal.

33.Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva. A prescrição intercorrente igualmente não se configura, pois, a partir da instauração da TCE em 24/11/2023, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

34.No mérito, a irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, sem a devida comprovação da atividade rural na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

35.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica. O conjunto probatório que fundamenta a imputação não decorre de padrão retrospectivo de exigência documental, mas da verificação objetiva de inconsistências identificáveis

pelos instrumentos disponíveis à época, sendo que o PAD comprovou atuação dolosa, sistemática e reiterada do responsável.

36.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, causa originária e determinante do dano ao erário, não sendo elidida pela eventual demora do INSS em cessar o pagamento.

*37.A alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois a natureza ressarcitória da imputação no âmbito do TCU é distinta das sanções disciplinar e penal aplicadas nas demais instâncias, cada qual tutelando bem jurídico distinto mediante critérios autônomos de apuração.*

38.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39.A conduta do responsável, ao conceder indevidamente o benefício rural em favor de Sebastiana Pereira Ribeiro, portadora do número de benefício 130.159.318-1, sem a devida observância dos requisitos legais, revelou flagrante desrespeito ao dever funcional de agir em conformidade com o ordenamento jurídico, à obrigação de pautar a conduta administrativa por padrões éticos de probidade e boa-fé e à exigência de desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo, resultando em dano ao erário no valor histórico de R$ 39.293,93, imputável exclusivamente ao ex-servidor em razão de sua atuação dolosa e reiterada, devidamente comprovada nos autos.

40.Depreende-se 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; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

41.Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade.

42.As preliminares de prescrição principal e intercorrente não merecem acolhida, pelos fundamentos expostos na análise precedente. A decisão que extinguiu a punibilidade do responsável na esfera penal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

43.No mérito, a conduta do responsável encontra-se individualizada nos autos, com demonstração do nexo causal entre a concessão irregular do benefício e o dano ao erário, não havendo que se falar em fragilidade probatória, ruptura do nexo causal ou bis in idem.

44.Assim, propõe-se a rejeição integral das alegações de defesa e o prosseguimento do feito para julgamento de mérito pelo Tribunal, com a imputação do débito ao responsável no valor histórico de R$ 39.293,93, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a)rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53);

b)julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro

Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
5/5/2004	*64,00*
5/5/2004	*240,00*
5/5/2004	*0,24*
5/5/2004	*0,91*
8/6/2004	*260,00*
8/6/2004	*0,99*
9/7/2004	*260,00*
9/7/2004	*0,99*
10/8/2004	*260,00*
10/8/2004	*0,99*
8/9/2004	*260,00*
8/9/2004	*0,99*
7/10/2004	*260,00*
7/10/2004	*0,99*
9/11/2004	*260,00*
9/11/2004	*0,99*
8/12/2004	*260,00*
8/12/2004	*195,00*
8/12/2004	*1,73*
13/1/2005	*260,00*
13/1/2005	*0,99*
11/2/2005	*260,00*
11/2/2005	*0,99*
7/3/2005	*260,00*
7/3/2005	*0,99*
8/4/2005	*260,00*
8/4/2005	*0,99*
6/5/2005	*260,00*
6/5/2005	*0,99*
7/6/2005	*300,00*
7/6/2005	*1,14*
11/7/2005	*300,00*
11/7/2005	*1,14*
9/8/2005	*300,00*
9/8/2005	*1,14*
9/9/2005	*300,00*
9/9/2005	*1,14*
7/10/2005	*300,00*
7/10/2005	*1,14*
8/11/2005	*300,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
8/11/2005	*1,14*
9/12/2005	*300,00*
9/12/2005	*300,00*
9/12/2005	*2,28*
10/1/2006	*300,00*
10/1/2006	*1,14*
13/2/2006	*300,00*
13/2/2006	*1,14*
14/3/2006	*300,00*
14/3/2006	*1,14*
11/4/2006	*300,00*
11/4/2006	*1,14*
9/5/2006	*350,00*
9/5/2006	*1,33*
8/6/2006	*350,00*
8/6/2006	*1,33*
10/7/2006	*350,00*
10/7/2006	*1,33*
8/8/2006	*350,00*
8/8/2006	*1,33*
13/9/2006	*350,00*
13/9/2006	*175,00*
13/9/2006	*2,00*
11/10/2006	*350,00*
11/10/2006	*1,33*
8/11/2006	*350,00*
8/11/2006	*1,33*
7/12/2006	*350,00*
7/12/2006	*175,00*
7/12/2006	*2,00*
9/1/2007	*350,00*
9/1/2007	*1,33*
8/2/2007	*350,00*
8/2/2007	*1,33*
8/3/2007	*350,00*
8/3/2007	*1,33*
11/4/2007	*350,00*
11/4/2007	*1,33*
9/5/2007	*380,00*
9/5/2007	*1,44*
12/6/2007	*380,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
12/6/2007	*1,44*
11/7/2007	*380,00*
11/7/2007	*1,44*
10/8/2007	*380,00*
10/8/2007	*1,44*
10/9/2007	*380,00*
10/9/2007	*190,00*
10/9/2007	*2,17*
8/10/2007	*380,00*
8/10/2007	*1,44*
8/11/2007	*380,00*
8/11/2007	*1,44*
10/12/2007	*380,00*
10/12/2007	*190,00*
10/12/2007	*2,17*
7/1/2008	*380,00*
7/1/2008	*1,44*
8/2/2008	*380,00*
7/3/2008	*380,00*
7/4/2008	*415,00*
7/5/2008	*415,00*
5/6/2008	*415,00*
7/7/2008	*415,00*
7/7/2008	*0,44*
13/8/2008	*415,00*
8/9/2008	*415,00*
8/9/2008	*207,50*
8/9/2008	*0,50*
7/10/2008	*415,00*
7/11/2008	*415,00*
8/12/2008	*415,00*
8/12/2008	*207,50*
8/12/2008	*0,44*
7/1/2009	*415,00*
5/2/2009	*415,00*
10/3/2009	*465,00*
9/4/2009	*465,00*
7/5/2009	*465,00*
5/6/2009	*465,00*
6/7/2009	*465,00*
6/8/2009	*465,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
9/9/2009	*465,00*
9/9/2009	*232,50*
9/9/2009	*0,50*
13/10/2009	*465,00*
5/11/2009	*465,00*
4/12/2009	*465,00*
4/12/2009	*232,50*
4/12/2009	*0,44*
12/1/2010	*465,00*
4/2/2010	*510,00*
4/3/2010	*510,00*
7/4/2010	*510,00*
10/5/2010	*510,00*
11/6/2010	*510,00*
9/7/2010	*510,00*
10/8/2010	*510,00*
6/9/2010	*510,00*
6/9/2010	*255,00*
13/10/2010	*510,00*
9/11/2010	*510,00*
7/12/2010	*510,00*
7/12/2010	*255,00*
7/12/2010	*0,44*
6/1/2011	*510,00*
4/2/2011	*540,00*
4/3/2011	*540,00*
6/4/2011	*545,00*
5/5/2011	*545,00*
14/6/2011	*545,00*
6/7/2011	*545,00*
4/8/2011	*545,00*
6/9/2011	*545,00*
6/9/2011	*272,50*
6/9/2011	*0,50*
6/10/2011	*545,00*
7/11/2011	*545,00*

c)aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d)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;

e)autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g)informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4.Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5.Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6.No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, e apresentou alegações de defesa à peça 158, articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

7.A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do

MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir sobre os pontos que julgo mais importantes.

10.A defesa sustenta, em preliminar, que a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, configuraria retroatividade prejudicial ao responsável, por contrariar o entendimento que prevalecia no TCU ao tempo dos fatos e da cessação da irregularidade.

11.O argumento não merece acolhida.

12.A tese firmada no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

13.Não se trata, portanto, de surpresa ilegítima ao responsável, mas da aplicação de norma preexistente segundo interpretação consolidada por esta Corte.

14.Também não prospera o argumento de que o reconhecimento judicial da prescrição retroativa na esfera criminal imporia limite ao controle externo.

15.Como enfatizado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário — e já sedimentado na jurisprudência constitucional —, a repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

16.A extinção da punibilidade pela prescrição na esfera penal não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, não vinculando, portanto, o juízo desta Corte. Ademais, o próprio Acórdão 1.714/2025-Plenário é expresso ao estabelecer que a prescrição no TCU deve ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada ao crime, independentemente do desfecho da ação penal.

17.No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, perfazendo período inferior ao prazo prescricional de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

18.Tampouco restou caracterizada a prescrição intercorrente. Conforme o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, o marco inicial da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária — no caso, a instauração da TCE. Conforme detalhado no relatório precedente, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

19.Em relação ao mérito, a defesa sustenta que a instrução teria se limitado a reproduzir conclusões genéricas do PAD, sem individualizar a conduta do responsável em relação aos benefícios tidos como irregulares.

20.O argumento não reflete o conteúdo dos autos. A irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural sem a devida comprovação dessa atividade na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

21.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, com remissão às evidências documentais constantes dos autos. O fato de o PAD ter apurado um universo amplo de benefícios não elide a análise individualizada que foi realizada nestes autos para o caso específico.

22.A alegação de fragilidade probatória em razão do contexto normativo à época da concessão também não se sustenta.

23.O PAD comprovou, por meio de depoimentos e documentos, que o responsável acatou documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, realizou simulações de entrevistas desmentidas pelos próprios beneficiários e atuou de forma sistemática e reiterada, o que afasta qualquer possibilidade de enquadramento da conduta como erro eventual ou como decorrência de menor rigor normativo vigente.

24.O argumento de ruptura do nexo causal, fundado na alegada omissão institucional do INSS em cessar o pagamento do benefício, igualmente não prospera.

25.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário. A eventual demora do INSS em cessar o pagamento não elide a responsabilidade daquele que, por ato doloso, viabilizou a percepção indevida dos recursos.
26.Por fim, a alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável ao controle externo.
27.A imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, e não se confunde com as sanções de natureza disciplinar ou penal aplicadas nas demais instâncias.
28.A cumulação da responsabilidade ressarcitória no controle externo com sanções disciplinares e penais pelos mesmos fatos não configura bis in idem, pois cada instância tutela bem jurídico distinto e opera mediante critérios autônomos de apuração.
29.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.
30.Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.
31.Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1745/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.595/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/5/2004	64,00
5/5/2004	240,00
5/5/2004	0,24
5/5/2004	0,91
8/6/2004	260,00
8/6/2004	0,99
9/7/2004	260,00
9/7/2004	0,99
10/8/2004	260,00
10/8/2004	0,99
8/9/2004	260,00
8/9/2004	0,99
7/10/2004	260,00
7/10/2004	0,99
9/11/2004	260,00
9/11/2004	0,99
8/12/2004	260,00
8/12/2004	195,00
8/12/2004	1,73
13/1/2005	260,00
13/1/2005	0,99
11/2/2005	260,00
11/2/2005	0,99
7/3/2005	260,00
7/3/2005	0,99
8/4/2005	260,00
8/4/2005	0,99
6/5/2005	260,00
6/5/2005	0,99
7/6/2005	300,00
7/6/2005	1,14
11/7/2005	300,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
11/7/2005	1,14
9/8/2005	300,00
9/8/2005	1,14
9/9/2005	300,00
9/9/2005	1,14
7/10/2005	300,00
7/10/2005	1,14
8/11/2005	300,00
8/11/2005	1,14
9/12/2005	300,00
9/12/2005	300,00
9/12/2005	2,28
10/1/2006	300,00
10/1/2006	1,14
13/2/2006	300,00
13/2/2006	1,14
14/3/2006	300,00
14/3/2006	1,14
11/4/2006	300,00
11/4/2006	1,14
9/5/2006	350,00
9/5/2006	1,33
8/6/2006	350,00
8/6/2006	1,33
10/7/2006	350,00
10/7/2006	1,33
8/8/2006	350,00
8/8/2006	1,33
13/9/2006	350,00
13/9/2006	175,00
13/9/2006	2,00
11/10/2006	350,00
11/10/2006	1,33
8/11/2006	350,00
8/11/2006	1,33
7/12/2006	350,00
7/12/2006	175,00
7/12/2006	2,00
9/1/2007	350,00
9/1/2007	1,33
8/2/2007	350,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/2/2007	1,33
8/3/2007	350,00
8/3/2007	1,33
11/4/2007	350,00
11/4/2007	1,33
9/5/2007	380,00
9/5/2007	1,44
12/6/2007	380,00
12/6/2007	1,44
11/7/2007	380,00
11/7/2007	1,44
10/8/2007	380,00
10/8/2007	1,44
10/9/2007	380,00
10/9/2007	190,00
10/9/2007	2,17
8/10/2007	380,00
8/10/2007	1,44
8/11/2007	380,00
8/11/2007	1,44
10/12/2007	380,00
10/12/2007	190,00
10/12/2007	2,17
7/1/2008	380,00
7/1/2008	1,44
8/2/2008	380,00
7/3/2008	380,00
7/4/2008	415,00
7/5/2008	415,00
5/6/2008	415,00
7/7/2008	415,00
7/7/2008	0,44
13/8/2008	415,00
8/9/2008	415,00
8/9/2008	207,50
8/9/2008	0,50
7/10/2008	415,00
7/11/2008	415,00
8/12/2008	415,00
8/12/2008	207,50
8/12/2008	0,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2009	415,00
5/2/2009	415,00
10/3/2009	465,00
9/4/2009	465,00
7/5/2009	465,00
5/6/2009	465,00
6/7/2009	465,00
6/8/2009	465,00
9/9/2009	465,00
9/9/2009	232,50
9/9/2009	0,50
13/10/2009	465,00
5/11/2009	465,00
4/12/2009	465,00
4/12/2009	232,50
4/12/2009	0,44
12/1/2010	465,00
4/2/2010	510,00
4/3/2010	510,00
7/4/2010	510,00
10/5/2010	510,00
11/6/2010	510,00
9/7/2010	510,00
10/8/2010	510,00
6/9/2010	510,00
6/9/2010	255,00
13/10/2010	510,00
9/11/2010	510,00
7/12/2010	510,00
7/12/2010	255,00
7/12/2010	0,44
6/1/2011	510,00
4/2/2011	540,00
4/3/2011	540,00
6/4/2011	545,00
5/5/2011	545,00
14/6/2011	545,00
6/7/2011	545,00
4/8/2011	545,00
6/9/2011	545,00
6/9/2011	272,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/9/2011	0,50
6/10/2011	545,00
7/11/2011	545,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1745-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.608/2025-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 160, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 161-163):

"*INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0.

HISTÓRICO

2.O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

3.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, caput, e art. 44, caput, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

4.A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023 (peça 3), fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 (peça 8-10).

5.Este processo disciplinar concluiu que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e

sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

6.Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

7.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

8.As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

9.É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

10.Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

11.O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0, no valor de R$ 38.270,06 (peça 133, p. 12).

12.Em sua análise inicial (peça 143), a AudTCE concluiu pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de fatos interruptivos descritos no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Para tanto, considerou, como marco inicial da contagem prescricional, a data do último pagamento irregular, bem como os fatos processuais interruptivos elencados na instrução técnica.

13.Apesar de o responsável ter sido condenado na esfera criminal sobre os mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás (peça 110), não foi considerado o previsto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, na qual estabelece que nessas situações a prescrição no TCU seja regida pelo prazo previsto na lei penal.

14.Isso porque a Justiça Federal declarou extinta a punibilidade do responsável Benedito José de Azevedo Neto, pela ocorrência da prescrição retroativa, com fulcro no art. 109, inciso IV, c/c art. 110, § 1º, e, ainda, com o art. 117, inciso IV, todos do Código Penal brasileiro (peça 142), razão pela qual concluiu que o prazo previsto na lei penal não se aplica quando há extinção da penalidade criminal por prescrição, verbis:

[...] No que se refere aos responsáveis, não houve oferecimento de denúncia contra o Sr. Carlos Mauro Cabral Benevides, ***em razão de considerar extinta a punibilidade criminal pela prescrição****, como visto. Nesse caso,* ***não há que se aplicar o prazo penal previsto no 3º da Resolução TCU 344/2022, como sugerido pelo diretor, mas sim o prazo quinquenal constante do art. 2º****. (Acórdão 2.399/2024-Primeira Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman).*

15.Contudo, o MPTCU destacou divergência do procedimento de análise da prescrição adotado pela unidade técnica com o recente Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, que afasta a prescrição retroativa no controle externo, aplicando a pena máxima in abstrato prevista no Código Penal para definir os prazos e assegurando a independência das instâncias (peça 146).

16.Diante dessa incongruência, o MPTCU recomendou a devolução dos autos à unidade técnica para reavaliar a prescrição, tanto principal como intercorrente, levando em conta o precedente citado e

analisando melhor os marcos interruptivos utilizados, inclusive aqueles relacionados a processos administrativos disciplinares e documentos não arrolados como eventos interruptivos.

17.Em 3/9/2025, o Ministro Relator determinou a restituição do processo à AudTCE, para reanálise da ocorrência das prescrições principal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, bem como das demais questões levantadas pelo MPTCU (peça 147).

18.A análise (peça 148) realizada com base no precedente apontado (Acórdão 1.714/2025-Plenário), a seguir transcrita, concluiu que o caso vertente não havia sido alcançado pela prescrição:

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

21. 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).

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.

27. Sobre o caso em análise, são devidos inicialmente esclarecimentos sobre duas peculiaridades: prazo prescricional e termo inicial da contagem dos prazos.

28. Diferentemente do que ocorreria na aplicação da regra geral do prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, seguindo a tese descrita no Voto do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo ***máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato)****, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*

Acórdão 1.714/2025-Plenário (Ministro Jorge Oliveira)

(...)

47. Tendo por base os fundamentos ora apresentados, chego às seguintes conclusões aplicáveis ao processo de controle externo:

a) em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal;

b) não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal; e

c) a repercussão obrigatória da sentença judicial criminal no processo de controle externo só se dá quanto à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

48. Enfim, ainda que esta Corte de Contas exija o recebimento da denúncia como pressuposto para a aplicação da legislação penal em matéria prescricional, ***a prescrição deverá ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime, independentemente do desfecho da ação penal.***

29. A tese está fundada, essencialmente, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e na aplicação dos princípios da segurança jurídica e da independência das instâncias (parágrafos 17 a 46 do voto).

30. Considerando as premissas aqui assentadas, verifica-se que ***não houve prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva*** *em relação ao responsável citado nos presentes autos, conforme detalhado a seguir.*

31. Destaca-se que o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi denunciado e condenado em 9/6/2020 na esfera criminal pelos mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás, a pena superior a cinco anos de reclusão, porém, o ex-servidor teve sua punibilidade extinta por prescrição (peça 142), de acordo com a informação constante do expediente à peça 110.

32. O art. 313-A do Código Penal brasileiro dispõe o seguinte:

Art. 313-A – Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

33. Considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime do art. 313-A do Código Penal, 12 anos, o prazo prescricional é de 16 anos, consoante dispõe o art. 109, inciso II, do Estatuto Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

II – em ***16 (dezesseis) anos****, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze); (grifo nosso)*

34. Em se tratando de infrações de caráter permanente ou continuado, o prazo prescricional é contado a partir da data em que a infração tiver cessado, nos termos do art. 1°, caput, in fine, da Lei 9.873/1999 c/c art. 4°, V, da Resolução-TCU 344/2022.

35. No caso em tela, conforme já analisado na instrução inicial da AudTCE (peça 143), o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em ***28/3/2012****, data do último pagamento da irregularidade continuada (peças 116 e 117), em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0.*

36. Considerando que a primeira interrupção do prazo prescricional se deu com o despacho de instauração da TCE (peça 4), em 24/11/2023, constituindo ato inequívoco de apuração do fato (art. 2°, II, da Lei 9.873/99), ***não houve o transcurso de dezesseis anos****, consoante revela a tabela a seguir.*

RESPONSÁVEIS	***MARCO INICIAL***	***1ª INTERRUPÇÃO***	***TEMPO DECORRIDO***
Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)	*28/3/2012*	*24/11/2023*	*11,66 anos*

37. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

38. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

39. Ressalta-se que no caso concreto analisado no âmbito do voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, o MPTCU se posicionou no sentido de que os atos praticados em processo administrativo-disciplinar não constituem marcos interruptivos da prescrição para fins de responsabilização no TCU.

40. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, considerando o prazo trienal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Considerando que o marco inicial da intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, no caso, a instauração da TCE em 24/11/2023, após essa data, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou

despacho.

A título de ilustração, segue a descrição dos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE ***(lista não exaustiva)****:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
	28/3/2012	*Dia do último pagamento da irregularidade continuada (peça 116)*	*Art. 4°, inciso V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
	24/11/2023	*Instauração da presente tomada de contas especial (peça 3)*	*Art. 5°, inciso II*	*1ª interrupção - Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente*
	24/12/2023	*Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 133)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
	14/7/2025	*Instrução AudTCE (peça 143)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*

19.Cumpre registrar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 (peça 143) não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE'.

20.No que tange ao elemento 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória', além da análise transcrita acima (peça 148), importa notar que não foi observada interrupção da marcha processual superior a 3 (três) anos desde o último marco interruptivo, revelando que o feito permanece inalcançado pela prescrição intercorrente.

52.Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

EXAME TÉCNICO

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0, no valor de R$ 38.270,06 (peças 116, 122 e 133, p. 12).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 8 a 10), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como

tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.
49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.
50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.
51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.
52. Incumbe mencionar que, embora o referido Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.001717/2010-41 tenha apurado a conduta dos servidores Benedito José de Azevedo Neto e Márcia Maria dos Santos, este procedimento de tomada de contas contempla apenas os débitos imputados ao ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.
21.Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:
PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
*a)realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*
***Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)**.*
Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.
Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 110, 116, 117, 122, 127, 133.
Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.
Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.
Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2025: R$ 97.248,33.
Conduta: conceder indevidamente o benefício a titular Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0, sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.
Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 38.270,06.
Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.
22.Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 149), foi efetuada a citação do responsável, que apresentou a defesa que passa a ser objeto de análise.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa apresentadas por Benedito José de Azevedo

23.O responsável Benedito José de Azevedo Neto, por meio de advogado constituído (peça 157), apresentou alegações de defesa articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

24.Preliminarmente, a defesa contesta a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário e na pena máxima em abstrato do art. 313-A do Código Penal, sustentando que tal entendimento não poderia ser aplicado de forma retroativa, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da legalidade estrita em matéria sancionatória.

25.Aduz que o responsável não poderia ser surpreendido, quase doze anos após a cessação do fato, com a ampliação retroativa do prazo prescricional, e que o próprio Poder Judiciário reconheceu a extinção da punibilidade pela prescrição na esfera criminal. Subsidiariamente, sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente, pela ausência de atos efetivos e individualizados de impulso processual entre os fatos (2012) e a instauração da TCE (2023).

26.No mérito, a defesa alega, em síntese:

a)ausência de individualização da conduta em relação ao benefício NB 130.989.783-0;

b)fragilidade probatória pelo contexto normativo à época da concessão;

c)ruptura do nexo causal pela omissão institucional do INSS em cessar o pagamento por mais de sete anos; e

d)ocorrência de bis in idem material, diante do processo disciplinar com penalidade máxima já aplicada e do processo criminal já extinto pela prescrição.

Da análise das alegações de defesa

27.Os argumentos apresentados não merecem acolhida, pelas razões que se seguem.

28.O Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

29.A vedação constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa dirige-se ao legislador, não ao intérprete, de modo que a mudança de entendimento jurisprudencial alcança fatos pretéritos sem que isso configure retroatividade vedada.

30.A extinção da punibilidade na esfera criminal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

31.O marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular, em 28/3/2012, e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, em 24/11/2023, perfazendo intervalo inferior ao prazo de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

32.A prescrição intercorrente igualmente não se configura, pois, a partir da instauração da TCE em 24/11/2023, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

33.No mérito, a irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, sem a devida comprovação da atividade rural na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

34.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica.

35.O conjunto probatório que fundamenta a imputação não decorre de padrão retrospectivo de exigência documental, mas da verificação objetiva de inconsistências identificáveis pelos instrumentos disponíveis à época, sendo que o PAD comprovou atuação dolosa, sistemática e reiterada do responsável.

36.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, causa originária e determinante do dano ao erário, não sendo elidida pela eventual demora do INSS em cessar o pagamento.

37.A alegação de bis in idem não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois a natureza ressarcitória da imputação no âmbito do TCU é distinta das sanções disciplinar e penal aplicadas nas demais instâncias, cada qual tutelando bem jurídico distinto mediante critérios autônomos de apuração.

38.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39.A conduta do responsável, ao conceder indevidamente o benefício rural em favor de Sebastiana Rosa de Jesus, portadora do número de benefício 130.989.783-0, sem a devida observância dos requisitos legais, revelou flagrante desrespeito ao dever funcional de agir em conformidade com o ordenamento jurídico, à obrigação de pautar a conduta administrativa por padrões éticos de probidade e boa-fé e à exigência de desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo, resultando em dano ao erário no valor histórico de R$ 38.270,06, imputável exclusivamente ao ex-servidor em razão de sua atuação dolosa e reiterada, devidamente comprovada nos autos.

40.Depreende-se 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; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

41.Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade.

42.As preliminares de prescrição principal e intercorrente não merecem acolhida, pelos fundamentos expostos na análise precedente. A decisão que extinguiu a punibilidade do responsável na esfera penal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

43.No mérito, a conduta do responsável encontra-se individualizada nos autos, com demonstração do nexo causal entre a concessão irregular do benefício e o dano ao erário, não havendo que se falar em fragilidade probatória, ruptura do nexo causal ou bis in idem.

44.Assim, propõe-se a rejeição integral das alegações de defesa e o prosseguimento do feito para julgamento de mérito pelo Tribunal, com a imputação do débito ao responsável no valor histórico de R$ 38.270,06, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a)rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53);

b)julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
13/7/2004	*69,33*
13/7/2004	*0,67*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/8/2004	*260,00*
6/9/2004	*260,00*
6/10/2004	*260,00*
8/11/2004	*260,00*
6/12/2004	*260,00*
6/12/2004	*130,00*
6/12/2004	*0,67*
6/1/2005	*260,00*
4/2/2005	*260,00*
8/3/2005	*260,00*
6/4/2005	*260,00*
5/5/2005	*260,00*
6/6/2005	*300,00*
6/7/2005	*300,00*
5/8/2005	*300,00*
6/9/2005	*300,00*
6/10/2005	*300,00*
8/11/2005	*300,00*
6/12/2005	*300,00*
6/12/2005	*300,00*
6/12/2005	*0,67*
10/1/2006	*300,00*
6/2/2006	*300,00*
4/8/2006	*1,33*
6/9/2006	*175,00*
6/9/2006	*2,00*
5/10/2006	*1,33*
7/11/2006	*1,33*
6/12/2006	*175,00*
6/12/2006	*1,99*
5/1/2007	*350,00*
5/1/2007	*1,33*
6/2/2007	*350,00*
6/2/2007	*1,33*
6/3/2007	*350,00*
6/3/2007	*1,33*
5/4/2007	*350,00*
5/4/2007	*1,33*
7/5/2007	*380,00*
7/5/2007	*1,44*
6/6/2007	*380,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/6/2007	*1,44*
5/7/2007	*380,00*
5/7/2007	*1,44*
6/8/2007	*380,00*
6/8/2007	*1,44*
6/9/2007	*380,00*
6/9/2007	*190,00*
6/9/2007	*2,17*
4/10/2007	*380,00*
4/10/2007	*1,44*
7/11/2007	*380,00*
7/11/2007	*1,44*
6/12/2007	*380,00*
6/12/2007	*190,00*
6/12/2007	*2,17*
26/12/2007	*380,00*
26/12/2007	*1,44*
29/1/2008	*380,00*
27/2/2008	*380,00*
27/3/2008	*415,00*
28/4/2008	*415,00*
28/5/2008	*415,00*
26/6/2008	*415,00*
29/7/2008	*415,00*
27/8/2008	*415,00*
27/8/2008	*207,50*
26/9/2008	*415,00*
29/10/2008	*415,00*
26/11/2008	*415,00*
26/11/2008	*207,50*
26/12/2008	*415,00*
28/1/2009	*415,00*
20/2/2009	*465,00*
27/3/2009	*465,00*
28/4/2009	*465,00*
27/5/2009	*465,00*
26/6/2009	*465,00*
29/7/2009	*465,00*
27/8/2009	*465,00*
27/8/2009	*232,50*
28/9/2009	*465,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
28/10/2009	*465,00*
26/11/2009	*465,00*
26/11/2009	*232,50*
28/12/2009	*465,00*
27/1/2010	*510,00*
24/2/2010	*510,00*
29/3/2010	*510,00*
28/4/2010	*510,00*
27/5/2010	*510,00*
28/6/2010	*510,00*
28/7/2010	*510,00*
27/8/2010	*510,00*
27/8/2010	*255,00*
28/9/2010	*510,00*
27/10/2010	*510,00*
26/11/2010	*510,00*
26/11/2010	*255,00*
28/12/2010	*510,00*
27/1/2011	*540,00*
24/2/2011	*540,00*
29/3/2011	*545,00*
27/4/2011	*545,00*
27/5/2011	*545,00*
28/6/2011	*545,00*
27/7/2011	*545,00*
29/8/2011	*545,00*
29/8/2011	*272,50*
28/9/2011	*545,00*
27/10/2011	*545,00*
28/11/2011	*545,00*
28/11/2011	*272,50*
27/12/2011	*545,00*
27/1/2012	*622,00*
27/2/2012	*622,00*
28/3/2012	*622,00*

c)aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d)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;

e)autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g)informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4.Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5.Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6.No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, e apresentou alegações de defesa à peça 158, articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

7.A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir sobre os pontos que julgo mais importantes.

10.A defesa sustenta, em preliminar, que a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, configuraria retroatividade prejudicial ao responsável, por contrariar o entendimento que prevalecia no TCU ao tempo dos fatos e da cessação da irregularidade.
11.O argumento não merece acolhida.
12.A tese firmada no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.
13.Não se trata, portanto, de surpresa ilegítima ao responsável, mas da aplicação de norma preexistente segundo interpretação consolidada por esta Corte.
14.Também não prospera o argumento de que o reconhecimento judicial da prescrição retroativa na esfera criminal imporia limite ao controle externo.
15.Como enfatizado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário — e já sedimentado na jurisprudência constitucional —, a repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).
16.A extinção da punibilidade pela prescrição na esfera penal não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, não vinculando, portanto, o juízo desta Corte. Ademais, o próprio Acórdão 1.714/2025-Plenário é expresso ao estabelecer que a prescrição no TCU deve ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada ao crime, independentemente do desfecho da ação penal.
17.No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, perfazendo período inferior ao prazo prescricional de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.
18.Tampouco restou caracterizada a prescrição intercorrente. Conforme o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, o marco inicial da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária — no caso, a instauração da TCE. Conforme detalhado no relatório precedente, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.
19.Em relação ao mérito, a defesa sustenta que a instrução teria se limitado a reproduzir conclusões genéricas do PAD, sem individualizar a conduta do responsável em relação aos benefícios tidos como irregulares.
20.O argumento não reflete o conteúdo dos autos. A irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural sem a devida comprovação dessa atividade na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.
21.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, com remissão às evidências documentais constantes dos autos. O fato de o PAD ter apurado um universo amplo de benefícios não elide a análise individualizada que foi realizada nestes autos para o caso específico.
22.A alegação de fragilidade probatória em razão do contexto normativo à época da concessão também não se sustenta.
23.O PAD comprovou, por meio de depoimentos e documentos, que o responsável acatou documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, realizou simulações de entrevistas desmentidas pelos próprios beneficiários e atuou de forma sistemática e reiterada, o que afasta qualquer possibilidade de enquadramento da conduta como erro eventual ou como decorrência de menor rigor normativo vigente.
24.O argumento de ruptura do nexo causal, fundado na alegada omissão institucional do INSS em cessar o pagamento do benefício, igualmente não prospera.
25.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário. A eventual demora do INSS em cessar o pagamento não elide a

responsabilidade daquele que, por ato doloso, viabilizou a percepção indevida dos recursos.
26.Por fim, a alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável ao controle externo.
27.A imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, e não se confunde com as sanções de natureza disciplinar ou penal aplicadas nas demais instâncias.
28.A cumulação da responsabilidade ressarcitória no controle externo com sanções disciplinares e penais pelos mesmos fatos não configura bis in idem, pois cada instância tutela bem jurídico distinto e opera mediante critérios autônomos de apuração.
29.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.
30.Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.
31.Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1746/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.608/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
13/7/2004	69,33
13/7/2004	0,67
5/8/2004	260,00
6/9/2004	260,00
6/10/2004	260,00
8/11/2004	260,00
6/12/2004	260,00
6/12/2004	130,00
6/12/2004	0,67
6/1/2005	260,00
4/2/2005	260,00
8/3/2005	260,00
6/4/2005	260,00
5/5/2005	260,00
6/6/2005	300,00
6/7/2005	300,00
5/8/2005	300,00
6/9/2005	300,00
6/10/2005	300,00
8/11/2005	300,00
6/12/2005	300,00
6/12/2005	300,00
6/12/2005	0,67
10/1/2006	300,00
6/2/2006	300,00
4/8/2006	1,33
6/9/2006	175,00
6/9/2006	2,00
5/10/2006	1,33
7/11/2006	1,33
6/12/2006	175,00
6/12/2006	1,99
5/1/2007	350,00
5/1/2007	1,33

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/2/2007	350,00
6/2/2007	1,33
6/3/2007	350,00
6/3/2007	1,33
5/4/2007	350,00
5/4/2007	1,33
7/5/2007	380,00
7/5/2007	1,44
6/6/2007	380,00
6/6/2007	1,44
5/7/2007	380,00
5/7/2007	1,44
6/8/2007	380,00
6/8/2007	1,44
6/9/2007	380,00
6/9/2007	190,00
6/9/2007	2,17
4/10/2007	380,00
4/10/2007	1,44
7/11/2007	380,00
7/11/2007	1,44
6/12/2007	380,00
6/12/2007	190,00
6/12/2007	2,17
26/12/2007	380,00
26/12/2007	1,44
29/1/2008	380,00
27/2/2008	380,00
27/3/2008	415,00
28/4/2008	415,00
28/5/2008	415,00
26/6/2008	415,00
29/7/2008	415,00
27/8/2008	415,00
27/8/2008	207,50
26/9/2008	415,00
29/10/2008	415,00
26/11/2008	415,00
26/11/2008	207,50
26/12/2008	415,00
28/1/2009	415,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
20/2/2009	465,00
27/3/2009	465,00
28/4/2009	465,00
27/5/2009	465,00
26/6/2009	465,00
29/7/2009	465,00
27/8/2009	465,00
27/8/2009	232,50
28/9/2009	465,00
28/10/2009	465,00
26/11/2009	465,00
26/11/2009	232,50
28/12/2009	465,00
27/1/2010	510,00
24/2/2010	510,00
29/3/2010	510,00
28/4/2010	510,00
27/5/2010	510,00
28/6/2010	510,00
28/7/2010	510,00
27/8/2010	510,00
27/8/2010	255,00
28/9/2010	510,00
27/10/2010	510,00
26/11/2010	510,00
26/11/2010	255,00
28/12/2010	510,00
27/1/2011	540,00
24/2/2011	540,00
29/3/2011	545,00
27/4/2011	545,00
27/5/2011	545,00
28/6/2011	545,00
27/7/2011	545,00
29/8/2011	545,00
29/8/2011	272,50
28/9/2011	545,00
27/10/2011	545,00
28/11/2011	545,00
28/11/2011	272,50
27/12/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
27/1/2012	622,00
27/2/2012	622,00
28/3/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1746-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.615/2025-0
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 162, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 163-165):

"*INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5.

HISTÓRICO

2.O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

3.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, caput, e art. 44, caput, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

4.A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023 (peça 3), fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 (peça 8-10).

5.Este processo disciplinar concluiu que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter

vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

6.Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

7.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

8.As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

9.É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

10.Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

11.O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5, no valor de R$ 39.039,14 (peça 133, p. 12).

12.Em sua análise inicial (peça 143), a AudTCE concluiu pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de fatos interruptivos descritos no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Para tanto, considerou, como marco inicial da contagem prescricional, a data do último pagamento irregular, bem como os fatos processuais interruptivos elencados na instrução técnica.

13.Apesar de o responsável ter sido condenado na esfera criminal sobre os mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás (peça 110), não foi considerado o previsto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, na qual estabelece que nessas situações a prescrição no TCU seja regida pelo prazo previsto na lei penal.

14.Isso porque a Justiça Federal declarou extinta a punibilidade do responsável Benedito José de Azevedo Neto, pela ocorrência da prescrição retroativa, com fulcro no art. 109, inciso IV, c/c art. 110, § 1º, e, ainda, com o art. 117, inciso IV, todos do Código Penal brasileiro (peça 142), razão pela qual concluiu que o prazo previsto na lei penal não se aplica quando há extinção da penalidade criminal por prescrição, verbis:

*[...] No que se refere aos responsáveis, não houve oferecimento de denúncia contra o Sr. Carlos Mauro Cabral Benevides, **em razão de considerar extinta a punibilidade criminal pela prescrição**, como visto. Nesse caso, **não há que se aplicar o prazo penal previsto no 3º da Resolução TCU 344/2022, como sugerido pelo diretor, mas sim o prazo quinquenal constante do art. 2º**. (Acórdão 2.399/2024-Primeira Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman).*

15.Contudo, o MPTCU destacou divergência do procedimento de análise da prescrição adotado pela unidade técnica com o recente Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, que afasta a prescrição retroativa no controle externo, aplicando a pena máxima in abstrato prevista no Código Penal para definir os prazos e assegurando a independência das instâncias (peça 146).

16.Diante dessa incongruência, o MPTCU recomendou a devolução dos autos à unidade técnica para reavaliar a prescrição, tanto principal como intercorrente, levando em conta o precedente citado e analisando melhor os marcos interruptivos utilizados, inclusive aqueles relacionados a processos

administrativos disciplinares e documentos não arrolados como eventos interruptivos.
17.Em 3/9/2025, o Ministro Relator determinou a restituição do processo à AudTCE, para reanálise da ocorrência das prescrições principal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, bem como das demais questões levantadas pelo MPTCU (peça 147).
18.A análise (peça 148) realizada com base no precedente apontado (Acórdão 1.714/2025-Plenário), a seguir transcrita, concluiu que o caso vertente não havia sido alcançado pela prescrição:
Avaliação da Ocorrência da Prescrição
21. 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).
22. 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.
23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.
27. Sobre o caso em análise, são devidos inicialmente esclarecimentos sobre duas peculiaridades: prazo prescricional e termo inicial da contagem dos prazos.
28. Diferentemente do que ocorreria na aplicação da regra geral do prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, seguindo a tese descrita no Voto do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo ***máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato)****, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*
Acórdão 1.714/2025-Plenário (Ministro Jorge Oliveira)
(...)
47. Tendo por base os fundamentos ora apresentados, chego às seguintes conclusões aplicáveis ao processo de controle externo:
a) em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal;
b) não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal; e
c) a repercussão obrigatória da sentença judicial criminal no processo de controle externo só se dá quanto à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).
48. Enfim, ainda que esta Corte de Contas exija o recebimento da denúncia como pressuposto para a aplicação da legislação penal em matéria prescricional, ***a prescrição deverá ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime, independentemente do desfecho da ação penal.***

29. A tese está fundada, essencialmente, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e na aplicação dos princípios da segurança jurídica e da independência das instâncias (parágrafos 17 a 46 do voto).

30. Considerando as premissas aqui assentadas, verifica-se que ***não houve prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva*** *em relação ao responsável citado nos presentes autos, conforme detalhado a seguir.*

31. Destaca-se que o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi denunciado e condenado em 9/6/2020 na esfera criminal pelos mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás, a pena superior a cinco anos de reclusão, porém, o ex-servidor teve sua punibilidade extinta por prescrição (peça 142), de acordo com a informação constante do expediente à peça 110.

32. O art. 313-A do Código Penal brasileiro dispõe o seguinte:

Art. 313-A – Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

33. Considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime do art. 313-A do Código Penal, 12 anos, o prazo prescricional é de 16 anos, consoante dispõe o art. 109, inciso II, do Estatuto Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

II – em ***16 (dezesseis) anos****, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze); (grifo nosso)*

34. Em se tratando de infrações de caráter permanente ou continuado, o prazo prescricional é contado a partir da data em que a infração tiver cessado, nos termos do art. 1°, caput, in fine, da Lei 9.873/1999 c/c art. 4°, V, da Resolução-TCU 344/2022.

35. No caso em tela, conforme já analisado na instrução inicial da AudTCE (peça 143), o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em ***6/3/2012****, data do último pagamento da irregularidade continuada (peças 116 e 117), em favor de Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5.*

36. Considerando que a primeira interrupção do prazo prescricional se deu com o despacho de instauração da TCE (peça 4), em 24/11/2023, constituindo ato inequívoco de apuração do fato (art. 2°, II, da Lei 9.873/99), ***não houve o transcurso de dezesseis anos****, consoante revela a tabela a seguir.*

RESPONSÁVEIS	***MARCO INICIAL***	***1ª INTERRUPÇÃO***	***TEMPO DECORRIDO***
Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)	*6/3/2012*	*24/11/2023*	*11,72 anos*

37. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

38. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

39. Ressalta-se que no caso concreto analisado no âmbito do voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, o MPTCU se posicionou no sentido de que os atos praticados em processo administrativo-disciplinar não constituem marcos interruptivos da prescrição para fins de responsabilização no TCU.

40. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, considerando o prazo trienal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Considerando que o marco inicial da intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, no caso, a instauração da TCE em 24/11/2023, após essa data, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

A título de ilustração, segue a descrição dos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE ***(lista não exaustiva)****:*

Event	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU*	*Efeito*

o			*344/2022*	
	6/3/2012	*Dia do último pagamento da irregularidade continuada (peça 116)*	*Art. 4°, inciso V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
	24/11/2023	*Instauração da presente tomada de contas especial (peça 3)*	*Art. 5°, inciso II*	*1ª interrupção - Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente*
	24/12/2023	*Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 133)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
	14/7/2025	*Instrução AudTCE (peça 143)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*

19.Cumpre registrar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 (peça 143) não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE'.

20.No que tange ao elemento 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória', além da análise transcrita acima (peça 148), importa notar que não foi observada interrupção da marcha processual superior a 3 (três) anos desde o último marco interruptivo, revelando que o feito permanece inalcançado pela prescrição intercorrente.

52.Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

EXAME TÉCNICO

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5, no valor de R$ 39.039,14 (peças 116, 122 e 133, p. 12).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Sebastião Elias Pereira, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 8 a 10), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os

requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.

50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.

51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.

52. Incumbe mencionar que, embora o referido Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.001717/2010-41 tenha apurado a conduta dos servidores Benedito José de Azevedo Neto e Márcia Maria dos Santos, este procedimento de tomada de contas contempla apenas os débitos imputados ao ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

21.Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a)realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

***Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)**.*

Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 110, 116, 117, 122, 127, 133.

Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2025: R$ 99.062,15.

Conduta: conceder indevidamente o benefício a titular Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5, sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Sebastião Elias Pereira, portadora do número de benefício 132.690.178-5, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 39.039,14.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.

22.Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 149), foi efetuada a citação do responsável, que apresentou a defesa que passa a ser objeto de análise.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa apresentadas por Benedito José de Azevedo

23.O responsável Benedito José de Azevedo Neto, por meio de advogado constituído (peça 157), apresentou alegações de defesa articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

24.Preliminarmente, a defesa contesta a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário e na pena máxima em abstrato do art. 313-A do Código Penal, sustentando que tal entendimento não poderia ser aplicado de forma retroativa, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da legalidade estrita em matéria sancionatória.

25.Aduz que o responsável não poderia ser surpreendido, quase doze anos após a cessação do fato, com a ampliação retroativa do prazo prescricional, e que o próprio Poder Judiciário reconheceu a extinção da punibilidade pela prescrição na esfera criminal.

26.Subsidiariamente, sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente, pela ausência de atos efetivos e individualizados de impulso processual entre os fatos (2012) e a instauração da TCE (2023).

27.No mérito, a defesa alega, em síntese:

a)ausência de individualização da conduta em relação ao benefício NB 132.690.178-5;

b)fragilidade probatória pelo contexto normativo à época da concessão;

c)ruptura do nexo causal pela omissão institucional do INSS em cessar o pagamento por mais de sete anos; e

*d)ocorrência de **bis in idem** material, diante do processo disciplinar com penalidade máxima já aplicada e do processo criminal já extinto pela prescrição.*

Da análise das alegações de defesa

28.Os argumentos apresentados não merecem acolhida, pelas razões que se seguem.

29.O Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

30.A vedação constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa dirige-se ao legislador, não ao intérprete, de modo que a mudança de entendimento jurisprudencial alcança fatos pretéritos sem que isso configure retroatividade vedada.

31.A extinção da punibilidade na esfera criminal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

32.O marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular, em 6/3/2012, e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, em 24/11/2023, perfazendo intervalo inferior ao prazo de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal.

33.Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva. A prescrição intercorrente igualmente não se configura, pois, a partir da instauração da TCE em 24/11/2023, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

34.No mérito, a irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural em favor de Sebastião Elias Pereira, sem a devida comprovação da atividade rural na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

35.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica.

36.O conjunto probatório que fundamenta a imputação não decorre de padrão retrospectivo de exigência documental, mas da verificação objetiva de inconsistências identificáveis pelos instrumentos disponíveis à época, sendo que o PAD comprovou atuação dolosa, sistemática e reiterada do responsável.

37.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, causa originária e determinante do dano ao erário, não sendo elidida pela eventual demora do INSS em cessar o pagamento.

*38.A alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois a natureza ressarcitória da imputação no âmbito do TCU é distinta das sanções disciplinar e penal aplicadas nas*

demais instâncias, cada qual tutelando bem jurídico distinto mediante critérios autônomos de apuração.

39.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

40.A conduta do responsável, ao conceder indevidamente o benefício rural em favor de Sebastião Elias Pereira, portador do número de benefício 132.690.178-5, sem a devida observância dos requisitos legais, revelou flagrante desrespeito ao dever funcional de agir em conformidade com o ordenamento jurídico, à obrigação de pautar a conduta administrativa por padrões éticos de probidade e boa-fé e à exigência de desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo, resultando em dano ao erário no valor histórico de R$ 39.039,14, imputável exclusivamente ao ex-servidor em razão de sua atuação dolosa e reiterada, devidamente comprovada nos autos.

41.Depreende-se 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; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

42.Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade.

43.As preliminares de prescrição principal e intercorrente não merecem acolhida, pelos fundamentos expostos na análise precedente. A decisão que extinguiu a punibilidade do responsável na esfera penal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

44.No mérito, a conduta do responsável encontra-se individualizada nos autos, com demonstração do nexo causal entre a concessão irregular do benefício e o dano ao erário, não havendo que se falar em fragilidade probatória, ruptura do nexo causal ou bis in idem.

45.Assim, propõe-se a rejeição integral das alegações de defesa e o prosseguimento do feito para julgamento de mérito pelo Tribunal, com a imputação do débito ao responsável no valor histórico de R$ 39.039,14, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a)rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53);

b)julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
8/3/2005	*260,00*
8/3/2005	*0,99*
5/4/2005	*260,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/4/2005	*0,99*
4/5/2005	*260,00*
4/5/2005	*0,99*
3/6/2005	*300,00*
3/6/2005	*1,14*
5/7/2005	*300,00*
5/7/2005	*1,14*
3/8/2005	*300,00*
3/8/2005	*0,99*
3/8/2005	*0,30*
5/9/2005	*300,00*
5/9/2005	*0,99*
5/9/2005	*0,30*
5/10/2005	*300,00*
5/10/2005	*0,99*
5/10/2005	*0,30*
4/11/2005	*300,00*
4/11/2005	*0,99*
4/11/2005	*0,30*
5/12/2005	*300,00*
5/12/2005	*275,00*
5/12/2005	*2,04*
5/12/2005	*0,50*
4/1/2006	*300,00*
4/1/2006	*0,99*
4/1/2006	*0,30*
3/2/2006	*300,00*
3/2/2006	*0,99*
3/2/2006	*0,30*
3/3/2006	*300,00*
3/3/2006	*0,99*
3/3/2006	*0,30*
5/4/2006	*300,00*
5/4/2006	*0,99*
5/4/2006	*0,30*
4/5/2006	*350,00*
4/5/2006	*1,18*
4/5/2006	*0,30*
5/6/2006	*350,00*
5/6/2006	*1,18*
5/6/2006	*0,30*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
5/7/2006	*350,00*
5/7/2006	*1,18*
5/7/2006	*0,30*
4/8/2006	*350,00*
4/8/2006	*1,09*
5/9/2006	*350,00*
5/9/2006	*175,00*
5/9/2006	*1,76*
4/10/2006	*350,00*
4/10/2006	*1,09*
6/11/2006	*350,00*
6/11/2006	*1,09*
5/12/2006	*350,00*
5/12/2006	*175,00*
5/12/2006	*1,75*
5/12/2006	*0,60*
4/1/2007	*350,00*
4/1/2007	*1,09*
5/2/2007	*350,00*
5/2/2007	*1,09*
5/3/2007	*350,00*
5/3/2007	*1,09*
4/4/2007	*350,00*
4/4/2007	*1,09*
4/5/2007	*380,00*
4/5/2007	*1,20*
5/6/2007	*380,00*
5/6/2007	*1,20*
4/7/2007	*380,00*
4/7/2007	*1,02*
4/7/2007	*0,86*
3/8/2007	*380,00*
3/8/2007	*1,02*
3/8/2007	*0,86*
5/9/2007	*380,00*
5/9/2007	*190,00*
5/9/2007	*1,74*
5/9/2007	*0,86*
3/10/2007	*380,00*
3/10/2007	*1,02*
3/10/2007	*0,86*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/11/2007	*380,00*
6/11/2007	*1,02*
6/11/2007	*0,86*
5/12/2007	*380,00*
5/12/2007	*190,00*
5/12/2007	*1,72*
5/12/2007	*0,76*
4/1/2008	*380,00*
4/1/2008	*1,02*
4/1/2008	*0,86*
8/2/2008	*380,00*
8/2/2008	*0,86*
5/3/2008	*380,00*
5/3/2008	*0,86*
3/4/2008	*415,00*
3/4/2008	*0,86*
6/5/2008	*415,00*
6/5/2008	*0,17*
4/6/2008	*415,00*
4/6/2008	*0,17*
3/7/2008	*415,00*
3/7/2008	*0,19*
5/8/2008	*415,00*
5/8/2008	*0,17*
3/9/2008	*415,00*
3/9/2008	*207,50*
3/9/2008	*0,67*
3/10/2008	*415,00*
3/10/2008	*0,17*
5/11/2008	*415,00*
5/11/2008	*0,17*
3/12/2008	*415,00*
3/12/2008	*207,50*
3/12/2008	*0,58*
6/1/2009	*415,00*
6/1/2009	*0,17*
4/2/2009	*415,00*
4/2/2009	*0,17*
4/3/2009	*465,00*
4/3/2009	*0,17*
3/4/2009	*465,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
3/4/2009	*0,17*
6/5/2009	*465,00*
6/5/2009	*0,17*
8/6/2009	*465,00*
8/6/2009	*0,17*
10/7/2009	*465,00*
10/7/2009	*0,17*
6/8/2009	*465,00*
6/8/2009	*0,17*
8/9/2009	*465,00*
8/9/2009	*232,50*
8/9/2009	*0,67*
6/10/2009	*465,00*
6/10/2009	*0,17*
5/11/2009	*465,00*
5/11/2009	*0,17*
3/12/2009	*465,00*
3/12/2009	*232,50*
3/12/2009	*0,62*
6/1/2010	*465,00*
6/1/2010	*0,17*
4/2/2010	*510,00*
4/2/2010	*0,17*
3/3/2010	*510,00*
3/3/2010	*0,17*
8/4/2010	*510,00*
8/4/2010	*0,17*
6/5/2010	*510,00*
6/5/2010	*0,17*
4/6/2010	*510,00*
4/6/2010	*0,17*
5/7/2010	*510,00*
5/7/2010	*0,17*
5/8/2010	*510,00*
5/8/2010	*0,17*
6/9/2010	*510,00*
6/9/2010	*255,00*
6/9/2010	*0,17*
5/10/2010	*510,00*
5/10/2010	*0,17*
4/11/2010	*510,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
4/11/2010	*0,17*
3/12/2010	*510,00*
3/12/2010	*255,00*
3/12/2010	*0,66*
5/1/2011	*510,00*
5/1/2011	*0,17*
3/2/2011	*540,00*
3/2/2011	*0,17*
3/3/2011	*540,00*
3/3/2011	*0,17*
5/4/2011	*545,00*
5/4/2011	*0,17*
9/5/2011	*545,00*
9/5/2011	*0,17*
6/6/2011	*545,00*
6/6/2011	*0,17*
6/7/2011	*545,00*
6/7/2011	*0,17*
5/8/2011	*545,00*
5/8/2011	*0,17*
6/9/2011	*545,00*
6/9/2011	*272,50*
6/9/2011	*0,67*
5/10/2011	*545,00*
5/10/2011	*0,17*
8/11/2011	*545,00*
8/11/2011	*0,17*
6/12/2011	*545,00*
6/12/2011	*272,50*
6/12/2011	*0,70*
6/1/2012	*545,00*
6/1/2012	*0,17*
6/2/2012	*622,00*
6/2/2012	*0,17*
6/3/2012	*622,00*
6/3/2012	*0,17*

c)aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d)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;

e)autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g)informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4.Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5.Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6.No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, e apresentou alegações de defesa à peça 158, articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

7.A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do

MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir sobre os pontos que julgo mais importantes.

10.A defesa sustenta, em preliminar, que a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, configuraria retroatividade prejudicial ao responsável, por contrariar o entendimento que prevalecia no TCU ao tempo dos fatos e da cessação da irregularidade.

11.O argumento não merece acolhida.

12.A tese firmada no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

13.Não se trata, portanto, de surpresa ilegítima ao responsável, mas da aplicação de norma preexistente segundo interpretação consolidada por esta Corte.

14.Também não prospera o argumento de que o reconhecimento judicial da prescrição retroativa na esfera criminal imporia limite ao controle externo.

15.Como enfatizado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário — e já sedimentado na jurisprudência constitucional —, a repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

16.A extinção da punibilidade pela prescrição na esfera penal não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, não vinculando, portanto, o juízo desta Corte. Ademais, o próprio Acórdão 1.714/2025-Plenário é expresso ao estabelecer que a prescrição no TCU deve ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada ao crime, independentemente do desfecho da ação penal.

17.No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, perfazendo período inferior ao prazo prescricional de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

18.Tampouco restou caracterizada a prescrição intercorrente. Conforme o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, o marco inicial da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária — no caso, a instauração da TCE. Conforme detalhado no relatório precedente, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

19.Em relação ao mérito, a defesa sustenta que a instrução teria se limitado a reproduzir conclusões genéricas do PAD, sem individualizar a conduta do responsável em relação aos benefícios tidos como irregulares.

20.O argumento não reflete o conteúdo dos autos. A irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural sem a devida comprovação dessa atividade na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

21.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, com remissão às evidências documentais constantes dos autos. O fato de o PAD ter apurado um universo amplo de benefícios não elide a análise individualizada que foi realizada nestes autos para o caso específico.

22.A alegação de fragilidade probatória em razão do contexto normativo à época da concessão também não se sustenta.

23.O PAD comprovou, por meio de depoimentos e documentos, que o responsável acatou documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, realizou simulações de entrevistas desmentidas pelos próprios beneficiários e atuou de forma sistemática e reiterada, o que afasta qualquer possibilidade de enquadramento da conduta como erro eventual ou como decorrência de menor rigor normativo vigente.

24.O argumento de ruptura do nexo causal, fundado na alegada omissão institucional do INSS em cessar o pagamento do benefício, igualmente não prospera.

25.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário. A eventual demora do INSS em cessar o pagamento não elide a responsabilidade daquele que, por ato doloso, viabilizou a percepção indevida dos recursos.
26.Por fim, a alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável ao controle externo.
27.A imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, e não se confunde com as sanções de natureza disciplinar ou penal aplicadas nas demais instâncias.
28.A cumulação da responsabilidade ressarcitória no controle externo com sanções disciplinares e penais pelos mesmos fatos não configura bis in idem, pois cada instância tutela bem jurídico distinto e opera mediante critérios autônomos de apuração.
29.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.
30.Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.
31.Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1747/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.615/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/3/2005	260,00
8/3/2005	0,99
5/4/2005	260,00
5/4/2005	0,99
4/5/2005	260,00
4/5/2005	0,99
3/6/2005	300,00
3/6/2005	1,14
5/7/2005	300,00
5/7/2005	1,14
3/8/2005	300,00
3/8/2005	0,99
3/8/2005	0,30
5/9/2005	300,00
5/9/2005	0,99
5/9/2005	0,30
5/10/2005	300,00
5/10/2005	0,99
5/10/2005	0,30
4/11/2005	300,00
4/11/2005	0,99
4/11/2005	0,30
5/12/2005	300,00
5/12/2005	275,00
5/12/2005	2,04
5/12/2005	0,50
4/1/2006	300,00
4/1/2006	0,99
4/1/2006	0,30
3/2/2006	300,00
3/2/2006	0,99
3/2/2006	0,30

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2006	300,00
3/3/2006	0,99
3/3/2006	0,30
5/4/2006	300,00
5/4/2006	0,99
5/4/2006	0,30
4/5/2006	350,00
4/5/2006	1,18
4/5/2006	0,30
5/6/2006	350,00
5/6/2006	1,18
5/6/2006	0,30
5/7/2006	350,00
5/7/2006	1,18
5/7/2006	0,30
4/8/2006	350,00
4/8/2006	1,09
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00
5/9/2006	1,76
4/10/2006	350,00
4/10/2006	1,09
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,09
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	1,75
5/12/2006	0,60
4/1/2007	350,00
4/1/2007	1,09
5/2/2007	350,00
5/2/2007	1,09
5/3/2007	350,00
5/3/2007	1,09
4/4/2007	350,00
4/4/2007	1,09
4/5/2007	380,00
4/5/2007	1,20
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,20
4/7/2007	380,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/7/2007	1,02
4/7/2007	0,86
3/8/2007	380,00
3/8/2007	1,02
3/8/2007	0,86
5/9/2007	380,00
5/9/2007	190,00
5/9/2007	1,74
5/9/2007	0,86
3/10/2007	380,00
3/10/2007	1,02
3/10/2007	0,86
6/11/2007	380,00
6/11/2007	1,02
6/11/2007	0,86
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	1,72
5/12/2007	0,76
4/1/2008	380,00
4/1/2008	1,02
4/1/2008	0,86
8/2/2008	380,00
8/2/2008	0,86
5/3/2008	380,00
5/3/2008	0,86
3/4/2008	415,00
3/4/2008	0,86
6/5/2008	415,00
6/5/2008	0,17
4/6/2008	415,00
4/6/2008	0,17
3/7/2008	415,00
3/7/2008	0,19
5/8/2008	415,00
5/8/2008	0,17
3/9/2008	415,00
3/9/2008	207,50
3/9/2008	0,67
3/10/2008	415,00
3/10/2008	0,17

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/11/2008	415,00
5/11/2008	0,17
3/12/2008	415,00
3/12/2008	207,50
3/12/2008	0,58
6/1/2009	415,00
6/1/2009	0,17
4/2/2009	415,00
4/2/2009	0,17
4/3/2009	465,00
4/3/2009	0,17
3/4/2009	465,00
3/4/2009	0,17
6/5/2009	465,00
6/5/2009	0,17
8/6/2009	465,00
8/6/2009	0,17
10/7/2009	465,00
10/7/2009	0,17
6/8/2009	465,00
6/8/2009	0,17
8/9/2009	465,00
8/9/2009	232,50
8/9/2009	0,67
6/10/2009	465,00
6/10/2009	0,17
5/11/2009	465,00
5/11/2009	0,17
3/12/2009	465,00
3/12/2009	232,50
3/12/2009	0,62
6/1/2010	465,00
6/1/2010	0,17
4/2/2010	510,00
4/2/2010	0,17
3/3/2010	510,00
3/3/2010	0,17
8/4/2010	510,00
8/4/2010	0,17
6/5/2010	510,00
6/5/2010	0,17

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/6/2010	510,00
4/6/2010	0,17
5/7/2010	510,00
5/7/2010	0,17
5/8/2010	510,00
5/8/2010	0,17
6/9/2010	510,00
6/9/2010	255,00
6/9/2010	0,17
5/10/2010	510,00
5/10/2010	0,17
4/11/2010	510,00
4/11/2010	0,17
3/12/2010	510,00
3/12/2010	255,00
3/12/2010	0,66
5/1/2011	510,00
5/1/2011	0,17
3/2/2011	540,00
3/2/2011	0,17
3/3/2011	540,00
3/3/2011	0,17
5/4/2011	545,00
5/4/2011	0,17
9/5/2011	545,00
9/5/2011	0,17
6/6/2011	545,00
6/6/2011	0,17
6/7/2011	545,00
6/7/2011	0,17
5/8/2011	545,00
5/8/2011	0,17
6/9/2011	545,00
6/9/2011	272,50
6/9/2011	0,67
5/10/2011	545,00
5/10/2011	0,17
8/11/2011	545,00
8/11/2011	0,17
6/12/2011	545,00
6/12/2011	272,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2011	0,70
6/1/2012	545,00
6/1/2012	0,17
6/2/2012	622,00
6/2/2012	0,17
6/3/2012	622,00
6/3/2012	0,17

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1747-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 008.624/2025-9
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS COM DOCUMENTAÇÃO FALSA E INSERÇÃO DE DADOS INIDÔNEOS NOS SISTEMAS DO INSS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de peça 161, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), reproduzida a seguir, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade e pelo Ministério Público junto a este Tribunal (peças 162-164):

"*INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de processo de tomada de contas especial instaurada por força do disposto no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Min. Augusto Nardes, que trata da concessão irregular de benefícios previdenciários praticada por Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5.

HISTÓRICO

2.O Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara (TC 008.142/2024-6) tratou de processo de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

3.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 revelaram 62 casos específicos de concessão irregular de benefícios sob responsabilidade de Benedito José de Azevedo Neto. Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na Sessão da Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos I, alínea 'b' e V, alínea 'a', e 'g', e 201, § 1º, 202, incisos I e II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 458 a 461), em:

a) constituir 62 (sessenta e dois) processos apartados de idêntica natureza a este processo, com fundamento no art. 43, caput, e art. 44, caput, da Resolução-TCU 259/2014, tendo o Sr. Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53) como responsável, mediante a reprodução por cópia das peças indicadas na proposta da unidade instrutiva à peça 458, p. 5-8.

b) arquivar a presente tomada de contas especial, após a adoção das providências acima, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU;

c) informar a presente deliberação ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

4.A tomada de contas especial que originou o TC 008.142/2024-6 foi instaurada em 24/11/2023 (peça 3), fundamentada nas conclusões do Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 (peça 8-10).

5.Este processo disciplinar concluiu que Benedito José de Azevedo Neto agiu de forma dolosa e sistemática na fraude de benefícios previdenciários, utilizando-se de sua posição funcional para obter vantagens pessoais através de acordos ilícitos com despachantes e representantes sindicais, concedendo centenas de benefícios sem a devida comprovação dos requisitos legais e causando prejuízos milionários aos cofres do INSS.

6.Embora o Processo Administrativo Disciplinar 35069.001717/2010-41 tenha investigado a conduta de dois ex-servidores, o escopo do TC 008.142/2024-6 restringe-se exclusivamente aos débitos atribuídos a Benedito José de Azevedo Neto.

7.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

8.As conclusões do PAD 35069.001717/2010-41 foram validadas pelo Parecer 00278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), que ratificou a atuação dolosa do responsável na concessão irregular de centenas de benefícios previdenciários em desconformidade com os requisitos legais estabelecidos.

9.É importante destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização na fase administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os servidores responsáveis pelas irregularidades.

10.Cabe ressaltar que o TC 008.142/2024-6 contemplou apenas 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no PAD nº 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação.

11.O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário concedido em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5, no valor de R$ 39.259,77 (peça 134, p. 12).

12.Em sua análise inicial (peça 144), a AudTCE concluiu pela ocorrência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos sem a ocorrência de fatos interruptivos descritos no art. 5º da Resolução TCU 344/2022. Para tanto, considerou, como marco inicial da contagem prescricional, a data do último pagamento irregular, bem como os fatos processuais interruptivos elencados na instrução técnica.

13.Apesar de o responsável ter sido condenado na esfera criminal sobre os mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás (peça 111), não foi considerado o previsto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, na qual estabelece que nessas situações a prescrição no TCU seja regida pelo prazo previsto na lei penal.

*14.Isso porque a Justiça Federal declarou extinta a punibilidade do responsável Benedito José de Azevedo Neto, pela ocorrência da prescrição retroativa, com fulcro no art. 109, inciso IV, c/c art. 110, § 1º, e, ainda, com o art. 117, inciso IV, todos do Código Penal brasileiro (peça 143), razão pela qual concluiu que o prazo previsto na lei penal não se aplica quando há extinção da penalidade criminal por prescrição, **verbis**:*

*[...] No que se refere aos responsáveis, não houve oferecimento de denúncia contra o Sr. Carlos Mauro Cabral Benevides, **em razão de considerar extinta a punibilidade criminal pela prescrição**, como visto. Nesse caso, **não há que se aplicar o prazo penal previsto no 3º da Resolução TCU 344/2022, como sugerido pelo diretor, mas sim o prazo quinquenal constante do art. 2º**. (Acórdão 2.399/2024-Primeira Câmara, Min.-Sub. Augusto Sherman).*

15.Contudo, o MPTCU destacou divergência do procedimento de análise da prescrição adotado pela unidade técnica com o recente Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, que

afasta a prescrição retroativa no controle externo, aplicando a pena máxima in abstrato prevista no Código Penal para definir os prazos e assegurando a independência das instâncias (peça 147).

16.Diante dessa incongruência, o MPTCU recomendou a devolução dos autos à unidade técnica para reavaliar a prescrição, tanto principal como intercorrente, levando em conta o precedente citado e analisando melhor os marcos interruptivos utilizados, inclusive aqueles relacionados a processos administrativos disciplinares e documentos não arrolados como eventos interruptivos.

17.Em 3/9/2025, o Ministro Relator determinou a restituição do processo à AudTCE, para reanálise da ocorrência das prescrições principal e intercorrente das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal, bem como das demais questões levantadas pelo MPTCU (peça 148).

18.A análise (peça 149) realizada com base no precedente apontado (Acórdão 1.714/2025-Plenário), a seguir transcrita, concluiu que o caso vertente não havia sido alcançado pela prescrição:

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

21. 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).

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.

27. Sobre o caso em análise, são devidos inicialmente esclarecimentos sobre duas peculiaridades: prazo prescricional e termo inicial da contagem dos prazos.

28. Diferentemente do que ocorreria na aplicação da regra geral do prazo quinquenal previsto no art. 2º da Resolução TCU 344/2022, seguindo a tese descrita no Voto do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de que, em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória no âmbito do TCU regula-se pelo ***máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato)****, nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal.*

Acórdão 1.714/2025-Plenário (Ministro Jorge Oliveira)

(...)

47. Tendo por base os fundamentos ora apresentados, chego às seguintes conclusões aplicáveis ao processo de controle externo:

a) em caso de infrações administrativas ou financeiras capituladas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena in abstrato), nos termos do art. 109 do Código Penal;

b) não se aplica a prescrição retroativa ao processo de controle externo, instituto que está restrito à seara penal; e

c) a repercussão obrigatória da sentença judicial criminal no processo de controle externo só se dá quanto à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) ou ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

48. Enfim, ainda que esta Corte de Contas exija o recebimento da denúncia como pressuposto para a aplicação da legislação penal em matéria prescricional, ***a prescrição deverá ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada para o crime, independentemente do desfecho da ação penal.***

29. A tese está fundada, essencialmente, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), na doutrina e na aplicação dos princípios da segurança jurídica e da independência das instâncias (parágrafos 17 a 46 do voto).

30. Considerando as premissas aqui assentadas, verifica-se que ***não houve prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva*** *em relação ao responsável citado nos presentes autos, conforme detalhado a seguir.*

31. Destaca-se que o responsável Benedito José de Azevedo Neto foi denunciado e condenado em 9/6/2020 na esfera criminal pelos mesmos fatos (inserção de dados falsos em sistema de informações, art. 313-A do Código Penal), no âmbito da Ação Penal 0000963-33.2011.4.01.3500, que tramitou na 11ª Vara Federal da Seção Judiciária de Goiás, a pena superior a cinco anos de reclusão, porém, o ex-servidor teve sua punibilidade extinta por prescrição (peça 143), de acordo com a informação constante do expediente à peça 111.

32. O art. 313-A do Código Penal brasileiro dispõe o seguinte:

Art. 313-A – Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

33. Considerando a pena máxima em abstrato cominada para o crime do art. 313-A do Código Penal, 12 anos, o prazo prescricional é de 16 anos, consoante dispõe o art. 109, inciso II, do Estatuto Penal:

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010).

(...)

II – em ***16 (dezesseis) anos****, se o máximo da pena é superior a 8 (oito) anos e não excede a 12 (doze); (grifo nosso)*

34. Em se tratando de infrações de caráter permanente ou continuado, o prazo prescricional é contado a partir da data em que a infração tiver cessado, nos termos do art. 1°, caput, in fine, da Lei 9.873/1999 c/c art. 4°, V, da Resolução-TCU 344/2022.

35. No caso em tela, conforme já analisado na instrução inicial da AudTCE (peça 144), o marco inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em ***4/4/2012****, data do último pagamento da irregularidade continuada (peças 117 e 118), em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5.*

36. Considerando que a primeira interrupção do prazo prescricional se deu com o despacho de instauração da TCE (peça 4), em 24/11/2023, constituindo ato inequívoco de apuração do fato (art. 2°, II, da Lei 9.873/99), ***não houve o transcurso de dezesseis anos****, consoante revela a tabela a seguir.*

RESPONSÁVEIS	***MARCO INICIAL***	***1ª INTERRUPÇÃO***	***TEMPO DECORRIDO***
Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)	*4/4/2012*	*24/11/2023*	*11,64 anos*

37. Destaca-se que se adotou a primeira interrupção do prazo prescricional como sendo o despacho de instauração da TCE, não sendo considerado no caso concreto a possibilidade de o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) interromper o fluxo da prescrição no âmbito desta Corte de Contas.

38. Isto porque, conforme também destacado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, essa questão está sendo debatida com a devida profundidade no âmbito dos TCs 036.105/2020-1 e 021.971/2023-4, ainda pendentes de julgamento.

39. Ressalta-se que no caso concreto analisado no âmbito do voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário, o MPTCU se posicionou no sentido de que os atos praticados em processo administrativo-disciplinar não constituem marcos interruptivos da prescrição para fins de responsabilização no TCU.

40. Também não há que se falar em prescrição intercorrente, considerando o prazo trienal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999. Considerando que o marco inicial da intercorrente é a

ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal, no caso, a instauração da TCE em 24/11/2023, após essa data, o processo não ficou paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

A título de ilustração, segue a descrição dos eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE ***(lista não exaustiva)****:*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
	4/4/2012	*Dia do último pagamento da irregularidade continuada (peça 117)*	*Art. 4°, inciso V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
	24/11/2023	*Instauração da presente tomada de contas especial (peça 3)*	*Art. 5°, inciso II*	*1ª interrupção - Marco inicial da contagem do prazo da prescrição intercorrente*
	24/12/2023	*Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 134)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*
	14/7/2025	*Instrução AudTCE (peça 144)*	*Art. 5°, inciso II*	*Sobre ambas as prescrições*

19.Cumpre registrar que a análise dos pressupostos de procedibilidade previstos na IN/TCU 98/2024 (peça 144) não identificou impedimentos para o prosseguimento do feito sob os aspectos 'viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa' e 'valor de constituição da TCE'.

20.No que tange ao elemento 'prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória', além da análise transcrita acima (peça 149), importa notar que não foi observada interrupção da marcha processual superior a 3 (três) anos desde o último marco interruptivo, revelando que o feito permanece inalcançado pela prescrição intercorrente.

52.Em seguida, realizou-se uma análise técnica dos elementos fáticos e jurídicos deste caso, com o objetivo de estabelecer parâmetros processuais para a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, nos seguintes termos:

EXAME TÉCNICO

42. O presente processo de tomada de contas especial versa especificamente sobre a concessão irregular do benefício previdenciário pelo ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5, no valor de R$ 39.259,77 (peças 117, 123 e 134, p. 12).

43. Ressalte-se que a concessão irregular do benefício previdenciário em favor de Sebastião Jacinto Pereira, descrita no parágrafo anterior, constitui apenas uma dentre as 215 concessões de benefícios irregulares identificadas pelo INSS e atribuídas à responsabilidade do ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

44. Todas as ocorrências estão relacionadas à habilitação e concessão de benefícios previdenciários vinculados à Agência de Catalão/GO, subordinada à Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO, concedidos sem a devida documentação comprobatória ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, insuficientes para demonstrar o efetivo exercício da atividade rurícola dos beneficiários — como endereços e locais de execução da atividade rural — entre outras inconsistências, conforme demonstrado na documentação constante dos autos: Relatórios MOB (peças 11 a 73), Ultimação de Instrução (peças 4 e 5), Relatório Final do PAD nº 35069.001717/2010-41 (peças 6 a 8), Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 9) e Portaria de Aplicação da Penalidade (peça 10), todos do TC 008.142/2024-6.

45. A denúncia sobre as irregularidades nos benefícios rurais em Catalão ocasionou a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, considerando o contido nos Despachos INSS/CORRGOI nºs 587/2010, 132/2012 e 446/2013, mediante os fatos constatados pela Polícia Federal na 'Operação Gaia'.

46. A Polícia Federal atuou juntamente com o Serviço de Benefícios e Monitoramento Operacional de Benefícios - MOB da Gerência Executiva do INSS em Anápolis/GO para análise das concessões e habilitações irregulares.

47. Diante dos fatos, a Superintendência Regional Norte e Centro Oeste constituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apurar os indícios de irregularidades nos benefícios concedidos no período de 2003 a 2006 pela Agência da Previdência Social em Catalão – GO, formado pela Portaria 150/SR-V/INSS, de 20/09/2011, que apurou os processos indicados na denúncia.

48. Segundo informações no documento intitulado 'Relatório' (peças 8 a 10), elaborado pela Comissão do PAD, os indícios das práticas ilícitas foram embasadas na materialidade acostada aos autos do processo disciplinar, que consistiram na concessão dos benefícios rurais sem a comprovação da atividade rural, na

condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

49. Conforme narrado no Parecer 0278/2016/CONJUR-MDS/CGU/AGU (peça 11), as acusações formuladas contra o ex-servidor não decorreram de provas isoladas, mas de um conjunto probatório sólido, fundamentado em documentos e inúmeros depoimentos de testemunhas, que demonstram a concessão de benefícios sem os requisitos legais e a atuação indevida do ex-servidor na concessão e habilitação dos benefícios que são objeto dessa TCE.

50. Elucidou também no parecer mencionado, que o ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto, realizou simulações de entrevistas que foram expressamente desmentidas pelos beneficiários, tendo acatado documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, aceitando informações que poderiam ser contrapostas, de forma imediata, por dados presentes nos sistemas corporativos do INSS.

51. Ficou ainda caracterizado que mantinha estreitos vínculos com os funcionários do sindicato, tendo utilizado as instalações da entidade sindical para recebimento de parte dos valores dos benefícios como pagamento para facilitar a concessão, tendo seguido reiteradamente o mesmo modus operandi em diversos benefícios, o que desqualificaram qualquer possibilidade de que sua atuação tenha decorrido de erros aleatórios, tendo sido demitido anteriormente em dois processos disciplinares 35069.001620/2007-13 e 35069.001120/2008-63, quando da análise do PAD em questão e da emissão do parecer jurídico referente ao processo disciplinar em voga.

52. Incumbe mencionar que, embora o referido Processo Administrativo Disciplinar nº 35069.001717/2010-41 tenha apurado a conduta dos servidores Benedito José de Azevedo Neto e Márcia Maria dos Santos, este procedimento de tomada de contas contempla apenas os débitos imputados ao ex-servidor Benedito José de Azevedo Neto.

21.Diante do exame realizado, foi proposta a adoção das seguintes medidas processuais:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a)realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram a irregularidade demonstrada a seguir:*

***Débito relacionado ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53)**.*

Irregularidade: concessão de benefício rural, concedidos sem documentos e/ou com documentos frágeis e declarações rurais extemporâneas, que colaborassem para comprovação da atividade rurícola dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 111, 117, 118, 123, 128, 134.

Normas infringidas: Art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Valor atualizado do débito (sem juros) em 3/12/2025: R$ 99.187,97.

Conduta: conceder indevidamente o benefício a titular Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5, sem a comprovação da atividade rural, na condição de segurado especial, em números de meses insuficientes para o alcance da carência, sem indício de contemporaneidade e, em alguns casos, com a identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural, descaracterizando a condição de segurado especial.

Nexo de Causalidade: a concessão irregular do benefício rural sem a comprovação da atividade rural em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portadora do número de benefício 132.690.326-5, viabilizou o repasse irregular de recursos públicos, ocasionando dano ao erário no valor histórico de R$ 39.259,77.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, não proceder a concessão do benefício diante das inconsistências documentais apresentadas no requerimento para benefício próprio ou de terceiros.

22.Em cumprimento ao pronunciamento da Unidade Técnica (peça 150), foi efetuada a citação do responsável, que apresentou a defesa que passa a ser objeto de análise.

EXAME TÉCNICO

Das alegações de defesa apresentadas por Benedito José de Azevedo

23.O responsável Benedito José de Azevedo Neto, por meio de advogado constituído (peça 158), apresentou alegações de defesa articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

24.Preliminarmente, a defesa contesta a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário e na pena máxima em abstrato do art. 313-A do Código Penal, sustentando que tal entendimento não poderia ser aplicado de forma retroativa, sob pena de violação aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da legalidade estrita em matéria sancionatória.

25.Aduz que o responsável não poderia ser surpreendido, quase doze anos após a cessação do fato, com a ampliação retroativa do prazo prescricional, e que o próprio Poder Judiciário reconheceu a extinção da punibilidade pela prescrição na esfera criminal.

26.Subsidiariamente, sustenta a ocorrência da prescrição intercorrente, pela ausência de atos efetivos e individualizados de impulso processual entre os fatos (2012) e a instauração da TCE (2023).

27.No mérito, a defesa alega, em síntese:

a)ausência de individualização da conduta em relação ao benefício NB 132.960.326-5;

b)fragilidade probatória pelo contexto normativo à época da concessão;

c)ruptura do nexo causal pela omissão institucional do INSS em cessar o pagamento por mais de sete anos; e

*d)ocorrência de **bis in idem** material, diante do processo disciplinar com penalidade máxima já aplicada e do processo criminal já extinto pela prescrição.*

Da análise das alegações de defesa

28.Os argumentos apresentados não merecem acolhida, pelas razões que se seguem.

29.O Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

30.A vedação constitucional de retroatividade da lei penal mais gravosa dirige-se ao legislador, não ao intérprete, de modo que a mudança de entendimento jurisprudencial alcança fatos pretéritos sem que isso configure retroatividade vedada.

31.A extinção da punibilidade na esfera criminal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.

32.O marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular, em 4/4/2012, e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, em 24/11/2023, perfazendo intervalo inferior ao prazo de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal.

33.Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva. A prescrição intercorrente igualmente não se configura, pois, a partir da instauração da TCE em 24/11/2023, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

34.No mérito, a irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural em favor de Sebastião Jacinto Pereira, sem a devida comprovação da atividade rural na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

35.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica. O conjunto probatório que fundamenta a imputação não decorre de padrão retrospectivo de exigência documental, mas da verificação objetiva de inconsistências identificáveis pelos instrumentos disponíveis à época, sendo que o PAD comprovou atuação dolosa, sistemática e reiterada do responsável.

36.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, causa originária e determinante do dano ao erário, não sendo elidida pela eventual demora do INSS em cessar o pagamento.
*37.A alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico, pois a natureza ressarcitória da imputação no âmbito do TCU é distinta das sanções disciplinar e penal aplicadas nas demais instâncias, cada qual tutelando bem jurídico distinto mediante critérios autônomos de apuração.*
38.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

39.A conduta do responsável, ao conceder indevidamente o benefício rural em favor de Sebastião Jacinto Pereira, portador do número de benefício 132.960.326-5, sem a devida observância dos requisitos legais, revelou flagrante desrespeito ao dever funcional de agir em conformidade com o ordenamento jurídico, à obrigação de pautar a conduta administrativa por padrões éticos de probidade e boa-fé e à exigência de desempenho eficiente das atribuições inerentes ao cargo, resultando em dano ao erário no valor histórico de R$ 39.259,77, imputável exclusivamente ao ex-servidor em razão de sua atuação dolosa e reiterada, devidamente comprovada nos autos.
40.Depreende-se 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; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário; Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário).

CONCLUSÃO

41.Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade.
42.As preliminares de prescrição principal e intercorrente não merecem acolhida, pelos fundamentos expostos na análise precedente. A decisão que extinguiu a punibilidade do responsável na esfera penal não vincula este Tribunal, por não se enquadrar nas hipóteses de repercussão obrigatória da sentença penal no controle externo.
43.No mérito, a conduta do responsável encontra-se individualizada nos autos, com demonstração do nexo causal entre a concessão irregular do benefício e o dano ao erário, não havendo que se falar em fragilidade probatória, ruptura do nexo causal ou bis in idem.
44.Assim, propõe-se a rejeição integral das alegações de defesa e o prosseguimento do feito para julgamento de mérito pelo Tribunal, com a imputação do débito ao responsável no valor histórico de R$ 39.259,77, atualizado monetariamente até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação em vigor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45.Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a)rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53);

b)julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53), nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'c' e 'd', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/4/2005	*182,00*
10/5/2005	*260,00*
8/6/2005	*300,00*
12/7/2005	*300,00*
8/8/2005	*300,00*
8/9/2005	*300,00*
5/10/2005	*300,00*
3/11/2005	*300,00*
9/12/2005	*300,00*
9/12/2005	*250,00*
5/1/2006	*300,00*
8/2/2006	*300,00*
7/3/2006	*300,00*
6/4/2006	*300,00*
4/5/2006	*350,00*
2/6/2006	*350,00*
3/7/2006	*350,00*
4/8/2006	*350,00*
5/9/2006	*350,00*
5/9/2006	*175,00*
6/10/2006	*350,00*
6/11/2006	*350,00*
6/11/2006	*1,33*
5/12/2006	*350,00*
5/12/2006	*175,00*
5/12/2006	*2,00*
3/1/2007	*350,00*
3/1/2007	*1,33*
5/2/2007	*350,00*
5/2/2007	*1,33*
6/3/2007	*350,00*
6/3/2007	*1,33*
3/4/2007	*350,00*
3/4/2007	*1,33*
4/5/2007	*380,00*
4/5/2007	*1,44*
5/6/2007	*380,00*
5/6/2007	*1,44*
3/7/2007	*380,00*
3/7/2007	*1,44*
3/8/2007	*380,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
3/8/2007	*1,44*
3/9/2007	*380,00*
3/9/2007	*190,00*
3/9/2007	*2,17*
3/10/2007	*380,00*
3/10/2007	*1,44*
5/11/2007	*380,00*
5/11/2007	*1,44*
5/12/2007	*380,00*
5/12/2007	*190,00*
5/12/2007	*2,17*
3/1/2008	*380,00*
3/1/2008	*1,44*
1/2/2008	*380,00*
3/3/2008	*380,00*
3/4/2008	*415,00*
2/5/2008	*415,00*
2/6/2008	*415,00*
1/7/2008	*415,00*
1/7/2008	*0,44*
4/8/2008	*415,00*
4/9/2008	*415,00*
4/9/2008	*207,50*
4/9/2008	*0,50*
6/10/2008	*415,00*
3/11/2008	*415,00*
1/12/2008	*415,00*
1/12/2008	*207,50*
1/12/2008	*0,44*
6/1/2009	*415,00*
2/2/2009	*415,00*
2/3/2009	*465,00*
6/4/2009	*465,00*
4/5/2009	*465,00*
2/6/2009	*465,00*
1/7/2009	*465,00*
3/8/2009	*465,00*
1/9/2009	*465,00*
1/9/2009	*232,50*
1/9/2009	*0,50*
6/10/2009	*465,00*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
3/11/2009	*465,00*
2/12/2009	*465,00*
2/12/2009	*232,50*
2/12/2009	*0,44*
4/1/2010	*465,00*
2/2/2010	*510,00*
2/3/2010	*510,00*
5/4/2010	*510,00*
4/5/2010	*510,00*
2/6/2010	*510,00*
1/7/2010	*510,00*
2/8/2010	*510,00*
1/9/2010	*510,00*
1/9/2010	*255,00*
5/10/2010	*510,00*
3/11/2010	*510,00*
8/12/2010	*510,00*
8/12/2010	*255,00*
8/12/2010	*0,44*
11/1/2011	*510,00*
4/2/2011	*540,00*
1/3/2011	*540,00*
1/4/2011	*545,00*
3/5/2011	*545,00*
3/6/2011	*545,00*
1/7/2011	*545,00*
2/8/2011	*545,00*
1/9/2011	*545,00*
1/9/2011	*272,50*
1/9/2011	*0,50*
3/10/2011	*545,00*
1/11/2011	*545,00*
2/12/2011	*545,00*
2/12/2011	*272,50*
2/12/2011	*0,44*
4/1/2012	*545,00*
1/2/2012	*622,00*
12/3/2012	*622,00*
4/4/2012	*622,00*

c)aplicar ao responsável Benedito José de Azevedo Neto (CPF: 276.732.351-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, 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 do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d)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;

e)autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 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 de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

g)informar à Procuradoria da República no Estado de Goiás 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."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Benedito José de Azevedo Neto, em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

2.As investigações conduzidas no TC 008.142/2024-6 contemplaram 62 dos 215 benefícios irregulares concedidos por Benedito José de Azevedo Neto, do universo total de 282 benefícios analisados no processo administrativo disciplinar PAD 35069.001717/2010-41. Os demais benefícios irregulares são objeto de outros processos de tomada de contas especial em tramitação nesta Corte de Contas.

3.As apurações administrativas evidenciaram a operação de um esquema fraudulento organizado pelo responsável, que concedia benefícios irregulares mediante o recebimento de propinas, configurando conduta dolosa reiterada, que resultou em danos financeiros ao INSS na ordem de milhões de reais.

4.Cabe destacar que o INSS não investigou a eventual participação dos beneficiários no esquema fraudulento, conforme documentado nos autos. Por essa razão, a responsabilização administrativa ficou limitada aos agentes públicos envolvidos, recaindo a imputação do débito exclusivamente sobre os responsáveis pelas irregularidades.

5.Em virtude da complexidade e da necessidade de análise individualizada de cada caso, o Tribunal determinou a criação de processos apartados, conforme estabelecido no Acórdão 2.007/2025-TCU-2ª Câmara.

6.No âmbito deste Tribunal, o responsável foi devidamente citado, e apresentou alegações de defesa à peça 159, articuladas em duas frentes: preliminar (prescrição) e mérito.

7.A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em sua instrução, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, que contou com a anuência do Ministério

Público junto a este Tribunal (MPTCU), propôs rejeitar as alegações de defesa do responsável, julgando-se irregulares suas contas, com condenação em débito e aplicação de multa.

8.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

9. De plano, consigno que concordo com os entendimentos uniformes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que teço a seguir sobre os pontos que julgo mais importantes.

10.A defesa sustenta, em preliminar, que a aplicação do prazo prescricional penal de 16 anos, fundado no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, configuraria retroatividade prejudicial ao responsável, por contrariar o entendimento que prevalecia no TCU ao tempo dos fatos e da cessação da irregularidade.

11.O argumento não merece acolhida.

12.A tese firmada no Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário não inaugura nova regra de direito material, mas consolida interpretação sobre o regime prescricional aplicável às infrações administrativas e financeiras capituladas como crime, com fundamento no art. 109 do Código Penal, norma vigente à época dos fatos.

13.Não se trata, portanto, de surpresa ilegítima ao responsável, mas da aplicação de norma preexistente segundo interpretação consolidada por esta Corte.

14.Também não prospera o argumento de que o reconhecimento judicial da prescrição retroativa na esfera criminal imporia limite ao controle externo.

15.Como enfatizado no voto do Acórdão 1.714/2025-Plenário — e já sedimentado na jurisprudência constitucional —, a repercussão obrigatória da sentença criminal no processo de controle externo restringe-se à negação do fato ou da autoria (arts. 66 do CPP e 935 do CC) e ao reconhecimento de excludente de criminalidade (art. 67 do CPP).

16.A extinção da punibilidade pela prescrição na esfera penal não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses, não vinculando, portanto, o juízo desta Corte. Ademais, o próprio Acórdão 1.714/2025-Plenário é expresso ao estabelecer que a prescrição no TCU deve ser calculada com base na pena máxima em abstrato cominada ao crime, independentemente do desfecho da ação penal.

17.No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último pagamento irregular e a primeira interrupção do prazo ocorreu com o despacho de instauração da TCE, perfazendo período inferior ao prazo prescricional de 16 anos aplicável ao crime do art. 313-A do Código Penal. Não houve, portanto, prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva.

18.Tampouco restou caracterizada a prescrição intercorrente. Conforme o Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, o marco inicial da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro ato interruptivo da prescrição ordinária — no caso, a instauração da TCE. Conforme detalhado no relatório precedente, o processo não ficou paralisado por mais de três anos.

19.Em relação ao mérito, a defesa sustenta que a instrução teria se limitado a reproduzir conclusões genéricas do PAD, sem individualizar a conduta do responsável em relação aos benefícios tidos como irregulares.

20.O argumento não reflete o conteúdo dos autos. A irregularidade imputa ao responsável conduta específica e individualizada: a concessão indevida do benefício rural sem a devida comprovação dessa atividade na condição de segurado especial, sem contemporaneidade dos documentos e com identificação de vínculos urbanos nos períodos informados como tempo rural.

21.A conduta, o nexo causal e a culpabilidade encontram-se descritos de forma particularizada na instrução técnica, com remissão às evidências documentais constantes dos autos. O fato de o PAD ter apurado um universo amplo de benefícios não elide a análise individualizada que foi realizada nestes autos para o caso específico.

22.A alegação de fragilidade probatória em razão do contexto normativo à época da concessão também não se sustenta.

23.O PAD comprovou, por meio de depoimentos e documentos, que o responsável acatou documentos com inconsistências notórias e rasuras perceptíveis, realizou simulações de entrevistas desmentidas pelos próprios beneficiários e atuou de forma sistemática e reiterada, o que afasta qualquer

possibilidade de enquadramento da conduta como erro eventual ou como decorrência de menor rigor normativo vigente.

24.O argumento de ruptura do nexo causal, fundado na alegada omissão institucional do INSS em cessar o pagamento do benefício, igualmente não prospera.

25.A imputação de débito recai sobre o ato de concessão irregular, que constitui a causa originária e determinante do dano ao erário. A eventual demora do INSS em cessar o pagamento não elide a responsabilidade daquele que, por ato doloso, viabilizou a percepção indevida dos recursos.

26.Por fim, a alegação de **bis in idem** não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável ao controle externo.

27.A imputação de débito no âmbito do TCU possui natureza ressarcitória, destinada à recomposição do erário, e não se confunde com as sanções de natureza disciplinar ou penal aplicadas nas demais instâncias.

28.A cumulação da responsabilidade ressarcitória no controle externo com sanções disciplinares e penais pelos mesmos fatos não configura bis in idem, pois cada instância tutela bem jurídico distinto e opera mediante critérios autônomos de apuração.

29.Diante do exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Benedito José de Azevedo Neto não logram afastar a irregularidade descrita nos autos nem elidir a respectiva responsabilidade, devendo ser rejeitadas na totalidade.

30.Em tempo, entendo que a conduta do responsável, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.

31.Assim, ante a gravidade de sua conduta, na condição de gestor dos recursos, que se valeu do cargo público para consumar o dano ao erário, considerando que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários, e que tais fatos configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública, em consonância com a jurisprudência desta Corte, entendo necessária a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por oito anos, com amparo nos arts. 19, 57 e 60 da Lei Orgânica do TCU.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1748/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.624/2025-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsável: Benedito José de Azevedo Neto (276.732.351-53).
4. Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Orioval Candido Leao (11238 OAB-GO) e Larissa Coelho Mendes de Macedo (69756 OAB-GO), representando Benedito José de Azevedo Neto.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em razão de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários na Agência da Previdência Social de Catalão/GO, resultando em desfalque ao erário público.

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 de Benedito José de Azevedo Neto;

9.2. julgar irregulares as contas de Benedito José de Azevedo Neto, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e arts. 202, §§ 1º e 6º e 209, incisos III e IV, do Regimento Interno do Tribunal, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/4/2005	182,00
10/5/2005	260,00
8/6/2005	300,00
12/7/2005	300,00
8/8/2005	300,00
8/9/2005	300,00
5/10/2005	300,00
3/11/2005	300,00
9/12/2005	300,00
9/12/2005	250,00
5/1/2006	300,00
8/2/2006	300,00
7/3/2006	300,00
6/4/2006	300,00
4/5/2006	350,00
2/6/2006	350,00
3/7/2006	350,00
4/8/2006	350,00
5/9/2006	350,00
5/9/2006	175,00
6/10/2006	350,00
6/11/2006	350,00
6/11/2006	1,33
5/12/2006	350,00
5/12/2006	175,00
5/12/2006	2,00
3/1/2007	350,00
3/1/2007	1,33
5/2/2007	350,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/2/2007	1,33
6/3/2007	350,00
6/3/2007	1,33
3/4/2007	350,00
3/4/2007	1,33
4/5/2007	380,00
4/5/2007	1,44
5/6/2007	380,00
5/6/2007	1,44
3/7/2007	380,00
3/7/2007	1,44
3/8/2007	380,00
3/8/2007	1,44
3/9/2007	380,00
3/9/2007	190,00
3/9/2007	2,17
3/10/2007	380,00
3/10/2007	1,44
5/11/2007	380,00
5/11/2007	1,44
5/12/2007	380,00
5/12/2007	190,00
5/12/2007	2,17
3/1/2008	380,00
3/1/2008	1,44
1/2/2008	380,00
3/3/2008	380,00
3/4/2008	415,00
2/5/2008	415,00
2/6/2008	415,00
1/7/2008	415,00
1/7/2008	0,44
4/8/2008	415,00
4/9/2008	415,00
4/9/2008	207,50
4/9/2008	0,50
6/10/2008	415,00
3/11/2008	415,00
1/12/2008	415,00
1/12/2008	207,50
1/12/2008	0,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/1/2009	415,00
2/2/2009	415,00
2/3/2009	465,00
6/4/2009	465,00
4/5/2009	465,00
2/6/2009	465,00
1/7/2009	465,00
3/8/2009	465,00
1/9/2009	465,00
1/9/2009	232,50
1/9/2009	0,50
6/10/2009	465,00
3/11/2009	465,00
2/12/2009	465,00
2/12/2009	232,50
2/12/2009	0,44
4/1/2010	465,00
2/2/2010	510,00
2/3/2010	510,00
5/4/2010	510,00
4/5/2010	510,00
2/6/2010	510,00
1/7/2010	510,00
2/8/2010	510,00
1/9/2010	510,00
1/9/2010	255,00
5/10/2010	510,00
3/11/2010	510,00
8/12/2010	510,00
8/12/2010	255,00
8/12/2010	0,44
11/1/2011	510,00
4/2/2011	540,00
1/3/2011	540,00
1/4/2011	545,00
3/5/2011	545,00
3/6/2011	545,00
1/7/2011	545,00
2/8/2011	545,00
1/9/2011	545,00
1/9/2011	272,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/9/2011	0,50
3/10/2011	545,00
1/11/2011	545,00
2/12/2011	545,00
2/12/2011	272,50
2/12/2011	0,44
4/1/2012	545,00
1/2/2012	622,00
12/3/2012	622,00
4/4/2012	622,00

9.3. aplicar a Benedito José de Azevedo Neto a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6. considerar grave a infração cometida por Benedito José de Azevedo Neto, aplicando-lhe a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU;

9.7. comunicar esta deliberação à Procuradoria da República no Estado de Goiás, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao responsável.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1748-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES

Presidente Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 004.521/2017-0
Apensos: TC 021.891/2025-7; TC 021.243/2022-0; TC 021.239/2022-3; TC 006.899/2024-2; TC 021.240/2022-1.
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Estado do Amapá.
Recorrente: Bruno Manoel Rezende (045.275.746-04).
Representação legal: Karina Soares Maramalde (1745/OAB-AP), representando Bruno Manoel Rezende.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. TERMO DE COMPROMISSO. INEXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO PACTUADO, COM IMPRESTABILIDADE DA FRAÇÃO EXECUTADA CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. CONEXÃO DESTE PROCESSO COM OUTRA TCE. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OMISSÃO GRAVE POR PARTE DO RECORRENTE. PROVIMENTO PARCIAL. INSUBSISTÊNCIA DE ITENS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 304), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peça 305):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de recurso de revisão (peça 201) interposto por Bruno Manoel Rezende, então secretário de Estado de Transporte do Amapá (21/12/2012 a 31/3/2014), contra o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 101). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (grifos acrescidos):

9.1. excluir a responsabilidade destes autos dos Srs. Antônio Waldez Góes da Silva (126.175.552-91), Carlos Camilo Góes Capiberibe (388.739.402-0), e da empresa ABO Construções Ltda. (17.267.048/0001-63);

9.2. julgar regulares as contas do Sr. Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque (091.877.902-20), ex-secretário de transporte estadual do Amapá, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23 da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. ***Bruno Manoel Rezende*** *(045.275.746-04) e Laura Salime Hage de Souza (432.235.322-34), ex-secretários de transporte estadual do Amapá, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992 e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, do Regimento Interno do TCU;*

9.4. condenar solidariamente os responsáveis identificados no subitem anterior, com fundamento no art. 19, caput, da Lei 8.443/1992, e com o art. 210 do Regimento Interno do TCU, ao pagamento de R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea 'a', da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 6/9/2010, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatidas, na oportunidade, as quantias de R$ 225.697,18 (duzentos e vinte e cinco mil, seiscentos e noventa e sete reais e dezoito centavos), corrigida a partir de 30/12/2014, e R$ 150,50, corrigida a partir de 28/2/2017;

9.5. aplicar, individualmente, aos Srs. ***Bruno Manoel Rezende*** *(XXX.275.746-XX) e Laura Salime Hage de Souza (XXX.235.322-XX) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.6. rejeitar as justificativas apresentadas pelo Sr. Odival Monterrozo Leite (XXX.960.532-XX), ex-secretário de transporte estadual do Amapá, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.8. autorizar, desde logo, caso solicitado pelos responsáveis, e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada mês, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. fixar novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, fundamento no art. 12, § § 1º e 2º, da Lei 8.443/92 e art. 202, § § 3ª, 4º e 5º, do Regimento Interno deste Tribunal, a contar da notificação, para que o Estado do Amapá (00.394.577/0001-25) efetue e comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das quantias a seguir especificadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, sem acréscimo de juros de mora, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor original (R$)	*Data de ocorrência*
28/2/2017	*150,50*
30/12/2014	*225.697,18*

9.9. informar o Estado do Amapá de que a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e permitirá que as contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se-lhe quitação, nos termos do § 4º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva levará ao julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios nos termos do art. 19 da Lei 8.443/1992;

9.10. dar ciência desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor do Sr. Carlos Camilo Góes Capiberibe, ex-governador (gestão 2011-2014), e do Sr. Antônio Waldez Góes da Silva, ex-governador (gestões 2007-2010 e 2015-2018 e 2019-2022), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos públicos federais repassados por força do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007 (Siafi 633025), celebrado entre o Estado do Amapá/AP e a referida fundação.

3. A presente TCE foi instaurada em razão da constatação de irregularidades na execução do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007 (Siafi 633025), firmado para a execução de ação de drenagem destinada ao controle da malária no município de Pedra Branca do Amapari/AP, conforme informações extraídas do ajuste (peça 1, p. 12-13) e do respectivo plano de trabalho (peça 1, p. 5-7).

O plano foi posteriormente alterado por termo aditivo, a fim de atender a adequações apontadas pela área técnica da Funasa (peça 1, p. 42-44 e 47-48).

4. A vigência inicialmente fixada foi de doze meses, a contar de 31/12/2007. Após sucessivas prorrogações, a execução do ajuste estendeu-se até 23/7/2015 (peça 1, p. 57, 71-72, 85-86, 101-102, 118-119, 127; peça 2, p. 41), com prazo final para apresentação da prestação de contas até 22/9/2015, nos termos da legislação aplicável.

5. Para a consecução do objeto, foram previstos recursos no montante de R$ 995.562,53 (peça 1, p. 14), sendo R$ 900.000,00 a cargo da União e R$ 95.562,53 a título de contrapartida estadual. Não obstante o pactuado, houve liberação parcial dos recursos federais, em parcela única, no valor de R$ 360.000,00, por meio da ordem bancária 2010OB88662, emitida em 2/9/2010, com crédito em conta específica em 6/9/2010 (peça 28, p. 96; peça 21, p. 1).

6. Consta do Relatório de Visita Técnica, de 11/12/2014 (peça 1, p. 151-155), que, após vistoria in loco realizada em 14/11/2014, a Funasa consignou execução física de 38,79% do objeto pactuado, constatando a paralisação da obra, sem perspectiva de retomada à época, além de pendências documentais. A avaliação técnica manifestou-se desfavorável à aceitação da prestação de contas.

7. A análise financeira final, consubstanciada no Parecer Financeiro 2/2016, de 2/2/2016 (peça 1, p. 188-189), concluiu pela não aprovação integral dos recursos federais repassados, no montante de R$ 360.000,00, em razão de omissão no dever de prestar contas.

8. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peça 97, p.5-6), realizou-se, dentre outros, a ***citação solidária*** *dos secretários estaduais de transporte, Sr. Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque (gestão 3/2/2011 a 20/12/2012), Sr.* ***Bruno Manoel Rezende*** *(gestão 21/12/2012 a 31/3/2014) e Sra. Laura Salime Hage de Souza (gestão 01/04/2014 a 31/12/2014), com a empresa ABO Construções, em razão da inexecução parcial do objeto previsto, com imprestabilidade total da fração executada e paralisação injustificada das obras, nos termos abaixo:*

(...)

1. citação solidária, 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 Regimento Interno deste Tribunal, dos Secretários de Estado de Transporte do Amapá, Sr. Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque, 091.877.902-20 (3/2/2011 a 20/12/2012), Sr. Bruno Manoel Rezende, 045.275.746-04 (21/12/2012 a 31/3/2014), Sra. Laura Salime Hage de Souza, 432.235.322-34 (01/04/2014 a 31/12/2014) com a empresa ABO Construções (17.267.048/0001-63), para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

Irregularidade 1*: inexecução parcial do objeto previsto no Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007 (Siafi 633025) com imprestabilidade total da fração executada e paralisação injustificada das obras.*

(...)

Nome/CPF/função/gestão: *Sr. Bruno Manoel Rezende, 045.275.746-04, Secretário de Estado de Transporte do Amapá, de 21/12/2012 a 31/3/2014; e Sra. Laura Salime Hage de Souza, 432.235.322-34, Secretária de Estado de Transporte do Amapá, de 01/04/2014 a 31/12/2014;*

Conduta: *na condição de gestores sucessores do instrumento de repasse, não adotarem as providências administrativas devidas para propiciar a continuidade das obras de drenagem para o controle da malária em atendimento ao município de Pedra Branca do Amapari/AP que se encontravam com uma execução física 39,78%, mesmo diante do instrumento de repasse vigente e da existência de recursos públicos disponíveis em aplicação financeira vinculada à conta bancária específica do ajuste;*

Nexo de causalidade: *a conduta omissiva dos gestores acima descrita ocasionou a continuidade da paralisação da obra durante todo o seu período de gestão e na imprestabilidade da fração executada; e*

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, envidar todos os esforços para garantir a continuidade das obras e a conclusão da ação de drenagem para o controle da malária em atendimento ao município de Pedra Branca do Amapari/AP.

*9. O Tribunal apreciou o processo por meio do **Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara**, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (peça 101), e, no que interessa à presente análise, julgou irregulares as contas de **Bruno Manoel Rezende**, condenando-o, solidariamente com Laura Salime Hage de Souza, ao pagamento de débito no valor histórico de R$ 360.000,00, a ser atualizado a partir de 6/9/2010, abatidas, na oportunidade, as quantias de R$ 225.697,18, corrigida a partir de 30/12/2014, e R$ 150,50, corrigida a partir de 28/2/2017, bem como aplicou-lhe multa individual no valor de R$ 10.000,00.*

10. Posteriormente, a Primeira Câmara, por meio do Acórdão 1.955/2023, rel. Ministro Vital do Rêgo, julgou as contas do Estado do Amapá e o condenou a ressarcir ao erário o valor histórico de R$ 205.303,98 (peça 192).

*11. Irresignado, **Bruno Manoel Rezende** interpôs o presente recurso de revisão (peça 201) que, a princípio, foi apreciado pelo **Acórdão 268/2024-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 224), nos termos do excerto abaixo:*

(...)

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, IV, 'b', e 288 do Regimento Interno do TCU, bem como na Resolução TCU 346/2022, de acordo com os pareceres uniformes emitidos nos autos, em:

a) negar seguimento à mera petição de peça 200, indeferindo a solicitação de redistribuição da relatoria do presente recurso;

b) não conhecer do presente recurso de revisão de peça 201; e

c) dar ciência desta decisão ao recorrente.

(...)

*12. Inconformado, o recorrente opôs embargos de declaração (peça 239) em face do **Acórdão 268/2024-TCU-Plenário**, os quais, por meio do **Acórdão 2.581/2024-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 256), foram conhecidos e, no mérito, acolhidos, com efeitos infringentes, **alterando-se o item 'b' do Acórdão 268/2024-TCU-Plenário**, para conhecer do recurso de revisão interposto por Bruno Manoel Rezende contra o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara (peça 201), sem efeito suspensivo, nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU.*

*13. Nesse contexto, o recurso de revisão (peças 200 e 201) interposto **Bruno Manoel Rezende** em face do Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara (peça 201) será analisado a seguir.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

*14. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do Voto do Ministro Relator João Augusto Ribeiro Nardes (peça 257), na oportunidade do **Acórdão 581/2024-TCU-Plenário** (peça 256), sem atribuição de efeitos suspensivos ao Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara (peça 201).*

EXAME DE MÉRITO

*15. **Delimitação***

15.1. O presente exame contempla as análises:

***a) em sede preliminar,** da prescrição.*

b) no mérito:

b.1) da culpabilidade, isto é, da reavaliação da imputação de conduta omissiva quanto à continuidade da execução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007; e

b.2) se a parcela executada se tornou imprestável em função da atuação do então Secretário de Transportes, Odival Monterrozo Leite.

15.2. Registre-se que o recorrente suscitou, em seu recurso, a existência de conexão entre o presente processo (TC 004.521/2017-0) e o TC 004.597/2017-6, requerendo a prevenção da relatoria do Ministro Jorge Oliveira com fundamento no art. 17 da Resolução TCU 346/2022 (peça 200, p. 1-3). Defende, em síntese, que ambos os processos decorreriam de termos de compromisso firmados com a Funasa para a execução de objeto idêntico, diferenciando-se apenas quanto ao local de execução, bem como que haveria identidade de pedidos e de causa de pedir, além de risco de decisões conflitantes.

15.3. Entretanto, a matéria já foi apreciada e decidida por meio do Acórdão 268/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (peça 224), conforme excertos a seguir:

(...)

Considerando que, quanto à solicitação de apreciação do presente recurso de revisão em conjunto com o recurso de reconsideração interposto no TC 004.597/2017-6, em face de alegada conexão entre eles, a distribuição dos processos aos respectivos relatores deu-se segundo o disposto na Resolução TCU 346/2022, com observância aos princípios da publicidade, da alternatividade e do sorteio;

Considerando que, segundo a jurisprudência desta Corte, a reunião dos processos por conexão configura faculdade atribuída ao julgador, que dispõe de certa margem de discricionariedade para avaliar a intensidade da conexão e o grau de risco da prolação de decisões conflitantes ou contraditórias;

Considerando que a avaliação da conveniência do julgamento simultâneo de processos deve ser feita caso a caso, à luz da matéria controvertida nas ações envolvidas, sempre em atenção aos objetivos almejados pela norma de regência (evitar decisões conflitantes/contraditórias e privilegiar a economia processual); Considerando que a conexão arguida não se faz presente neste caso, uma vez que os objetos de controle dos processos indicados são diferentes (cada processo trata de um determinado termo de compromisso) e, embora similares os assuntos, não versam sobre fatos e relações jurídicas coincidentes;

Considerando que o recurso de reconsideração interposto no TC 004.597/2017-6 já foi inclusive apreciado, não havendo mais que se falar em economia processual com o julgamento simultâneo e em risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias em caso de julgamento em separado;

Considerando, por fim, que inexiste neste caso razão legítima para a pleiteada reunião dos processos para um único relator, devendo prevalecer, portanto, a regra de sorteio de relatoria prevista na Resolução TCU 346/2022, com o presente recurso sendo apreciado e submetido a julgamento pelo relator sorteado, sem que isso represente qualquer violação aos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do juiz natural;

(...)

15.4. Assim, a tese não comporta nova análise, porquanto já definitivamente apreciada pelo Plenário desta Corte.

16. ***[Preliminar] – Da ocorrência da prescrição***

16.1. Embora o recorrente não tenha suscitado a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, trata-se de matéria de ordem pública, passível de exame de ofício, nos termos do art. 10, caput, da Resolução TCU 344/2022. Cumpre considerar, ainda, que o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara, por ser anterior à edição da referida norma, analisou a questão sob a ótica do Código Civil, aplicando a prescrição decenal, e não o regime quinquenal atualmente vigente no âmbito desta Corte.

Análise:

16.2. Nos termos do parágrafo único do art. 10 da Resolução TCU 344/2022, com redação conferida pela Resolução TCU 367/2024, o Tribunal não se manifestará sobre a prescrição caso o acórdão condenatório tenha transitado em julgado há mais de cinco anos, ou quando os critérios de prescrição estabelecidos na referida resolução já tenham sido considerados em recursos anteriores.

16.3. No caso concreto, verifica-se que o acórdão condenatório transitou em julgado em 5/7/2022 (peça 172, p. 2), não tendo transcorrido, portanto, o prazo de cinco anos previsto no referido dispositivo. Ademais, embora a prescrição tenha sido analisada anteriormente, tal exame ocorreu sob a ótica do Código Civil, não tendo sido aplicados os critérios previstos na Resolução TCU 344/2022, razão pela qual não incide a vedação constante do parágrafo único do art. 10 da referida norma.

16.4. Assim, impõe-se o exame da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória à luz do regime quinquenal estabelecido na Resolução TCU 344/2022.

16.5. Para fins de verificação da ocorrência de prescrição, apresenta-se a seguir a linha do tempo dos principais eventos processuais:

Atos	***Data***	***Documento***	***Base normativa***	***Efeito***
1	*6/9/2010*	*Liberação dos recursos (peça 21, p. 1)*	*Fato relevante*	*Execução do objeto*
2	*4/1/2013*	*Paralisação das obras (peças 1, p. 104 e 82, p.18)*	*Fato relevante*	*Início das irregularidades*
3	*14/11/2014*	*Vistoria da Funasa (peça 1, p. 151-155)*	*Art. 4º, IV*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional (ciência da irregularidade)*
4	*23/7/2015*	*Término da vigência do ajuste*	*Fato relevante*	*Marco contratual*
5	*21/9/2015*	*Prazo final para prestação de contas*	*Fato relevante*	*Consolidação da irregularidade*
6	*23/3/2016*	*Instauração da TCE (peça 1, p. 219- 221 e peça 2, p. 4-5)*	*Art. 5º, II*	*Interrupção da prescrição*
7	*27/6/2017*	*Instrução da Unidade Técnica com proposta de diligência (peça 4)*	*Art. 5º, II*	*Ato inequívoco de apuração*
8	*2/10/2019*	*Encaminhamento de relatórios e pareceres da Funasa ao TCU (peça 39)*	*Art. 5º, II*	*Ato inequívoco de apuração*
9	*8/4/2020*	*Citação do responsável*	*Art. 5º, I*	*Interrupção pessoal da prescrição*
10	*5/10/2021*	*Acórdão condenatório (Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara, pela 101)*	*Art. 5º, IV*	*Interrupção da prescrição*
11	*5/7/2022*	*Trânsito em julgado (peça 172, p. 2)*	*-*	*Encerramento da fase cognitiva*

16.6. Considerando os marcos acima, verifica-se que a ciência da irregularidade ocorreu, no máximo, em 14/11/2014, por ocasião da vistoria da Funasa que constatou a paralisação da obra e a execução parcial do objeto.

16.7. A partir desse marco, não se verifica o transcurso do prazo prescricional quinquenal, tendo em vista a instauração da TCE em 23/3/2016, a qual possui natureza interruptiva, nos termos do art. 6º da Resolução TCU 344/2022.

16.8. Na sequência, verificam-se novos marcos interruptivos, notadamente a diligência realizada pela Unidade Técnica em 27/6/2017, a citação do recorrente em 8/4/2020 e a prolação do acórdão condenatório em 5/10/2021, não havendo, entre esses eventos, lapso superior a cinco anos.

16.9. Ademais, não se identifica a ocorrência de prescrição intercorrente, uma vez que não houve paralisação do processo por período superior a três anos sem a prática de atos impulsionadores, conforme dispõe o art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

16.10. Desse modo, a sucessão de atos interruptivos, aliada à ausência de períodos de inércia relevantes, impede o reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no caso concreto.

17. ***[Mérito] – Exame da culpabilidade, isto é, da reavaliação da imputação de conduta omissiva quanto à continuidade da execução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007 (peça 201, p. 5-11)***

17.1. O recorrente sustenta que não incorreu em conduta omissiva quanto à continuidade da execução do objeto, afirmando que a paralisação das obras decorreu de circunstâncias alheias ao seu controle direto, relacionadas a inconsistências técnicas no projeto, falhas na execução anterior, necessidade de readequação do projeto executivo e condições climáticas adversas, notadamente a ocorrência de chuvas intensas na região de execução.

17.2. Registra, ainda, que, no âmbito de sua gestão, foram adotadas providências administrativas voltadas à regularização do empreendimento, incluindo a paralisação formal dos serviços para reavaliação contratual, a posterior autorização de reinício da execução e a realização de tratativas para prorrogação da vigência do ajuste, o que evidenciaria atuação diligente incompatível com a caracterização de omissão.

17.3. Defende, também, que sua atuação teria sido pautada pela boa-fé, inexistindo dolo ou erro grosseiro aptos a ensejar sua responsabilização.

17.4. Sustenta, ademais, que a condenação teria se apoiado em base probatória insuficiente, sem a devida consideração de elementos constantes dos autos que demonstrariam a existência de entraves técnicos e operacionais à execução da obra. Nessa linha, afirma que documentos juntados às peças 1, 39 e 82 evidenciariam a necessidade de reavaliação contratual, a ocorrência de problemas na execução dos serviços e a influência das circunstâncias mencionadas, afastando a imputação de inércia administrativa.

17.5. Argumenta, ainda, que a baixa evolução física do empreendimento não poderia ser atribuída exclusivamente à sua gestão, diante de limitações estruturais da Secretaria e de dificuldades administrativas enfrentadas no período, bem como sustenta que haveria elementos nos autos indicativos da atuação de outros agentes públicos e da empresa contratada como responsáveis pela paralisação e pela não conclusão do objeto, circunstâncias que, em seu entendimento, afastariam o nexo entre sua conduta e o resultado verificado.

Análise:

17.6. O recurso de revisão, com fundamento no art. 288, inciso II, do Regimento Interno do TCU, pressupõe a demonstração de que o acórdão recorrido se apoiou em documentos falsos ou insuficientes. Não se trata de instrumento destinado à reinterpretação ampla das provas já examinadas, mas de via excepcional voltada à correção de decisão fundada em suporte probatório inadequado ou incompleto. Nessa linha:

O recurso de revisão constitui instância excepcional, semelhante à ação rescisória no processo civil, destinada a correção de erro de cálculo, falsidade ou insuficiência de documentos ou análise de documentos novos, não se admitindo o mero reexame de argumentos e teses jurídicas expostas no julgamento das contas e no recurso de reconsideração. (Acórdão 2194/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas)

17.7. A imputação de omissão atribuída ao recorrente foi delimitada ao período em que exerceu o cargo de Secretário de Estado de Transporte do Amapá (21/12/2012 a 31/3/2014), na condição de gestor sucessor do instrumento de repasse. Nessa perspectiva, não se discute a origem dos problemas que já afetavam a execução do ajuste, mas a suficiência das providências por ele adotadas para assegurar a continuidade das obras durante sua gestão.

17.8. Consta dos autos que, já no curso de sua gestão, os serviços foram formalmente paralisados em janeiro de 2013, sob a justificativa de reavaliação contratual (peças 1, p. 104 e 82, p. 18), e que o reinício formal somente foi autorizado em 15/10/2013 (peça 82, p. 19). Verifica-se, assim,

intervalo de aproximadamente nove (9) meses sem execução regular do objeto, circunstância que evidencia relevante descontinuidade na condução do empreendimento.

17.9. Embora o recorrente atribua tal paralisação a inconsistências técnicas, falhas pretéritas e condições climáticas adversas, os documentos por ele indicados (peças 1 e 82) apenas, em tese, poderia indicar a existência de dificuldades na execução, não sendo suficientes, por si sós, para afastar a omissão imputada. Tais circunstâncias integram o contexto ordinário da execução de obras públicas e exigem atuação ativa do gestor para sua superação.

17.10. Nesse contexto, cabia ao recorrente, ao assumir a gestão do ajuste, adotar providências concretas voltadas à regularização da execução e à retomada tempestiva das obras, especialmente considerando que o instrumento permanecia vigente e que havia recursos disponíveis na conta vinculada e na respectiva aplicação financeira (peça 42).

17.11. Todavia, não há nos autos demonstração de que, entre janeiro de 2013 e março de 2014, tenham sido implementadas medidas administrativas eficazes nesse sentido. A paralisação prolongada, seguida de reinício tardio, não foi acompanhada de evidências de reestruturação contratual, revisão efetiva do planejamento ou adoção de providências capazes de assegurar a continuidade material da obra.

17.12. Ainda que tenha havido reinício formal dos serviços em outubro de 2013 (peça 82, p. 19), os elementos constantes dos autos indicam que a execução permaneceu limitada. Registra-se, inclusive, que, em dezembro de 2013, as obras estavam em andamento em ritmo reduzido, com percentual de execução de aproximadamente 25% e necessidade de novos ajustes no projeto (peça 1, p. 106).

17.13. A vistoria realizada pela Funasa em 14/11/2014 apontou execução física de apenas 38,79% do objeto pactuado e consignou que a obra se encontrava paralisada, sem perspectiva de retomada (peça 1, p. 151-155). Embora posterior ao término da gestão do recorrente, tal dado reflete a evolução acumulada do empreendimento, inclusive no período em que esteve à frente da Secretaria.

17.14. Ademais, visita técnica realizada em 21/9/2017 registrou que a obra se encontrava abandonada desde aproximadamente novembro de 2013 (peça 39, p. 9), ou seja, ainda durante a gestão do recorrente, o que reforça a ausência de continuidade material da execução mesmo após o reinício formal.

17.15. As providências mencionadas pelo recorrente configuram atos administrativos formais que, embora pertinentes, não se mostram suficientes para afastar a omissão, na medida em que não resultaram em retomada consistente e contínua da execução do objeto.

17.16. Também não procede a alegação de que a baixa evolução física do empreendimento não poderia ser atribuída à sua gestão. Limitações administrativas não afastam o dever funcional de atuação diligente, sobretudo diante da existência de recursos disponíveis e da vigência do ajuste.

17.17. A tentativa de imputar a responsabilidade a outros agentes públicos ou à empresa contratada não elide a omissão atribuída ao recorrente, uma vez que a eventual participação de terceiros não exclui a responsabilidade do gestor sucessor por não ter adotado providências suficientes para assegurar a continuidade do objeto. Nessa perspectiva:

A responsabilidade do prefeito sucessor fica caracterizada quando, com recursos disponíveis e sem comprovação de inviabilidade, não der continuidade a obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar os princípios da continuidade administrativa e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal). (Acórdão 14/2025-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Augusto Sherman)

A omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado. (Acórdão 5867/2021-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz)

17.18. No caso concreto, não se identifica nos autos a existência de plano de ação estruturado, cronograma revisado ou medidas efetivas capazes de alterar o quadro de paralisação, verificando-se a prática de atos formais desacompanhados de resultados concretos.

17.19. No que se refere ao elemento subjetivo, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que não se exige a comprovação de dolo específico para fins de responsabilização, sendo suficiente a caracterização de erro grosseiro, entendido como grave inobservância do dever de cuidado. As alterações promovidas pela Lei 13.655/2018 não afastaram a responsabilização por culpa grave, mantendo-se o dever de indenizar o erário quando demonstrada atuação dolosa ou culposa em grau elevado, conforme precedentes desta Corte. Nesse sentido:

A regra prevista no art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, também se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. A responsabilização do agente público pelo débito depende da comprovação de que sua conduta contribuiu para o prejuízo com, no mínimo, culpa grave. (Acórdão 8007/2025-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus)

Para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público. (Acórdão 1691/2020-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)

Para que o agente público seja responsabilizado é necessário que se estabeleça o liame causal entre a sua conduta irregular e o débito apurado. A comprovação da má-fé é desnecessária, basta o resultado danoso ao Erário, o elemento subjetivo e o vínculo causal. (Acórdão 3441/2012-TCU-Plenário, rel. Min. Walton de Alencar)

17.20. No âmbito do controle financeiro da Administração Pública, a boa-fé não se presume. Incumbe ao gestor demonstrar, com base em elementos objetivos constantes dos autos, que atuou de forma diligente e compatível com as normas aplicáveis, assegurando a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, conforme dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. A simples alegação de ausência de má-fé ou de intenção lesiva não é suficiente para afastar a responsabilização. Nesse raciocínio:

A boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 2534/2025-TCU-Plenário, rel. Min. João Augusto Nardes)

A boa-fé, no âmbito dos processos do TCU, não decorre de presunção legal geral. Deve estar corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis. (Acórdão 3794/2025-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. João Augusto Nardes)

A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos. (Acórdão 2399/2014-TCU-Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro)

17.21. No caso concreto, não se identificam nos autos atos ou medidas que evidenciem atuação diligente apta a descaracterizar o erro grosseiro. A paralisação prolongada e a manutenção de execução física reduzida não foram acompanhadas de comprovação de providências eficazes e proporcionais à gravidade da situação enfrentada durante sua gestão. Nesse diapasão:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente. (Acórdão 755/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Jhonatan de Jesus)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário,

decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Acórdão 591/2025-TCU-Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz)

Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (Acórdão 11674-TCU-Primeira Câmara, rel. Min. Jhonatan de Jesus).

A omissão na adoção de providências para coibir ou reverter abandono de obra pública configura culpa grave, caracterizando erro grosseiro do gestor responsável (Acórdão 3.546/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler)

17.22. Ademais, o recurso de revisão não trouxe documento novo ou elemento superveniente capaz de infirmar esses marcos fáticos, limitando-se à reinterpretação de elementos já constantes dos autos.

17.23. Diante desse contexto, a reanálise dos autos não revela elementos suficientes para afastar a imputação de conduta omissiva, tampouco para descaracterizar a ocorrência de erro grosseiro na atuação do recorrente.

17.24. Em face do exposto, propõe-se rejeitar a tese do recorrente.

17.25. ***[Mérito] – Exame de se a parcela executada se tornou imprestável em razão da atuação do então Secretário de Transportes, Odival Monterrozo Leite (peça 201, p. 9-10)***

17.26. O recorrente sustenta que a imprestabilidade da parcela executada não pode ser a ele atribuída, aduzindo que tal resultado decorreria da atuação marcada por grave negligência do então Secretário de Transportes, Odival Monterrozo Leite. Argumenta que a perda de utilidade da obra teria sido causada por condutas imputáveis àquele gestor, e não por sua atuação, circunstância que, em seu entendimento, afastaria sua responsabilização.

Análise:

17.27. A tese do recorrente consiste em atribuir a causa determinante da imprestabilidade da parcela executada à atuação do então Secretário de Transportes, Odival Monterrozo Leite, sob o fundamento de que a não prorrogação tempestiva da vigência do ajuste teria impedido a continuidade da execução e, consequentemente, inviabilizado o aproveitamento da obra.

17.28. Para sustentar essa tese, o recorrente invoca a teoria do dano direto e imediato adotada por esta Corte, segundo a qual a responsabilização deve recair sobre a conduta que se revele decisiva e necessária para a ocorrência do resultado. A partir dessa premissa, defende que a ausência de prorrogação tempestiva da vigência do ajuste constituiria a causa determinante da não conclusão do objeto e, por consequência, da imprestabilidade da parcela executada.

17.29. Todavia, a análise dos autos não permite acolher essa conclusão. Embora a não prorrogação tempestiva da vigência do ajuste possa ter contribuído para a impossibilidade de continuidade formal da execução, tal circunstância não se revela, isoladamente, suficiente para caracterizar a causa direta e imediata da imprestabilidade da obra.

17.30. Isso porque a perda de utilidade da parcela executada decorreu de um processo mais amplo, relacionado à paralisação prolongada do empreendimento e à ausência de continuidade material da execução em momento anterior ao término da vigência do ajuste. Conforme já registrado, há elementos nos autos que indicam que a obra se encontrava abandonada desde aproximadamente novembro de 2013 (peça 39, p. 9), ou seja, em período significativamente anterior aos eventos relacionados à prorrogação da vigência, ocorridos em 2015.

17.31. Nesse contexto, ainda que se admita que a não prorrogação tempestiva tenha contribuído para consolidar a impossibilidade de retomada formal do ajuste, não se pode afirmar que tal fato tenha sido a causa determinante da imprestabilidade da parcela executada, uma vez que o quadro de paralisação e ausência de evolução relevante já se encontrava instalado anteriormente.

17.32. Ademais, a Funasa, em visita técnica realizada no local em 21/9/2017, consignou expressamente que a obra se encontrava abandonada desde aproximadamente novembro de 2013,

mantendo-se com percentual de execução de 38,79%, sem evolução desde a última inspeção realizada em 2014. Na mesma oportunidade, registrou-se que o empreendimento não atingiu etapa útil nem cumpriu seu objetivo principal, consistente na mitigação de doenças de vinculação hídrica na região, concluindo-se que a obra se encontrava encerrada sem etapa útil, apesar dos recursos aplicados, conforme se extrai dos trechos abaixo do Relatório de Visita Técnica (peça 39, p. 9):

(...)

2.3 - O respectivo convênio teve sua vigência original iniciada a partir de 31/12/2007 e expirada em 23/07/2015. A obra deste convênio, entretanto, iniciou-se em 24/10/2011 com previsão de termino em 23/04/2012, conforme ORDEM DE SEVIÇO Nº 046/2011 - DOV /SETRAP - Departamento de Obras Viárias da Secretaria de Estado de Transportes do Governo do Amapá - executor interveniente do convenente (fls. 225, V-II do Proc. de Convênio).

2.4 - Segundo o penúltimo Relatório de Visita Técnica (RVT) - o último apenas anexa documentos complementares -, emitido pela analista de convênios, Eng.ª Ivaneide da Paixão Nonato, aprovado eletronicamente no SIGA em 11/12/2014, a obra encontrava-se paralisada e com percentual de execução de apenas 38, 79%. Ainda, conforme apurado nos relatórios anteriores, esta obra encontra-se paralisada desde aproximadamente novembro de 2013.

3 - Das Constatações:

3.1 - A visita ao local da obra foi realizada no dia 21 de setembro de 2017, com a participação da equipe da FUNASA composta por este analista e o servidor Haroldo Pena, Chefe Eventual Substituto do DIESP/AP.

3.2 - No local, constatou-se que a obra se encontra abandonada desde o período estimado anteriormente, isto é: desde aproximadamente novembro de 2013, conforme informações obtidas com alguns moradores próximo ao canal.

3.3 - Não foi encontrado nos autos, tanto do Processo de Convênio como o de Projetos, nenhum registro de Termo de Paralização e/ou Reinicio de Obras, bem como nenhuma solicitação de reformulação ou alteração no Plano de Trabalho (Projeto Básico).

3.4 - Segundo ainda, informações de moradores, em épocas de chuvas, todo o entorno do canal fica alagado, com o escoamento bastante lento. 3.5 - Considerando a escassez de dados, tanto no processo de Projetos como no de Convênios, bem como pela ausência de técnicos responsáveis pelo acompanhamento da obra à época e, considerando ainda, a urgência no retorno das informações, alertamos de que a inspeção foi realizada de forma empírica (visual), sem a medição real dos elementos parcialmente executados na obra.

3.6 - Desta forma, com tudo o que foi observado, tanto em campo quanto pela documentação disponibilizada, associado às declarações colhidas dos moradores, concluímos que a execução desta obra permaneceu paralisada desde a última inspeção, registrado no Relatório de Visita Técnica (R3) em 11/12/2014 (SIGA) até a presente data. Permanecendo, portanto, com o mesmo percentual de execução físico-financeira de 38, 79% em relação ao valor total pactuado no respectivo convênio.

3.7 - Acerca da utilidade da obra, da forma como ela hoje se encontra, podemos afirmar que a mesma não atingiu a etapa útil prevista, nem ao seu objetivo principal, que era contribuir para a erradicação de doenças de vinculação hídrica, sobretudo a Malária que recorrentemente atinge aquela população.

3.8 - Considerando apenas o aspecto físico dos elementos parcialmente construídos da obra, podemos afirmar, com uma certa restrição, que os mesmos - pela natureza de sua constituição: concreto armado - poderão ser aproveitados em futuro próximo, desde que seja brevemente retomada a execução da obra em questão. Porém, além da necessidade de se refazer toda a limpeza e desaçoreamento do canal, carecerá ainda de uma avaliação mais aprofundada dos fatores e parâmetros que atualmente interferem no entorno deste canal, visto que várias intervenções foram operadas durante todo esse tempo de paralização das obras, tais como: aterramento irregular em diversos terrenos; alteração das curvas de níveis topográficas em função de terraplanagens

executadas em ruas pertencentes a bacia de contribuição deste canal; construção (com aterramento) de via no final do canal, etc.

4 – Conclusões:

4.1 - Diante do acima exposto, concluímos que as inconformidades detectadas em desacordo com o plano de trabalho aprovado, devem-se tão somente a má gestão do convênio por parte do convenente e/ou seu interveniente executor, no caso a Secretaria de Estado de Transporte do Governo do Estado do Amapá, visto que não foi detectado nenhuma inconformidade técnica de construção, relativo ao Projeto Básico aprovado, que tenha provocado a paralização e a consequente inconclusão da obra.

4.2 - O que se pôde observar dos autos dos Processos de Projeto e de Convênio é que não houve aprovação, por parte desta concedente, da prestação de contas da 1ª parcela, visto que a mesma não atingiu o percentual físico-financeiro de 40% repassado, bem como não apresentou toda a documentação pertinente a esta prestação de contas parcial. Esta prestação de contas foi apresentada em 29 de setembro de 2014 através do Ofício nº 029275-GAB/SEC/SETRAP (fls. 222 - Proc. Convênio). Entretanto, como já mencionado anteriormente, esta obra encontrava-se paralisada desde final de 2013.

(...)

17.33. Assim, a possibilidade de aproveitamento da obra não estava vinculada exclusivamente à prorrogação formal do prazo, mas, sobretudo, à existência de execução contínua e efetiva, apta a preservar a integridade e funcionalidade do que havia sido construído.

17.34. Desse modo, a tese de que a atuação do então Secretário Odival Monterrozo Leite teria sido a causa direta e imediata da imprestabilidade não se sustenta, na medida em que desconsidera o histórico de paralisação e a ausência de evolução do empreendimento em período anterior, circunstâncias que contribuíram de forma relevante para a perda de utilidade da obra.

17.35. No âmbito da teoria do dano direto e imediato, não se exige a identificação de causa única, mas sim da conduta que tenha contribuído de forma relevante para o resultado. ***No caso concreto, a imprestabilidade da parcela executada decorreu da ausência de continuidade da execução em momento oportuno****, não podendo ser atribuída exclusivamente ao evento superveniente relacionado à não prorrogação da vigência.*

17.36. Assim, ainda que a conduta do então Secretário de Transportes possa ser considerada como um dos fatores que contribuíram para a consolidação do resultado, não se verifica fundamento para afastar a responsabilização do recorrente com base na alegação de que tal conduta teria sido a causa exclusiva ou determinante da imprestabilidade da obra.

17.37. Diante desse contexto, conclui-se que a parcela executada não atingiu funcionalidade mínima, caracterizando sua imprestabilidade, e que tal resultado não pode ser atribuído exclusivamente à atuação do então Secretário de Transportes, como sustenta o recorrente.

17.38. Em face do exposto, propõe-se rejeitar a tese do recorrente.

CONCLUSÃO

18. Conclui-se que o recurso deve ser ***conhecido*** *e, no mérito,* ***negado provimento****, uma vez que:*

a) não se verifica a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, à luz da Resolução TCU 344/2022;

b) restou configurada omissão relevante durante a gestão do recorrente, no que se refere à continuidade da execução do objeto;

c) a parcela executada não atingiu funcionalidade mínima, caracterizando sua imprestabilidade, não sendo possível atribuir tal resultado exclusivamente à atuação de terceiros; e

d) está caracterizado, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

19. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35, inciso II, da Lei 8.443/1992:

*a) **conhecer** do recurso de revisão, e, no mérito, **negar-lhe provimento**;*

*b) dar **ciência** da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Controladoria-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado do Amapá;*

*c) **informar** ao recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos*".

2.Por sua vez, a representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) discordou da proposta apresentada pela unidade técnica, ante as seguintes considerações (peça 306):

"(...)*4. Por meio do acórdão ora recorrido, a Corte de Contas declarou a revelia do Senhor Bruno Manoel Rezende e da Senhora Laura Salime Hage de Souza (Secretários Estaduais de Transporte nos períodos de 21/12/2012 a 31/3/2014 e de 1/4/2014 a 31/12/2014, respectivamente) e julgou irregulares suas contas, condenando-os em débito solidário e multas individuais, por não terem adotado providências tempestivas para dar continuidade às obras executadas entre 2011 e 2012, embora dispusessem de recursos financeiros e inexistissem inconformidades técnicas que inviabilizassem a conclusão do objeto. Ademais, julgou regulares as contas do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque (Secretário Estadual de Transportes entre 3/2/2011 e 20/12/2012) e aplicou multa ao Senhor Odival Monterroso Leite (Secretário Estadual de Transportes a partir de 1/1/2015), em razão da omissão no dever de prestar contas. Por fim, o Estado do Amapá teve suas contas julgadas irregulares em virtude do desvio de finalidade decorrente do bloqueio judicial do saldo remanescente na conta específica vinculada ao ajuste, ocorrido em dezembro de 2014 (Acórdão n.º 1955/2023-TCU-1.ª Câmara).*

5. Antes de prosseguir, cumpre registrar que a AudRecursos, ao examinar a admissibilidade do presente recurso, manifestou-se pelo não conhecimento, sob o fundamento de que o recorrente não juntou novos documentos aos autos capazes de suprir a alegada insuficiência de documentos que embasaram a decisão, limitando-se a rediscutir o mérito do acórdão impugnado (peças 203-205). Esse encaminhamento foi endossado por esta representante do Ministério Público de Contas (peça 223) e encampado pelo Relator e demais Ministros do Tribunal (Acórdão n.º 268/2024-TCU-Plenário, Relação n.º 6/2024 – Ministro Augusto Nardes).

6. Na sequência, contudo, foram acolhidos, com efeitos infringentes, embargos de declaração opostos pelo responsável contra o referido acórdão, para conhecer do Recurso de Revisão, em razão de omissão no exame de admissibilidade quanto à consideração de petição na qual o responsável suscitou a conexão destes autos com a Tomada de Contas Especial objeto do TC-004.597/2017-6 e requereu a uniformização de tratamento (Acórdão n.º 2.581/2024-TCU-Plenário).

7. Isso porque a referida TCE foi instaurada em decorrência de irregularidades em ajuste análogo ao examinado nestes autos – Termo de Compromisso TC/PAC n.º 799/2007, firmado com a Funasa para a construção de canal de drenagem no Município de Porto Grande/AP, no valor total de R$ 2.000.000,00 –. Naquele caso, ao julgar Recurso de Reconsideração também interposto pelo Senhor Bruno Manoel Rezende, a Corte de Contas reviu o mérito do julgamento e concluiu pela regularidade da conduta do ex-gestor em relação a fatos similares aos aqui discutidos (Acórdão n.º 13.707/2023-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira). Essa circunstância reforça a tese revisional de insuficiência dos elementos probatórios que ensejaram sua condenação nesta TCE.

8. Em sua última manifestação, a AudRecursos propôs negar provimento ao presente recurso (peças 304-305).

9. Preliminarmente, entendeu ser incabível nova análise acerca da conexão entre os processos, por entender que a matéria já foi apreciada e decidida pela Corte de Contas, e ratificou a conclusão pela não incidência da prescrição.

10. No mérito, a Unidade Técnica rejeitou a tese do recorrente de que a imprestabilidade da obra decorreria da atuação negligente do Senhor Odival Monterrozo Leite, que não teria adotado medidas tempestivas para a prorrogação da vigência do ajuste. Assentou que, embora tal conduta

tenha contribuído para a impossibilidade de continuidade formal da execução, não constituiu a causa direta e imediata do resultado. Isso porque a paralisação prolongada do empreendimento, entre janeiro e outubro de 2013, bem como a ausência de evolução física relevante até março de 2014 (fim da gestão do responsável) – e após isso, até dezembro daquele ano, na gestão da sua sucessora – evidenciaria que o quadro de abandono já estava consolidado antes dos eventos relacionados à prorrogação, ocorridos apenas em 2015. Esse contexto, aliado ao fato de que não existiriam inconformidades técnicas que justificassem a não conclusão das obras, ensejou a conclusão pela ausência de elementos aptos a afastar a conduta negligente imputada ao recorrente.

11. Com as vênias de estilo, divergimos da manifestação da AudRecursos.

12. Inicialmente, mostra-se oportuno rememorar o histórico dos fatos relativos à execução do objeto do TC/PAC n.º 798/2007.

13. Apesar de ter sido celebrado em 2007, seu plano de trabalho foi alterado em 2010 (peça 1, p. 31). Durante a gestão do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque à frente da Secretaria de Estadual de Transportes, ocorreu a licitação (CP n.º 001/2011-CPL/Setrap, em 29/8/2011), foi celebrado o contrato com a ABO Construções (Contrato n.º 013/2011, em 6/9/2011) e foram iniciadas as obras (em 24/10/2011, com previsão de conclusão até 23/4/2012).

14. Em 23/1/2012, pouco após o início das obras, engenheiro civil integrante da Divisão de Obras da Secretaria Estadual de Transportes identificou divergências quanto à locação do canal, solicitando levantamento topográfico no local (peça 82, pp. 21-22). Em 27/6/2012, apontou-se erro de execução, pois o nível de implantação do leito, se mantido, acarretaria o afloramento de metade dos taludes do canal. Ademais, verificou-se que o trecho do canal em construção seria insuficiente para o efetivo controle de enchentes, sendo necessário direcionar as águas nele coletadas para córrego distante cerca de 500 metros (peça 82, pp. 23-24). Em despacho de 9/7/2012, o fiscal do contrato relatou a necessidade de readequação dos projetos e sugeriu a paralisação provisória das obras.

15. As obras foram paralisadas em janeiro/2013, no início da gestão do Senhor Bruno Manoel Rezende, sob a justificativa de avaliar a legalidade e a adequação técnica do contrato, e foram retomadas em meados de outubro/2013 (peça 82, pp. 18-19). Em vistoria realizada em novembro/2013 pela Funasa, constatou-se que as obras estavam em andamento, porém em ritmo bastante lento, com cerca de 25% de execução. Diante da necessidade de ajustes do projeto, foi autorizada a prorrogação de prazo do ajuste (peça 1, p. 106).

16. Em nova vistoria, realizada em novembro/2014, já na gestão da Senhora Laura Salime Hage de Souza, a Funasa aferiu a execução de 38,79% das obras. As obras se encontravam paralisadas e, diante da ausência de resposta da empreiteira à notificação para retomar os serviços, o fiscal do contrato havia solicitado o cancelamento do ajuste. A prestação de contas parcial, apresentada em 29/9/2014, foi reprovada pela Fundação, sob a justificativa de descompasso entre a execução física (38,79%) e financeira (40%) e de pendências documentais. Ressalte-se, contudo, que todos os pagamentos à empreiteira com recursos do TC/PAC n.º 798/2007 ocorreram entre março e dezembro/2012 (peça 39, pp. 9, 15).

17. Em julho de 2015, às vésperas do fim da vigência do ajuste, o Governo Estadual solicitou prorrogação de prazo, indeferido pela Funasa em razão da exiguidade de prazo para os procedimentos de praxe e do estado de abandono das obras (peça 1, pp. 165-167).

18. Por fim, em vistoria ao local em setembro/2017, técnicos da Funasa reafirmaram o estado de abandono das obras, sem notícia de solicitação de alteração do plano de trabalho. Assinalou-se a possibilidade de aproveitamento das estruturas de concreto armado executadas, fazendo-se necessárias, todavia, a limpeza e desassoreamento do leito do canal e a revisão dos parâmetros de projeto, em virtude de diversas intervenções supervenientes em terrenos na bacia de contribuição e ao final do canal de drenagem. Logo, não havia inconformidades técnicas substanciais em relação ao projeto aprovado que inviabilizassem a conclusão da obra (peça 39, p. 9).

19. Sintetizados os principais fatos atinentes ao caso sob exame, impõe-se destacar circunstância que não foi devidamente analisada na instrução desta TCE: as obras dos Termos de

Compromisso TC/PAC n.º 798/2007 e TC/PAC n.º 799/2007 constituíram lotes do mesmo contrato firmado com a empresa ABO Construções Ltda., no valor de R$ 3.079.648,25 (peça 82, pp. 5-9, 15-25).

20. Embora se trate de obras análogas em municípios distantes cerca de 75 km – sujeitas, portanto, a condicionantes locais próprias –, há conexão entre o TC-004.597/2017-6 e estes autos, visto que trataram de irregularidades similares em objetos decorrentes de um mesmo contrato administrativo. Diante disso, afigura-se pertinente levar em conta as ponderações feitas no bojo daquela TCE.

21. Consoante reconheceu o Relator no Voto condutor do Acórdão n.º 13.707/2023-TCU-1.ª Câmara, havia problemas prévios à execução do objeto do TC/PAC n.º 799/2007, em razão de invasões na área das obras desde antes de seu início. É o que se depreende de pareceres técnicos de abril e setembro de 2009 e de compromisso firmado, em 29/3/2011, pelo então Governador do Amapá de 'indenizar as famílias ocupantes dos imóveis localizados nas margens desse empreendimento até o final do prazo de vigência do convênio, tendo como objetivo o não impedimento da execução das obras em conformidade com o cronograma físico-financeiro aprovado'.

22. Tais entraves não foram solucionados na gestão do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque, e tampouco o foram até o fim da gestão da Senhora Laura Salime Hage de Souza, de acordo com relatório de visita técnica da Funasa, que atestou a presença de imóveis no percurso do canal e a necessidade de sua remoção para dar continuidade às obras.

23. Concluiu-se, assim, que a celebração de contrato sem a prévia remoção desses obstáculos representou dificuldade adicional para os gestores subsequentes, além dos atrasos nas obras decorrentes de fortes chuvas na região.

24. À vista disso, considerando que houve alguma execução das obras durante o período de gestão do Senhor Bruno Manoel Rezende, bem como as dificuldades por ele enfrentadas, a Corte de Contas deu provimento parcial ao recurso do ex-gestor, para afastar sua responsabilidade pelo débito solidário a ele imputado, com base no art. 22 do Decreto-Lei n.º 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), na mesma linha, aliás, do que já havia decidido o Tribunal no Acórdão n.º 17.721/2021-TCU-1.ª Câmara, ao julgar regulares as contas da Senhora Laura Salime Hage de Souza. Manteve-se a condenação do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque e da empresa ABO Construções em débito solidário e multas, em razão das irregularidades verificadas na execução do TC/PAC n.º 799/2007 (execução de obras em percentual menor do que os recursos aplicados e divergências documentais que comprometeram a comprovação do nexo financeiro com as despesas realizadas).

25. Feitas essas considerações, identifica-se conexão entre os fatos envolvendo ambos os termos de compromisso. Ainda que os problemas técnicos identificados no projeto e na execução do canal de drenagem em Pedra Branca do Amapari não justificassem a paralisação da execução do contrato com a ABO por quase dez meses, no início da gestor do Senhor Bruno Manoel Rezende, essa percepção muda quando se leva em conta a complexidade das questões administrativas envolvendo as obras do canal no Município de Porto Grande, com necessidade de desocupação de imóveis lindeiros, descompasso no cronograma físico-financeiro e lacunas documentais relevantes.

26. Em outras palavras, embora os termos de compromisso tenham visado à construção de obras totalmente independentes entre si, a opção feita na gestão do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque por contratar a execução dessas obras no âmbito de um único ajuste pode ter levado a que dificuldades enfrentadas para a consecução do objeto do TC/PAC n.º 799/2007 interferissem na execução do objeto do TC/PAC n.º 798/2007.

27. É razoável inferir que os imbróglios envolvendo as obras em Porto Grande, cujo valor perfazia cerca de dois terços do total pactuado com a ABO Construções Ltda., tenham impactado negativamente o ritmo dos trabalhos em Pedra Branca do Amapari, com posterior abandono das obras. Tal inferência não se mostra meramente conjectural, mas encontra respaldo na própria estrutura contratual adotada, na qual ambos os objetos foram executados sob um único ajuste, com

compartilhamento de recursos operacionais, logística e planejamento por parte da contratada. Nesse contexto, é natural que eventuais entraves relevantes em parcela substancial do contrato repercutam diretamente na capacidade de mobilização e execução dos serviços relativos ao outro lote, de menor vulto relativo.

28. Outrossim, aplicam-se ao presente caso ponderações similares às que fundamentaram o juízo de mérito favorável ao ora recorrente proferido pela Corte de Contas no Acórdão n.º 13.707/2023-TCU-1.ª Câmara. O plano de trabalho do TC/PAC n.º 798/2007 foi aprovado com base em projetos técnicos inadequados e as respectivas obras integraram contrato firmado a despeito de existirem obstáculos importantes à execução de parte relevante do objeto pactuado, tornando justificável a paralisação da execução do contrato entre janeiro e outubro de 2013. Bem assim, embora não constem dos autos evidências de providências concretas por ele adotadas com vistas a solucionar as falhas técnicas do projeto, as vistorias da Funasa evidenciaram alguma execução das obras após sua retomada ao final de 2013, denotando atuação proativa no sentido de buscar a conclusão das obras.

29. Cabe reconhecer, assim, que não ficou devidamente caracterizada omissão grave por parte do responsável, não sendo possível lhe atribuir responsabilidade pela imprestabilidade da parcela executada do objeto do TC/PAC n.º 798/2007.

30. Essa conclusão também se aplica, em boa medida, à sua sucessora. Em sua gestão, houve alguma evolução nas obras e foi apresentada a prestação de contas parcial. Também cabe ponderar que a paralisação e o posterior abandono das obras não podem ser dissociados da conduta da empresa contratada, a qual, conforme consignado nos autos, deixou de atender à notificação para retomada dos serviços, fator relevante e alheio à esfera direta de controle da gestora.

31. Nessa linha, inexistindo distinguishing relevante entre o contexto fático dos presentes autos e o do TC-004.597/2017-6, a coerência administrativa impõe desfecho semelhante para o caso em apreço, com fulcro no art. 926 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no Tribunal. Embora não se possa concluir pela regularidade plena da conduta do gestor, não estão presentes os pressupostos necessários à aplicação de sanção, razão pela qual se entende adequado julgar regulares com ressalva suas contas, com a consequente exclusão do débito e da multa.

32. Tal juízo deve ser estendido à responsável solidária, Senhora Laura Salime Hage de Souza (revel), com base nos arts. 281 e 288, § 4.º, do Regimento Interno, dada a identidade substancial das circunstâncias fáticas que permearam sua gestão, igualmente marcada pela persistência dos entraves técnicos e operacionais já descritos, sem elementos que indiquem atuação gravemente culposa distinta daquela atribuída ao recorrente. Pesa em favor de ambos os ex-gestores, ainda, o fato de não constarem como responsáveis em outros processos perante a Corte de Contas.

33. Registre-se, por oportuno, que não vislumbramos razões para propor a reabertura das contas do Senhor Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque nestes autos. As falhas do projeto do canal de drenagem em Pedra Branca do Amapari não podem ser atribuídas a esse responsável, visto que a alteração do plano de trabalho do TC/PAC n.º 798/2007 foi aprovada antes de ele assumir a Secretaria de Estado de Transportes. Bem assim, durante sua gestão, a fiscalização da obra foi efetiva em apontar as deficiências técnicas nos projetos e propor a paralisação das obras. Afora isso, eventuais críticas à opção pela contratação única dos objetos dos dois termos de compromisso estão alcançadas pela prescrição.

34. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público, em linha distinta à proposta pela AudRecursos, manifesta-se pelo provimento parcial do Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Bruno Manoel Rezende contra o Acórdão n.º 17.219/2021-TCU-1.ª Câmara, para tornar insubsistente o débito a ele imputado, em solidariedade com a Senhora Laura Salime Hage de Souza, e, por conseguinte, as multas que lhes foram aplicadas, bem como para julgar regulares com ressalva as contas de ambos os responsáveis e dar-lhes quitação."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, originariamente, da tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), diante da omissão no dever de prestar contas e da inexecução parcial do objeto pactuado, com imprestabilidade da fração executada, relativamente ao Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007, firmado com o Estado do Amapá visando à construção de canal de drenagem para controle da malária no Município de Pedra Branca do Amapari/AP.

2.Com vigência no período de 31/12/2007 a 23/7/2015 e prazo final para prestação de contas em 21/9/2015, referido ajuste previu recursos no total de R$ 995.562,53, dos quais R$ 900.000,00 a cargo da União e R$ 95.562,53 a título de contrapartida estadual.

3.Do montante federal, foi liberada uma única parcela, em 6/9/2010, no valor de R$ 360.000,00. Já o convenente honrou com uma contrapartida de R$ 36.000,00.

4.Para a execução das obras, foi contratada a empresa ABO Construções Ltda., que recebeu o valor de R$ 239.871,11, sendo R$ 218.042,85 de recursos federais.

5.Mediante vistoria realizada em 14/11/2014 (peça 1, fls. 151/155), o concedente apurou a execução física de 38,79% do objeto pactuado, com obras paralisadas e sem perspectiva de retomada. Posteriormente, em 2/10/2019, identificou que as obras se encontravam encerradas e sem etapa útil (peça 39).

6.No âmbito do TCU, entre outras medidas saneadoras, foi promovida a citação dos secretários estaduais de transporte à época dos fatos, Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque (gestão 3/2/2011 a 20/12/2012), Bruno Manoel Rezende (gestão 21/12/2012 a 31/3/2014) e Laura Salime Hage de Souza (gestão 1º/4/2014 a 31/12/2014), solidariamente com a empresa ABO Construções Ltda., em razão da inexecução parcial do objeto previsto, com imprestabilidade total da fração executada e paralisação injustificada das obras.

7.Mediante o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, este Tribunal decidiu, no que interessa à presente apreciação, julgar irregulares as contas de Bruno Manoel Rezende e condená-lo em débito, solidariamente com Laura Salime Hage de Souza, pelo valor de R$ 360.000,00, descontando-se as parcelas de R$ 225.697,18 (valor bloqueado judicialmente da conta bancária do ajuste em 30/12/2014) e R$ 150,50 (saldo existente na conta investimento do termo de compromisso em 28/2/2017), com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8.No caso, Bruno Manoel Rezende e Laura Salime Hage de Souza foram responsabilizados, na condição de gestores sucessores do instrumento de repasse, por não terem adotado providências administrativas devidas para dar continuidade às obras executadas entre 2011 e 2012, em que pese dispusessem de recursos financeiros e de contrato válido de execução das obras e não houvesse inconformidade técnica que inviabilizasse a conclusão do objeto pactuado.

9.Quanto a Sérgio Roberto Rodrigues de La Rocque, sua responsabilidade pelo dano ocasionado aos cofres públicos foi afastada devido à não constatação de irregularidades na execução das obras nem de eventual paralisação dos serviços no período em que esteve à frente da secretaria estadual de transporte do Amapá.

10.Já a empresa ABO Construções Ltda. teve a responsabilidade afastada devido à ausência de indícios de irregularidades técnicas na execução das obras, além da constatação de que a determinação da paralisação das obras foi ancorada em razões internas, sem qualquer relação com a sua conduta, inexistindo, ademais, indícios de pagamento por serviços inexecutados.

11. Irresignado com a sua condenação, Bruno Manoel Rezende interpôs recurso de revisão (peça 201), que ora se examina, alegando, basicamente: a) inocorrência de conduta omissiva quanto à continuidade da execução das obras pactuadas; b) ausência de responsabilidade pela imprestabilidade da parcela executada do objeto pactuado; c) existência de conexão entre o presente processo e o TC 004.597/2017-6, que tratou de termo de compromisso firmado com a Funasa para a execução de objeto idêntico, diferenciando-se apenas quanto ao local de execução, no qual este Tribunal, ao julgar recurso de reconsideração também interposto pelo ora recorrente, concluiu pela regularidade da sua

conduta em relação a fatos similares aos aqui discutidos (TC 004.597/2017-6, Acórdão 13.707/2023-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Jorge Oliveira).

12.Em sede de admissibilidade, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 2.581/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU.

13.No mérito, após analisar as alegações recursais, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs (peça 304) a negativa de provimento do recurso.

14.Discordando dessa proposta, a ilustre representante do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU) sugeriu (peça 306) o provimento parcial do apelo e, por conseguinte, a insubsistência do débito solidário e da multa imputados a Bruno Manoel Rezende, extensível a Laura Salime Hage de Souza, e a regularidade com ressalva das presentes contas quanto à responsabilidade desses ex-gestores.

15.Segundo o douto **Parquet**, tal qual concluiu este Tribunal ao apreciar o TC 004.597/2017-6, cujo contexto fático se assemelharia ao destes autos, não teria ficado devidamente caracterizado omissão grave por parte de Bruno Manoel Rezende, não sendo possível lhe atribuir responsabilidade pela imprestabilidade da parcela executada do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007.

16.Ainda segundo o MPTCU, tal conclusão deveria ser estendida à responsável solidária, com base nos arts. 281 e 288, § 4º, do Regimento Interno do TCU, "*dada a identidade substancial das circunstâncias fáticas que permearam sua gestão, igualmente marcada pela persistência dos entraves técnicos e operacionais já descritos, sem elementos que indiquem atuação gravemente culposa distinta daquela atribuída ao recorrente*".

17. Feito esse breve resumo, passo a decidir.

18. De pronto, anuo às análises e conclusões do Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, no sentido de que o presente recurso de revisão merece ser parcialmente provido, para tornar insubsistentes o débito e a multa aplicados ao recorrente, estendendo-se tal encaminhamento a Laura Salime Hage de Souza.

19.Com efeito, assiste razão ao douto **Parquet** ao sustentar que as premissas que fundamentaram o juízo de mérito favorável a Bruno Manoel Rezende no Acórdão 13.707/2023-TCU-1ª Câmara são igualmente aplicáveis ao caso em exame. Nesse precedente, este Tribunal reconheceu a ausência de conduta irregular por parte do recorrente em relação a ajuste, fatos e questionamentos análogos aos examinados nestes autos, afastando sua responsabilidade pela recomposição do dano ao erário que lhe havia sido imputado.

20.Tratou-se, no caso, de TCE envolvendo a execução do Termo de Compromisso TC/PAC 799/2007, firmado entre a Funasa e o Estado do Amapá visando à construção de canal de drenagem para o controle da malária no Município de Porto Grande/AP.

21.Naquela assentada, concluiu-se que não ficou devidamente caracterizada omissão grave por parte de Bruno Manoel Rezende, não sendo possível lhe atribuir responsabilidade pela imprestabilidade da parcela executada do objeto pactuado, ante as seguintes considerações: a) o plano de trabalho pactuado foi aprovado com base em projetos técnicos inadequados e as respectivas obras integraram contrato firmado a despeito de existirem obstáculos importantes à execução de parte relevante do objeto pactuado, tornando justificável a paralisação da execução do contrato entre janeiro e outubro de 2013; b) embora não constassem dos autos evidências de providências concretas adotadas pelo recorrente com vistas a solucionar as falhas técnicas do projeto, as vistorias da Funasa evidenciaram alguma execução das obras após sua retomada ao final de 2013, denotando atuação proativa no sentido de buscar a conclusão das obras.

22.Na ocasião, apontou-se que a celebração de ajustes com a Funasa destinados à transferência de recursos sem atendimento a todas as exigências legais e remoção dos obstáculos à realização das obras era um problema constatado há tempo pelo TCU, conforme exposto pelo Acórdão 2.306/2009-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o que, poderia ter representado, naquele caso específico, mais uma dificuldade para os gestores que receberam as obras já em execução.

23.Sendo assim, este Tribunal decidiu isentar o ora recorrente de responsabilidade pelo débito alusivo ao Termo de Compromisso TC/PAC 799/2007, considerando as dificuldades enfrentadas por ele e as atenuantes na sua conduta, conforme as disposições do art. 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

24.Vale esclarecer que as obras daquele ajuste e as do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007, objeto desta TCE, ainda que localizadas em municípios distantes cerca de 75 km, constituíram lotes do mesmo contrato firmado com a empresa ABO Construções Ltda., no valor de R$ 3.079.648,25 (peça 82, fls. 5/9 e 15/25), tendo havido compartilhamento de recursos operacionais, logística e planejamento por parte da contratada na construção das duas obras pactuadas.

25.Como colocado pelo Ministério Público junto a este Tribunal, embora os aludidos termos de compromisso tenham visado à construção de obras totalmente independentes entre si, a opção feita na gestão antecessora por contratar a execução dessas obras no âmbito de um único ajuste pode ter levado a que dificuldades enfrentadas para a consecução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 799/2007, cujo valor perfazia cerca de dois terços do total pactuado com a empresa ABO Construções Ltda., interferissem diretamente na capacidade de mobilização e execução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007, de menor vulto relativo.

26.Nesse sentido, apurou-se, no TC 004.597/2017-6, a existência de problemas prévios à execução do objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 799/2007, em razão de invasões na área das obras desde antes de seu início, com necessidade de desocupação de imóveis lindeiros, além de deficiências técnicas nos projetos de engenharia, descompasso no cronograma físico-financeiro, lacunas documentais relevantes e atrasos nas obras decorrentes de fortes chuvas na região. Tais fatores concorreram para o retardamento da execução contratual e, posteriormente, para o abandono das obras.

27.Destarte, inexistindo diferença relevante entre os fatos apurados neste processo e no TC 004.597/2017-6, é de se concluir que a atuação de Bruno Manoel Rezende na execução do Termo de Compromisso TC/PAC 798/2007 também foi marcada pelos entraves técnicos e operacionais apurados na execução do Termo de Compromisso TC/PAC 799/2007, sem indícios de culpa grave do recorrente.

28.Por essa razão, acolho a proposta apresentada pelo douto **Parquet** no sentido de que o presente recurso de revisão seja parcialmente provido, para tornar insubsistentes o débito e a multa aplicados a Bruno Manoel Rezende e julgar regulares com ressalva suas contas, adotando-se esse encaminhamento também em relação à responsável solidária, Laura Salime Hage de Souza, pelos mesmos fundamentos.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1749/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.521/2017-0.
1.1. Apensos: TC 021.891/2025-7; TC 021.243/2022-0; TC 021.239/2022-3; TC 006.899/2024-2; TC 021.240/2022-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Bruno Manoel Rezende (045.275.746-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Estado do Amapá.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Karina Soares Maramalde (1745/OAB-AP), representando Bruno Manoel Rezende.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara,

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 17.219/2021-TCU-1ª Câmara;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Bruno Manoel Rezende e Laura Salime Hage de Souza, dando-lhes quitação, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. comunicar esta deliberação ao recorrente, a Laura Salime Hage de Souza, à Fundação Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Estado do Amapá.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1749-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 021.999/2024-4
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S.A.
Responsáveis: Consórcio entre Montcalm e Ses para Rnest - Petrobras (11.406.160/0001-51); Montcalm Montagens Industriais S/A (63.081.764/0001-79); Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (05.716.739/0001-18).
Representação legal: João Lucas Pascoal Bevilacqua (357630/OAB-SP), entre outros, representando a Montcalm Montagens Industriais S/A.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PETROBRAS. RNEST. PAGAMENTOS DE INDENIZAÇÕES DEVIDO A PARALISAÇÕES POR CHUVAS. EXCLUSÃO DO CONSÓRCIO DO ROL DE RESPONSÁVEIS. CITAÇÃO DAS EMPRESAS QUE O COMPÕEM. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS EM RELAÇÃO À EMPRESA SITUADA NO EXTERIOR. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DA OUTRA EMPRESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial, reproduzida a seguir (peça 140), a qual contou com a anuência do corpo dirigente da unidade e do Ministério Público junto ao TCU (peças 141-143):

"*I. INTRODUÇÃO*

1.Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A., em cumprimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) proferidas por meio do Acórdão 1133/2023 -TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial (TC 010.004/2022-0), referente ao dano ocorrido no Contrato 0800.0056431.10.2 (peça 1), celebrado com o Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (Consórcio SES-Montcalm), formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta), o qual se beneficiou ao auferir receitas provenientes de medições relacionadas aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências'.

2.O objeto do aludido contrato consistiu na execução dos serviços de montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST.

3.A presente instrução destina-se ao exame das alegações de defesa apresentadas após regular citação.

II. HISTÓRICO

II.1. Tramitação processual

4.Em 10/2/2010, a Petrobras celebrou o Contrato 0800.0056431.10.2 com o Consórcio SES – Montcalm, formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e SES – Slovenské Energetické Strojárne A.S., tendo por objeto a montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50) da Refinaria Abreu e Lima – RNEST, incluindo fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, testes, pré-operação e operação assistida.

5.O contrato foi firmado por R$ 174.458.510,00, com prazo de 720 dias, sendo posteriormente alterado por doze termos aditivos e um termo de quitação, que elevaram o valor para R$ 241.096.867,54 e o prazo para 1.985 dias corridos. O encerramento ocorreu em 7/11/2014, ainda com pendências entre as partes.

6.Em seguida, a empresa Montcalm ajuizou ação ordinária (processo 0285525-94.2019.8.19.0001 – 14ª Vara Cível/RJ) contra a Petrobras, pleiteando R$ 57.598.986,77 sob alegação de desequilíbrio econômico-financeiro. A estatal apresentou contestação em 21/6/2020, requerendo a improcedência. O processo está atualmente em fase de produção de prova pericial, segundo informações acostadas a estes autos.

7.O contrato em análise integrou o escopo da fiscalização realizada no âmbito do FISCOBRAS 2009, especificamente no que se refere às denominadas verbas de chuvas, no contexto do processo TC 009.758/2009-3, tendo sido um dos instrumentos contratuais submetidos a monitoramento e deliberações por esta Corte, conforme estabelecido nos Acórdãos 2.007/2017-TCU-Plenário e 2.197/2017-TCU-Plenário.

8.Em cumprimento aos itens 9.1 e 9.2 dos Acórdãos 2007 e 2191/2017 – Plenário, além do disposto

no Acórdão 275/2020-TCU-Plenário, todos exarados no âmbito do processo TC 009.758/2009-3, a Petrobras, constituiu, por meio do DIP PRGE 447/2017, um Grupo de Trabalho destinado à quantificação de possíveis prejuízos decorrentes dos pagamentos efetuados com base nos anexos contratuais intitulados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', no contexto dos contratos celebrados para a execução das obras da Refinaria Abreu e Lima (RNEST).

9.Os trabalhos foram concluídos em 8/3/2018, ocasião em que o relatório final consolidou os achados e propiciou subsídios técnicos às providências cabíveis no âmbito das apurações em curso (peça 82 do TC 010.004/2022-0).

10.Por intermédio do Acórdão 275/2020-TCU– Plenário, proferido em 12/2/2020, foi reformulada a redação do subitem 9.2.1 dos Acórdãos 2007/2017-TCU – Plenário e 2191/2017-TCU – Plenário, esclarecendo-se a necessidade de prosseguimento, por parte da Petrobras, das medidas relacionadas à Tomada de Contas Especial (TCE) da Refinaria Abreu e Lima (RNEST).

11.No contexto dessas providências e em conformidade com o devido trâmite processual, formalizou-se, em 31/5/2022, a Tomada de Contas Especial TC 010.004/2022-0, com a finalidade de consolidar a apuração dos débitos oriundos das denominadas 'verbas de chuvas' nos contratos celebrados no âmbito da RNEST, viabilizando a quantificação dos montantes envolvidos e a adequada responsabilização dos agentes competentes.

12.No bojo do mencionado processo, a Comissão da Petrobras encaminhou o Relatório TCE RNEST 01/2020, juntado à peça 182 daqueles autos. Quanto ao Contrato 0800.0056431.10.2, objeto da presente Tomada de Contas Especial, constatou-se um dano inicial no montante de R$ 2.666.623,21 (data base 1/10/2020), posteriormente ajustado para R$ 1.248.293,61 (data base 1°/1/2024), sendo estabelecido o nexo de causalidade e imputada a responsabilidade ao Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (CNPJ: 11.406.160/0001-51).

13.A Unidade Técnica (AudTCE), ao examinar a Tomada de Contas Especial instaurada pela Petrobras (peças 225 a 226 do TC 010.004/2022-0), identificou a existência de vícios de difícil saneamento, os quais comprometiam a regularidade e a viabilidade do seu prosseguimento. Diante desse cenário, propôs-se o apensamento do TC 010.004/2022-0 ao processo originário TC 009.758/2009-3, além da notificação da estatal acerca do descumprimento das determinações anteriormente exaradas por esta Corte de Contas.

14.O Tribunal acolheu a supracitada proposta e, por meio do Acórdão 1133/2023-TCU – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), determinou que a Petrobras instaurasse procedimentos administrativos voltados à apuração do montante das indenizações decorrentes dos pagamentos efetuados com fundamento nos anexos contratuais intitulados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências'. Além disso, impôs a individualização dos processos de TCE para cada contrato em que fosse reconhecido dano e determinou ajustes na quantificação do débito inicialmente efetuada pela estatal.

15.Em 7/1/2024, balizado pelo Acórdão acima referido, a Petróleo Brasileiro S.A. instaurou a presente tomada de contas especial. O processo foi registrado no sistema ETCE com o número 928/2024.

16.O fundamento para a instauração do processo, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 35), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no contrato nº 0800.0056431.10.2, resultando em dano à Petrobras.

17.Os responsáveis, arrolados na fase interna, foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, prosseguiu-se com a presente tomada de contas especial (peças 19 a 27).

18.No relatório (peça 36), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original

de R$ 767.726,68, imputando-se a responsabilidade a Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras, na condição de contratado, Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto).

19.Em 29/8/2024, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 40), 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 41 e 42).

20.Em 6/9/2024, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 43).

21.Após a análise preliminar constante da peça 47, identificou-se a necessidade de diligenciar à Petrobras para obtenção de documentos complementares. A medida foi formalizada por meio do Ofício 12588/2025-TCU/Seproc, de 14/4/2025 (peça 50), cujo recebimento foi confirmado pela estatal, conforme Termo de Ciência acostado à peça 51.

22.Em atendimento à diligência expedida, a Petrobras encaminhou os documentos complementares por meio do Ofício DPBR-2025-27494 (peça 52), os quais foram juntados aos autos na peça 54.

23.Na instrução anterior (peça 57), concluiu-se que o processo se encontrava regularmente constituído e reunia os requisitos necessários ao seu prosseguimento, nos termos da IN TCU 98/2024 e da Resolução TCU 344/2022.

24.Na ocasião, opinou-se pela inadequação da manutenção do consórcio no rol de responsáveis, em razão de sua carência de personalidade jurídica e da jurisprudência do TCU quanto ao tema. Por isso, as notificações foram dirigidas somente às pessoas jurídicas que o integraram. Ainda em relação a esse ponto, será proposta a exclusão do consórcio do polo passivo destes autos.

25.Diante desse cenário, propôs-se a citação das empresas responsáveis, conforme detalhado na seção seguinte.

II.2. Irregularidade e responsabilização que motivaram as citações (peça 57, p. 5-14)

*26. **Situação encontrada**: Foram realizados pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no contrato 0800.0056431.10.2, resultando em dano à Petrobras.*

27.O relatório do Fiscobras 2009 (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3), revelou falhas substanciais na estrutura metodológica adotada para cálculo e controle das verbas indenizatórias pagas em razão de paralisações por chuvas nos contratos da RNEST. Os principais achados podem ser assim sintetizados:

a) Identificou-se o desvirtuamento da finalidade da verba, cujo propósito inicial era meramente indenizatório, mas que, em decorrência de critérios inadequados, acabou por permitir a obtenção de lucros por parte das contratadas mesmo diante da paralisação das atividades;

b) Verificou-se a utilização indevida de custos operacionais (produtivos) para estimar indenizações de equipamentos parados, contrariando as diretrizes do Manual do Sicro, que orienta o uso de custos improdutivos nesses casos;

c) Constatou-se fragilidade nas memórias de cálculo apresentadas, que, além de incompletas e fora do formato exigido, careciam de elementos fundamentais, como o quantitativo de dias de chuva considerados;

d) Apurou-se incompatibilidade entre os critérios de estimativa da verba e os dispositivos contratuais, o que ampliava o risco de subestimativas e abria margem a prejuízos relevantes para a Petrobras; e

e) Observou-se a ausência de comprovação efetiva dos custos declarados, uma vez que não era promovido o cotejo entre os valores informados e os registros salariais constantes nas folhas de pagamento.

28.Tais fragilidades evidenciavam risco elevado de dano ao erário e revelavam uma sistemática de

medição antieconômica, incompatível com os princípios da boa gestão dos recursos públicos. Esse cenário motivou a atuação corretiva desta Corte, que determinou à Petrobras a revisão da metodologia adotada, com vistas a assegurar a adequada apropriação dos períodos de paralisação e dos custos unitários aplicáveis, bem como a restringir pagamentos vinculados ao 'Anexo de Chuvas' que não observassem os critérios estabelecidos pelo Tribunal.

29.Dessa forma, a Petrobras apresentou, em 25/2/2011, nova metodologia para o ressarcimento das paralisações, submetendo-a à apreciação do TCU. Após examinar as alterações promovidas no 'Anexo de Chuvas' e as manifestações das empresas interessadas, o Tribunal, por meio do Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), determinou que os pagamentos passassem a observar os critérios reformulados.

30.Mesmo após as adequações implementadas, persistiu a necessidade de reavaliar os anexos contratuais, o que ensejou a prolação de sucessivos acórdãos entre 2017 e 2019 no âmbito do TC 009.758/2009-3, voltados ao aperfeiçoamento das normas que disciplinavam os pagamentos decorrentes de paralisações climáticas, bem como à revisão dos dispêndios realizados.

31.Essa sucessão de eventos culminou no Acórdão 275/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), por meio do qual se determinou que a Petrobras desse prosseguimento às providências relacionadas à tomada de contas especial, com a quantificação das indenizações e a adoção de medidas voltadas ao eventual ressarcimento ao erário, conforme já registrado nesta instrução (itens 8 e 13).

32.Em atendimento às determinações desta Corte, a Petrobras instituiu Grupo de Trabalho para apurar os valores indenizatórios relacionados às paralisações por chuvas nos contratos da RNEST, cujos resultados foram consolidados no Relatório TCE RNEST 01/2020, que deu origem à Tomada de Contas Especial TC 010.004/2022-0.

33.No exame do processo, a AudTCE identificou vícios em sua constituição, o que levou o Tribunal a determinar, por meio do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), a instauração de processos individualizados por contrato e a adoção de diretrizes para o aprimoramento dos cálculos. Posteriormente, o Acórdão 2474/2023-TCU-Plenário tornou insubsistente a determinação relativa à exclusão de custos de equipamentos alugados sem comprovação documental.

34.Em cumprimento a essas deliberações, instaurou-se a presente Tomada de Contas Especial, ocasião em que a Petrobras revisou os cálculos, conforme registrado no Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 36).

35.Em atenção à diligência dirigida à Petrobras, consoante proposta consignada na instrução de peça 47, a unidade técnica, ao apreciar as respostas apresentadas e conforme registrado na peça 57, concluiu pela conformidade da revisão dos cálculos realizada pela estatal com as diretrizes fixadas no Acórdão 1133/2023-TCU-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

36.Naquela oportunidade (peça 57), consignou-se que esta Corte, ao deliberar sobre a matéria, estabeleceu medidas destinadas ao aprimoramento da metodologia de cálculo das indenizações e à correção de distorções na apuração dos valores devidos, destacando-se a ampliação da base amostral, a exclusão de horas extras, a depuração dos custos de mão de obra e a revisão dos critérios de atualização monetária.

37.Restou evidenciado que, em cumprimento às diretrizes estabelecidas por esta Corte, a Petrobras procedeu à revisão dos cálculos mediante adoção de base amostral ampliada e estatisticamente representativa, qual seja, a mesma validada pela unidade técnica desta Corte por ocasião da apreciação da TCE RNEST 001/2020. À vista desses elementos, restou atendida, sob esse aspecto, a determinação constante do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário, conforme se extrai do Relatório do Tomador de Contas (peça 36).

38.Quanto às horas extras, o tomador de contas informou não haver registros dessa rubrica nas memórias de cálculo ou nos documentos relativos às paralisações por chuvas, após verificação dos Relatórios Diários de Campo e demais documentos comprobatórios.

39.No que se refere à exclusão dos custos relativos à 'Cesta Básica', 'Plano de Saúde' e 'Plano Odontológico', registrou-se a retirada desses encargos das memórias de cálculo, diante da ausência de comprovação documental de seu pagamento, em conformidade com o item 9.1.3.3 do Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário.

40.Em relação aos custos de equipamentos alugados, consignou-se que a determinação inicial de exclusão desses valores foi posteriormente tornada insubsistente pelo Acórdão 2474/2023-TCU-Plenário, razão pela qual os cálculos observaram as premissas então vigentes.

41.Adicionalmente, a Petrobras revisou a metodologia de atualização monetária, passando a adotar o IPCA, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte.

42.As medidas implementadas resultaram em qualificação dos cálculos efetuados, permitindo que a quantificação do dano representasse, de forma mais precisa e aderente a dimensão dos pagamentos indevidos apurados. Dessa maneira, a instrução anterior avaliou que a estatal cumpriu integralmente as determinações exaradas no Acórdão 1133/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), incorporando as diretrizes estabelecidas por esta Corte de Contas.

*43.**Objeto no qual foi encontrada a constatação:** Contrato 0800.0056431.10.2 (peça 1), entre a Petrobras e o Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (Consórcio SES-Montcalm), formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta), tendo como objeto a execução dos serviços de montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST.*

*44.**Evidências:** documentos internos da Petrobras, como: contrato, aditivos, memórias de cálculo (peças 1 a 46, incluindo itens não digitalizáveis).*

*45.**Critérios:** Determinações expedidas no Acórdão 1133/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).*

*46.**Causas:** Utilização de parâmetros equivocados para pagamentos das denominadas 'verbas de chuvas' nos contratos da Petrobras.*

*47.**Efeitos:** Dano ao erário consistente na diferença entre os valores considerados devidos de acordo com a metodologia especificada e os efetivamente pagos.*

48.O cálculo do valor considerado devido — correspondente ao montante que deveria ter sido pago à contratada em razão das paralisações por chuvas — encontra-se consolidado na planilha denominada Planilha '0800.0056431.10-2 - MC - Pagamento de Chuvas=0_TCE 2024' (Doc. 13) (a qual pode ser baixada em itens não digitalizáveis à peça 46), que concretizou os valores revisados à luz das premissas fixadas pelo TCU.

49.Os valores efetivamente pagos ao consórcio contratado têm origem nas medições RM-92 (28/11/2013) e RM-27 (24/4/2017), acostadas à peça 54 destes autos, conforme apresentado pelo tomador de contas (peça 36, p. 26)

50.Para o cálculo do dano propriamente dito foram utilizados dois conjuntos de dados essenciais: (i) os valores recalculados, constantes da Planilha '0800.0056431.10-2 - MC - Pagamento de Chuvas=0_TCE 2024' (Doc. 13), os quais refletem os montantes considerados legítimos segundo a metodologia revisada; e (ii) os valores efetivamente pagos, atualizados, discriminados na planilha Planilha '0800.0056431.10-2 - MC - Atualização Monetária do valor pago_TCE 2024' (Doc. 14) (a qual pode ser baixada em itens não digitalizáveis à peça 46), que consolida os pagamentos realizados no âmbito do supracitado contrato (medições RM-92 e RM-27).

51.Com base na confrontação entre os valores historicamente pagos e os montantes apurados conforme a metodologia revisada, apurou-se uma diferença que configura o débito a ser restituído.

52.Após os pertinentes ajustes, o Tomador de Contas apurou que o valor devido no âmbito Contrato 0800.0056431.10.2 seria de R$ 2.630.478,47 (valor atualizado, data base 1/1/2024, peça 17), todavia o montante pago ao consórcio contratado foi de R$ 3.878.772,08 (valor atualizado, data base 1/1/2024, peça 16), resultando em uma diferença de R$ 1.248.293,61 (valor atualizado, data base 1/1/2024).

53.Em suma, para a apuração do montante final do débito, utilizou-se como referência os valores históricos das medições RM-92 (28/11/2013) e RM-27 (24/4/2017) acostados à peça 54 destes autos, cujo somatório, no valor de R$ 2.260.212,93 (valor original, peça 36, p. 25), representou o total originalmente desembolsado a título de indenização pelas paralisações decorrentes de chuvas.
54.Após a aplicação da metodologia ajustada, os valores efetivamente devidos e pagos foram atualizados para data de 1/1/2024.
*55.**Responsabilização**: Como historiado na Seção II.1 desta instrução, o débito objeto da citação foi solidariamente imputado apenas às empresas integrantes do Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (Consórcio SES-Montcalm), quais sejam, as empresas Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79) e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (CNPJ: 05.716.739/0001-18). Dessa forma, as responsáveis foram citadas nos seguintes termos:*
*55.1.**Conduta:** receber valores indevidos a título de indenização por paralisações decorrentes de chuvas, no âmbito do Contrato 0800.0056431.10.2, em decorrência da aplicação de metodologia de cálculo considerada antieconômica e em desacordo com os parâmetros estabelecidos por este Tribunal.*
*55.2.**Nexo de Causalidade:** o recebimento indevido, resultante da aplicação de critérios inadequados nas medições das horas paralisadas, gerou dano ao erário correspondente à diferença entre o valor indenizatório corretamente apurado segundo a metodologia revisada e o montante efetivamente pago à contratada.*
*56.**Encaminhamento:** Citação das responsáveis, por intermédio dos Ofícios 19229/2025-TCU/Seproc, 27/5/2025 e 19228/2025-TCU/Seproc, 27/5/2025 (peças 62 e 63).*
57.Citada por meio do Ofício 19229/2025-TCU/Seproc, 27/5/2025 (peça 62), com Aviso de Recebimento dos Correios datado de 3/6/2025 (peça 65), a empresa Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79) apresentou alegações de defesa e documentos complementares (peças 66-136).
58.Em relação à empresa Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (CNPJ: 05.716.739/0001-18) o aviso de Recebimento AR dos Correios retornou com a informação 'Desconhecido' (peça 64). Diante da inviabilidade de notificação da empresa e do resultado das pesquisas nos sistemas corporativos, constatou-se que a Slovenske Energeticke Strojarne AS, ora extinta, situa-se no exterior, sem procurador constituído em território nacional (peça 137).
59.Nesse cenário, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) do TCU reportou os óbices à efetivação da citação, restituindo os autos a esta unidade técnica para avaliar, sob o prisma da conveniência e oportunidade, o eventual arquivamento do processo em relação à referida responsável.

III. EXAME TÉCNICO

60.Regularmente citada, a empresa Montcalm Montagens Industriais S/A, consorciada executora do Contrato 0800.0056431.10.2, colacionou alegações de defesa (peça 67) e farta documentação complementar (peças 68 a 136). O exame de mérito processar-se-á nesta seção, precedido pela síntese dos argumentos deduzidos pela responsável.
61.A supracitada peça defensiva está organizada nos seguintes tópicos:
a) Tempestividade (peça 67, p. 2);
b) Nenhuma Irregularidade (peça 67, p. 2-5);
c) Prescrição Intercorrente Verificada (peça 67, p. 5-13);
d) A Relação Contratual (peça 67, p. 13-16);
e) Questão Já Dirimida Pelo Judiciário Violação à Coisas Julgada (peça 67, p. 16-18);
f) Verbas devidas (peça 67, p. 18-21); e
g) Conclusão (peça 67, p. 21-22)
62.Sucede-se a síntese dos argumentos deduzidos nas alegações de defesa, cuja análise de mérito será empreendida logo após a exposição integral das teses apresentadas.

III.1. Resumo das Alegações de defesa da empresa Montcalm Montagens Industriais S/A (peça 67)

Tempestividade (peça 67, p. 2)

63.Por intermédio de seus procuradores legalmente constituídos, a empresa Montcalm apresenta sua peça de defesa, arguindo, preliminarmente, a tempestividade das alegações ora deduzidas.

Nenhuma Irregularidade (peça 67, p. 2-5)

64.Este tópico aborda o retrospecto fático-processual e a tese de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, além de sumarizar os argumentos que serão detalhados adiante pela defesa. Ressalte-se que em relação à prescrição comum, os argumentos são exauridos nesta seção, haja vista que o tópico subsequente se refere à argumentação específica acerca da prescrição intercorrente.

65.Assim, em suma, após apresentar breve histórico processual e cronologia dos fatos em análise, assinala a defesa que a pretensão ressarcitória e punitiva desta Corte estaria prescrita, porquanto transcorrido mais do que cinco (5) anos desde a prolação do Acórdão 2144/2013, dos pagamentos realizados, ou mesmo do encerramento das obras, em março/2016.

66.Complementando a preliminar, a defesa aduz que as controvérsias atinentes ao contrato já teriam sido submetidas ao Poder Judiciário. Especificamente quanto à indenização pelas paralisações decorrentes de chuvas, argumenta que a matéria já teria sido objeto de tutela cautelar antecedente transitada em julgado, na qual se teria reconhecido a inexigibilidade da cobrança formulada pela Petrobras, além de constituir objeto de ação indenizatória ainda em fase de instrução. Sob esse enfoque, entende ser incabível reabrir a discussão na esfera administrativo-fiscalizatória do TCU, sob pena de risco de decisões conflitantes e de afronta à coisa julgada.

67.A defesa destaca ainda que não haveria como se exigir da Montcalm a devolução de qualquer quantia à Petrobras, uma vez que a própria contratante lhe seria devedora de vultosa indenização histórica. Afirma que esse saldo estaria sendo apurado judicialmente e que perícia recentemente produzida teria apurado crédito superior a R$ 151 milhões, em valores de junho de 2025.

68.Prosseguindo, contextualiza a posição da empresa no relacionamento contratual, afirmando tratar-se de sociedade idônea, sem vinculação a escândalos de corrupção, mas que teria sofrido os efeitos colaterais das irregularidades ocorridas no âmbito da Petrobras.

69.Diante daquele cenário, assevera que, em razão de alterações promovidas pela Petrobras durante a execução contratual, ter-se-ia instaurado desequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, sem a correspondente recomposição. Por essa razão, a Montcalm teria sido compelida a ajuizar ações tanto para suspender cobranças reputadas ilegais, que inclusive teriam ensejado a negativação de seu nome, quanto para buscar o recebimento de custos essenciais por ela suportados na execução das obras.

70.Nessa mesma linha argumentativa, a defesa pontua que a condição de devedora da Petrobras em relação à Montcalm seria inequívoca, tanto que teriam sido celebradas duas transações extrajudiciais nas quais a estatal reconhecera valores devidos de aproximadamente R$ 21 milhões e R$ 15 milhões, em valores históricos. Afirma, todavia, que, a despeito desse reconhecimento e de novas negociações travadas entre as partes, a contratante ainda se recusaria a adimplir os montantes reconhecidos, circunstância que teria causado severos prejuízos financeiros à empresa, inclusive em sua atividade empresarial e no pagamento da folha salarial.

71.Finaliza o tópico afirmando que os recebimentos relativos às paralisações por chuvas não estariam maculados por qualquer irregularidade. Ao contrário, argumenta que os parâmetros foram fixados posteriormente pelo TCU e, portanto, não poderiam ser aplicados ao caso, inexistindo, no seu entender, qualquer fundamento para a revisão dos pagamentos efetuados pela Petrobras durante a vigência contratual.

Prescrição Intercorrente Verificada (peça 67, p. 5-13)

72.Em tópico seguinte, a defendente suscita a ocorrência da prescrição intercorrente, asseverando que a pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte encontra-se fulminada pelo decurso do tempo, ante a suposta inércia processual por período superior ao triênio legal.

73.Ampara sua tese em recentes julgados do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o entendimento do Ministro Gilmar Mendes no MS 37316/DF, sustentando que a sucessão indefinida de causas interruptivas equivaleria, por vias transversas, à tese da imprescritibilidade, o que afronta o

postulado da segurança jurídica.

74.Invoca a aplicação do princípio da unicidade da interrupção, previsto no art. 202 do Código Civil, para refutar a possibilidade de múltiplas e sucessivas interrupções do prazo prescricional, conforme procedido pela unidade técnica em sua análise (peça 57).

75.Argumenta que atos de natureza meramente administrativa — tais como despachos de concessão de vista, certificações de ciência ou juntada de cópias de outros processos — carecem de carga decisória ou impulsionadora. Assim, nos termos do art. 8º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022, tais eventos seriam inidôneos para interromper o curso do prazo.

76.Por fim, a defesa aponta o transcurso de lapso temporal superior a três anos entre a emissão do Relatório TCE RNEST 01/2020 (13/3/2020) e o Acórdão 1133-TCU-Plenário (7/6/2023), pugnando pelo arquivamento e extinção do processo com resolução de mérito.

A Relação Contratual (peça 67, p. 13-16)

77.Inicia o tópico contextualizando tratando da relação contratual firmada com a Petrobras, apresentando histórico do ajuste, suas alterações e evolução ao longo da execução, com destaque para sucessivas prorrogações e modificações contratuais.

78.Na sequência, sustenta que a execução do contrato teria sido prejudicada por reiterados descumprimentos imputados à Petrobras, envolvendo entraves operacionais, exigências supervenientes e falhas na condução do empreendimento, circunstâncias que teriam gerado custos adicionais expressivos suportados pela Montcalm.

79.Aduz, ainda, que, apesar desse cenário, a contratada teria cumprido integralmente suas obrigações, concluindo a obra, ao passo que a Petrobras permaneceria inadimplente quanto a valores que lhe competiriam, o que teria acarretado desequilíbrio econômico-financeiro do ajuste.

80.Prosseguindo, a defesa argumenta que os custos extraordinários assumidos decorreriam de obrigações que, contratualmente, seriam de responsabilidade da Petrobras, ressaltando que tais valores teriam sido, inclusive, reconhecidos pela própria estatal em instrumentos de transação extrajudicial posteriormente não cumpridos.

81.Finaliza o respectivo tópico, asseverando que, diante da recusa da Petrobras em adimplir os valores reconhecidos e da tentativa de cobrança de quantias relacionadas às chamadas verbas de chuvas, a Montcalm teria sido compelida a recorrer ao Poder Judiciário, com o objetivo de suspender cobranças reputadas indevidas e buscar o ressarcimento dos prejuízos suportados.

Questão já Dirimida Pelo Judiciário Violação à Coisas Julgada (peça 67, p. 16-18)

82.A defendente suscita a ocorrência de violação à coisa julgada e o risco de decisões conflitantes em face da judicialização pretérita das controvérsias ora em apreço, noticiando que se sagrou vencedora em sede de ação cautelar (Processo 0156594-10.2018.8.19.0001), com trânsito em julgado certificado em 13/7/2021, na qual se reconheceu a inexigibilidade de cobrança efetuada pela Petrobras no valor de R$ 686.621,30, embasada nos Acórdãos 2.007/2017 e 2.191/2017 deste Tribunal.

83.Argumenta que a referida exação administrativa careceu de memória de cálculo e de observância ao contraditório, configurando ameaça à integridade da atividade empresarial do consórcio diante da iminente inscrição em cadastros de inadimplentes.

84.Ademais, aponta que a mesma temática — referente às verbas indenizatórias por chuvas — é objeto de discussão em ação ordinária indenizatória (Processo 0285525-94.2019.8.19.0001), atualmente em fase pericial, onde a estatal busca compensar tais valores com o crédito milionário reclamado pela contratada.

*85.Sob esse prisma, sustenta que a continuidade desta Tomada de Contas Especial implicaria em indevido **bis in idem** e afronta à segurança jurídica, dada a prevalência da jurisdição cível sobre a pretensão ressarcitória administrativa nestas circunstâncias específicas.*

Verbas devidas (peça 67, p. 18-21)

86.No mérito, a sociedade empresária sustenta a regularidade dos pagamentos percebidos a título de paralisações por chuvas, insurgindo-se contra a aplicação retroativa dos marcos metodológicos fixados por este Tribunal nos Acórdãos 2.007/2017, 2.191/2017 e 275/2020. Argumenta que a

incidência de diretrizes exaradas anos após a conclusão das obras, ocorrida em 2016, vulnera a estabilidade das relações jurídicas e o ato jurídico perfeito, mormente quando o ajuste foi celebrado sob égide normativa diversa em 2010.

87.Sublinha que a matriz de riscos contratual, em sua Cláusula 5.2.2, foi límpida ao excluir do preço global os impactos financeiros decorrentes de intempéries, remetendo tais eventos ao campo das situações supervenientes que ensejam o reequilíbrio da equação econômico-financeira.

88.Aduz, nesse sentido, que o ressarcimento das horas paradas encontra amparo na Cláusula Décima Nona e no Anexo XVI do instrumento convocatório, os quais estabeleceram o procedimento para a devida compensação por onerosidade excessiva.

89.Infere, assim, que a pretensão ressarcitória da estatal baseia-se em justificativas genéricas de conformidade ao controle externo, ignorando que os custos foram efetivamente suportados pela contratada e que a recomposição do sinalagma era imperativo contratual e legal, independentemente de entendimentos técnicos supervenientes desta Corte de Contas.

Conclusão (peça 67, p. 21-22)

90.Concluindo sua peça defensiva, a empresa requer o reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória desta Corte. Subsidiariamente, argui a falta de interesse de agir ante a absorção da controvérsia pelo Poder Judiciário, visando obstar duplicidade de condenações sobre o mesmo suporte fático. No mérito, defende a improcedência da imputação de débito e a plena conformidade dos valores indenizados. Por fim, protesta, ainda, pela produção de todas as provas permitidas, conforme as faculdades previstas no art. 162 do RI/TCU.

Análise

91.No tocante à preliminar de tempestividade arguida pela defesa da empresa Montcalm, conclui-se que as alegações apresentadas são tempestivas, razão pela qual devem ser conhecidas.

92.Em relação ao segundo tópico da defesa, intitulado 'Nenhuma Irregularidade' (peça 67, p. 2-5), cumpre registrar que esta seção se destina à análise dos argumentos referentes à prescrição comum, matéria suscitada pela defesa exclusivamente nesse tópico.

93.Os demais itens ali constantes possuem caráter introdutório, porquanto apenas antecipam argumentos desenvolvidos em tópicos específicos, razão pela qual não serão objeto de exame neste momento, uma vez que a análise pormenorizada ocorrerá oportunamente, na sequência em que as razões foram apresentadas pela defesa.

94.Com efeito passa-se a análise dos argumentos relativos a prescrição comum suscitados pela defesa (peça 67, p. 2-3).

95.Alude a defesa que pretensão ressarcitória e punitiva estaria prescrita, uma vez que teria transcorrido mais do que cinco (5) anos desde a prolação do Acórdão 2144/2013, dos pagamentos realizados, ou mesmo do encerramento das obras, em março/2016.

96.Contudo, tal argumento não merece prosperar.

97.Sobressai da tese defensiva uma compreensão equivocada acerca do instituto da prescrição, ao pretender elevar a citação operada em 2025 à condição de único ato interruptivo do prazo prescricional. Ao desconsiderar o iter processual e os diversos atos de apuração que o compõem, a responsável conclui, equivocadamente, pela consumação do prazo quinquenal. Essa interpretação, entretanto, carece de amparo na sistemática adotada por esta Corte de Contas e na Resolução-TCU 344/2022, cujos fundamentos passa-se a expor.

98.Cumpre rememorar que o tema prescrição foi objeto de análise na instrução anterior (peça 57).

81.A referida instrução abordou a matéria sob a ótica do entendimento do Supremo Tribunal Federal (RE 636.886, Tema 899) e da Resolução-TCU 344/2022, com as alterações promovidas pela Resolução-TCU 367/2024.

82.Em resumo, no que tange à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de

11/10/2022, publicada em 21/10/2022 e alterada pela Resolução TCU 367, de 13/3/2024, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

83.De acordo com o art. 4° do ato normativo, o prazo prescricional terá início a partir dos eventos a seguir relacionados:

Art. 4° O prazo de prescrição será contado:

I – da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV – da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V – do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

84.De outra parte, as causas interruptivas da prescrição se encontram dispostas no art. 5° da resolução, adiante reproduzido:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III – por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV – pela decisão condenatória recorrível.

§ 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4° A interrupção da prescrição em razão da apuração do fato ou da tentativa de solução conciliatória, tal como prevista nos incisos II e III do caput, pode se dar em decorrência da iniciativa do próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade.

§ 5º A interrupção da prescrição em razão dos atos previstos no inciso I tem efeitos somente em relação aos responsáveis destinatários das respectivas comunicações.

99.Importante registrar que, 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, Relª. Minª. Rosa Weber) e MS 38.232-AgR (Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber) – o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela administração pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

100.Além disso, em precedente desta Corte de Contas, o Acórdão 2.219/2023-Segunda Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

101.Tem-se, ainda, o Acórdão 8.693/2023-Primeira Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), de acordo com o qual ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999

estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

102.Conforme exposto, o prazo prescricional para as pretensões punitiva e de ressarcimento do Tribunal de Contas da União é de cinco anos, contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, nos termos do art. 4º da referida resolução.

103.Importante destacar que, de acordo com o art. 5º do mesmo normativo, a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco de apuração do fato, não sendo necessária a notificação do responsável para que se produza o efeito interruptivo.

104.Esse entendimento fica evidenciado em Registra-se ainda que, 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, Relª. Minª. Rosa Weber) e MS 38.232-AgR (Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber) – o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela administração pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

105.Delineados os contornos do normativo aprovado pelo Tribunal, passa-se à análise do caso concreto em relação à eventual ocorrência de prescrição.

106.Do exame dos autos, depreende-se que o termo inicial da prescrição ordinária ocorreu em 14/8/2013, data do conhecimento dos fatos relativos ao Contrato 0800.0056431.10.2 (peça 1), conforme o art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022. O subsequente encadeamento de atos processuais — sintetizado no Quadro 1 da instrução precedente (peça 57) e composto por deliberações, instruções técnicas e despachos — comprova a inocorrência de inércia administrativa, dada a existência de marcos interruptivos previstos no art. 5º, inciso II, da citada norma.

107.Reitera-se, nos termos da instrução consignada na peça 57, que não se verificou o transcurso de prazo superior a cinco anos entre os eventos com aptidão para interromper a prescrição comum, assim como não se constatou lapso superior a três anos entre os marcos interruptivos da prescrição intercorrente, tema que será analisado de forma mais detida na sequência.

108.Com fundamento na norma aplicável e nos precedentes citados, atualiza-se o rol — não exaustivo — de marcos processuais relevantes para o exame da prescrição, demonstrando-se que não se configurou o decurso do prazo necessário ao acolhimento da tese defensiva.

Quadro 1: Lista não exaustiva de eventos com impacto na prescrição.

Data	***Documento***	***Resolução 344***	***Efeito***
10/2/2010	*Contrato (peça 1)*		*Início da contagem para o prejuízo à defesa*
14/8/2013	*Acórdão 2144/2013 -TCU- Plenário (TC 009.758/2009-3)*	*Art. 5° inc.II; art. 8º*	*Início da Contagem da Prescrição quinquenal* *Interrupção do prejuízo à defesa (empresas chamadas em oitiva)*
30/5/2016	*Instrução SeinfraOperações (peça 352 do TC 009.758/2009-3)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção da Quinquenal e início da intercorrente*
8/3/2018	*Relatório do Grupo de Trabalho da Petrobras (peça 82 do TC 010.004/2022-0)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*
13/3/2020	*Relatório TCE RNEST 01/2020 (peça 182 do TC*	*Art. 5° inc.II;*	*Interrupção de ambas as*

	010.004/2022-0)	*Art. 8º, §1º*	*prescrições quinquenal e intercorrente*
10/10/2022	*Despacho de Ministro concedendo acesso às peças sigilosas, além das manifestações que se seguiram até 12/2022 (ver peças 208 e 214 do TC 010.004/2022-0)*	*Art. 8º, §1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
7/6/2023	*Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (TC 010.004/2022-0)*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*
16/5/2025	*Instrução de Citação*	*Art. 5° inc.II; Art. 8º, §1º*	*Interrupção de ambas as prescrições quinquenal e intercorrente*

109.Nessa linha, ainda que se adote como baliza temporal o desembolso dos recursos ou a conclusão do empreendimento em março de 2016, a pretensão da defesa sucumbe diante da eficácia interruptiva dos atos processuais já consignados.

110.O argumento da defesa não merece acolhimento, pois, à luz da Resolução-TCU 344/2022, a marcha processual demonstrada na presente análise afasta a inércia necessária à configuração da prescrição.

111.Dando prosseguimento à análise das alegações defensivas, passa-se ao exame do tópico relativo à alegada ocorrência de prescrição intercorrente, conforme exposto na peça 67, p. 5-13.

112.À semelhança da análise precedente, relativa à prescrição comum, apresenta-se, inicialmente, panorama geral acerca do tema, seguido do exame específico dos pontos suscitados pela defesa.

85.Cumpre rememorar que a Resolução TCU 344, de 11/10/2022, com as alterações promovidas pela Resolução TCU 367, de 13/3/2024, passou a prever a hipótese de prescrição intercorrente em seu art. 8º, nos seguintes termos:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1° A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2° As causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal também impedem, suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

§ 3º O marco inicial de contagem de prazo da prescrição intercorrente é a ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição principal. (AC)(Resolução-TCU nº 367, de 13/03/2024, BTCU Deliberações nº 42/2024)

86.Com efeito, a prescrição intercorrente incidirá caso o processo seja paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, a ela se aplicando as demais causas impeditivas, suspensivas e interruptivas da prescrição principal.

87.Destaca-se que a prescrição intercorrente também é interrompida por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se o pedido e a concessão de vista dos autos, a emissão de certidões, a prestação de informações, a juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

88.Inclusive, por intermédio do Acórdão 534/2023 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), esta Corte de Contas firmou entendimento a respeito do termo de início da prescrição intercorrente:

9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução;

89.Registre-se, ainda, os Acórdãos 7.932/2023-Segunda Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes) e 8.953/2023-Primeira Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), nos quais se adotou o entendimento de que, havendo solidariedade entre os responsáveis pelo débito em apuração no TCU, a interrupção da

prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a um deles estende-se aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil.

90.Nessa linha também o Acórdão 463/2024-Plenário (Rel. Min. Jhonatan de Jesus), respostas a oitivas e pedidos de prorrogação de prazo constituem atos capazes de interromper a prescrição intercorrente em relação a todos os responsáveis, uma vez que manifestações tempestivas contribuem para o regular andamento do processo e para a adequada apuração dos fatos, nos termos do art. 8º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022.

91.Registre-se, por oportuno, entendimento firmado no âmbito do TCU no sentido de que a caracterização de ato interruptivo da prescrição intercorrente não decorre propriamente de seu conteúdo, mas de sua utilidade e necessidade para o regular prosseguimento do processo, em consonância com a finalidade do instituto.

92.Esse entendimento resta consubstanciado no enunciado de jurisprudência extraído do Acórdão 6519/2025-TCU-Primeira Câmara, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus que assevera:

A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato previsto no curso do procedimento administrativo, ainda que se limite a reproduzir ou a concordar com manifestações anteriores, sem acrescentar nenhum argumento fático ou jurídico. O que qualifica um ato como interruptivo da prescrição intercorrente não é o seu conteúdo, mas a sua necessidade para o processo, em consonância com a finalidade do instituto de assegurar o regular andamento dos autos.

93.Uma vez delineados os contornos normativos e o entendimento recente desta Corte acerca da prescrição intercorrente, passa-se ao exame do caso concreto

94.Tal como resumido alhures, em sede preliminar, a defesa sustenta a ocorrência de prescrição intercorrente, ao argumento de que teria havido paralisação processual por período superior ao triênio previsto na regulamentação aplicável. Para tanto, apoia-se no Quadro 1 da instrução de peça 57, no qual teria identificado intervalo superior a três anos entre a emissão do Relatório TCE RNEST 01/2020, de 13/3/2020, e o Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), de 7/6/2023. Defende, nesse contexto, que os atos administrativos ordinatórios mencionados pela unidade técnica não possuem aptidão para suspender ou interromper o prazo prescricional à luz da Resolução-TCU 344/2022. Sustenta, ademais, a incidência do princípio da unicidade da interrupção dos prazos prescricionais, sob o fundamento de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastaria a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos.

95.No entanto tal argumentação não merece prosperar.

96.No que se refere ao suposto transcurso de prazo superior a três anos sem a ocorrência de atos aptos a interromper a prescrição intercorrente, cumpre salientar que a defesa da empresa responsável desconsiderou os marcos indicados pela unidade técnica, sob o argumento de que tais atos não seriam idôneos para esse fim como se verá nessa análise.

97.A análise dos autos, em especial da instrução de citação de peça 57, evidencia que, entre os dois marcos temporais apontados pela defendente como caracterizadores da prescrição intercorrente, foram praticados diversos atos processuais, ali listados de forma agrupada, aptos a interromper o prazo prescricional. Entre esses atos, destaca-se o despacho ministerial que concedeu acesso às peças sigilosas, seguido das manifestações processuais ocorridas até 12/2022 (peças 208 e 214 do TC 010.004/2022-0), registradas em 10/10/2022, conforme a penúltima linha do quadro constante da peça 57, p. 4-5.

98.Verifica-se que, no período em análise, houve a realização de exame técnico acerca da classificação de peças sigilosas, com a consequente formulação de proposta de encaminhamento pela unidade técnica (peças 209 e 210 do TC 010.004/2022-0), posteriormente acolhida pelo Ministro Relator (peça 211 do TC 010.004/2022-0), evidenciando a prática de atos de instrução e deliberação no âmbito processual.

99.Tal sequência de atos demonstra a regular movimentação do processo e afasta a caracterização de inércia processual. Nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, a prescrição intercorrente é interrompida por atos que evidenciem o regular andamento do feito, sendo relevante, para esse fim, a

utilidade do ato para o prosseguimento processual.

100.Assim, a análise empreendida pela unidade técnica, seguida da concordância do Relator, configura ato apto a interromper a prescrição intercorrente, por constituir medida necessária ao regular prosseguimento do processo.

101.Não bastasse isso, conforme consignado também na instrução de peça 57, o quadro apresentado é meramente exemplificativo, sendo possível, por exemplo, considerar a data de instauração do aludido processo originário, qual seja, 31/5/2022. Outra possibilidade seria considerar o Pronunciamento da unidade Técnica em 9/6/2022 (peça 194 do TC 010.004/2022-0) propondo a notificação da Petrobras para a apresentação de classificação das peças e o próprio Despacho do Ministro Relator (peça 201 do TC 010.004/2022-0) que, em 4/7/2022, autorizou a notificação da Petrobras nos termos propostos pela unidade técnica após análise da documentação encaminhada. Esses atos também evidenciam regular movimentação do processo e, por certo, afastam a caracterização de inércia processual.

102.Com efeito, no caso concreto, como detalhado na peça 57, houve sucessivos atos interruptivos do prazo prescricional, tais como a prolação de acórdãos, instruções técnicas, relatórios de apuração e despachos do Tribunal, não se verificando o decurso de três anos entre esses eventos. Assim, não há que se falar em ocorrência da prescrição intercorrente.

103.De igual modo, deve ser refutada a automática aplicação do alegado princípio da unicidade da interrupção dos prazos prescricionais, sob o fundamento de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastaria a possibilidade de múltiplos marcos interruptivos.

113.No tocante a essa questão, registre-se que não existe limitação expressa na Resolução TCU 344/2022 quanto à quantidade de causas interruptivas da prescrição. Pelo contrário, o art. 5º, § 1º, da mencionada norma estabelece expressamente que a prescrição pode ser interrompida mais de uma vez, por causas distintas ou pela mesma causa, desde que, por sua natureza, admita repetição no curso do processo.

114.Acerca do entendimento do STF sobre o tema, que foi trazido pela defesa, cumpre assinalar que a matéria não se encontra pacificada, ao contrário do que ela sustenta. A título ilustrativo da divergência existente entre as Turmas do Supremo Tribunal Federal, transcrevem-se, a seguir, trechos do julgamento proferido no Mandado de Segurança MS 40034 AgR/RJ (Rel. Min. Cármen Lúcia, destaques acrescidos):

Este Supremo Tribunal firmou orientação de que os prazos prescricionais das pretensões punitiva e de ressarcimento do erário, nos órgãos de controle, são regidos pela Lei n. 9.873/1999. (...)

A Segunda Turma deste Supremo Tribunal tem assentado a incidência do princípio da unicidade da interrupção prescricional (art. 202 do Código Civil) no cálculo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário. (...)

Ao divergir do Ministro Flávio Dino no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 39.894, assentei que 'essa não é, contudo, a compreensão dominante nesta Primeira Turma, que em vários precedentes já admitiu a possibilidade de múltiplas interrupções do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário'.

*115.Ademais, no âmbito desta Corte de Contas, vige a tese da **não** aplicabilidade do art. 202, caput, do Código Civil, conforme se extrai do enunciado de jurisprudência constante do Acórdão 601/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, que assevera:*

Não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022).

116.À vista dos elementos do caso concreto delineados neste tópico e da orientação firmada por esta Corte de Contas, conclui-se pela inexistência de prescrição, impondo-se a rejeição das alegações defensivas a esse respeito.

117.Assim, deve ser rejeitada a preliminar arguida pela responsável, permanecendo hígida a pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União.

118.Passa-se à análise do tópico 'A Relação Contratual (peça 67, p. 13-16)'.

119.Compulsando as alegações da empresa Montcalm, observa-se que a estratégia defensiva apresentada no supracitado tópico gravita em torno da regularidade da relação contratual e de

supostos créditos que deteria perante a Petrobras em razão de percalços na execução do empreendimento.

120.No entanto, é forçoso reconhecer que tais argumentos não guardam correlação direta com a irregularidade ora sob exame. É preciso distinguir a existência de suposto direito à indenização em favor da contratada em razão do alegado desequilíbrio econômico-financeiro (que não se discute nesses autos), do débito decorrente da correção da metodologia de cálculo das verbas indenizatórias oriundas das paralisações por chuvas (objeto central desta TCE).

121.Cuida-se, portanto, de aferição da economicidade dos dispêndios realizados pela Petrobras à luz do entendimento consolidado ao longo das deliberações que se sucederam desde a fiscalização originária, processo esse inerente ao exercício do controle externo.

122.Com efeito, ainda que se admita a conformidade dos pagamentos relativos às verbas de chuva com as cláusulas contratuais ou mesmo a existência de créditos em favor da contratada em decorrência de custos adicionais por ela suportados, subsiste a prerrogativa constitucional do Tribunal de Contas da União de avaliar a economicidade dos pagamentos realizados a título de 'verbas de chuvas' destinados ao Consórcio SES-Montcalm.

123.Cumpre relembrar, nesse sentido, que o histórico de fiscalizações relativas ao tema remonta a 2009, havendo nos autos elementos suficientes a demonstrar o desvirtuamento da natureza indenizatória da verba em razão da sistemática de quantificação adotada pela estatal.

124.Nessas circunstâncias, a controvérsia deve ser solucionada à luz dos parâmetros técnicos fixados por este Tribunal, consolidados no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), afastando-se a pretensão de compensação com supostos créditos em favor da contratada.

125.Em suma, eventuais pendências financeiras ou descumprimentos contratuais atribuídos à Petrobras devem ser discutidos nas instâncias apropriadas, não servindo de salvo-conduto para a manutenção de pagamentos baseados em critérios antieconômicos, como fora identificado pela fiscalização originária do TCU. Nesse sentido o Acórdão 3154/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Raimundo Carreiro que leciona:

Não se inclui entre as competências constitucionais do TCU a solução de controvérsias instaladas no âmbito de contratos firmados entre seus jurisdicionados e terceiros ou a prolação de provimentos jurisdicionais reclamados por particulares para a salvaguarda de seus direitos e interesses subjetivos, salvo se, de forma reflexa, esses litígios atingirem o patrimônio público ou causarem prejuízo ao erário.

126.De igual modo, a higidez formal das medições e pagamentos efetuados pela estatal não supre a ausência de economicidade no cálculo indenizatório.

127.Assim, a tese da defendente não merece prosperar para fins de afastamento do débito.

128.Passa-se à análise do tópico seguinte, intitulado 'Questão já Dirimida pelo Judiciário – Violação à Coisa Julgada' (peça 67, p. 16-18).

129.Em resumo, a defendente alega violação à coisa julgada e risco de decisões conflitantes em razão da judicialização prévia das controvérsias relacionadas às verbas de chuvas. Informa que obteve decisão favorável em ação cautelar, com trânsito em julgado, que reconheceu a inexigibilidade de cobrança realizada pela Petrobras com base em acórdãos do TCU, bem como menciona a existência de ação ordinária indenizatória em fase pericial, na qual a Petrobras busca compensar valores relacionados às mesmas verbas. Com base nisso, sustenta que a continuidade da Tomada de Contas Especial configuraria ***bis in idem*** *e afronta à segurança jurídica, defendendo a prevalência da jurisdição cível sobre a pretensão ressarcitória administrativa.*

130.No entanto a preliminar suscitada não merece prosperar.

131.Inicialmente, cumpre esclarecer que o objeto da ação cautelar mencionada consistiu na suspensão de cobrança promovida pela Petrobras e na retirada da inscrição das empresas em cadastro de inadimplentes, não guardando relação direta com o objeto desta Tomada de Contas Especial, que consiste na análise da metodologia de cálculo das indenizações pagas a título de paralisações por chuvas e na verificação da economicidade dos valores pagos com recursos públicos.

132.No que se refere à ação ordinária indenizatória em curso, a defendente limita-se a mencionar sua

existência, sem demonstrar que o objeto ali discutido coincide com a matéria examinada nestes autos. Não há comprovação de que a metodologia de cálculo das indenizações — questão central desta TCE — esteja sendo apreciada naquele juízo.

133.Cumpre destacar, ademais, que a presente Tomada de Contas Especial não tem por finalidade rediscutir direitos contratuais ou reequilíbrio econômico-financeiro entre as partes, mas verificar a regularidade dos pagamentos realizados com recursos públicos e a adequação da metodologia de cálculo das indenizações às diretrizes fixadas por esta Corte de Contas. Trata-se, portanto, de matéria afeta ao controle externo e à tutela do erário.

134.No ordenamento jurídico pátrio, vigora o princípio da independência das instâncias. As esferas judicial e administrativa são autônomas, possuindo finalidades e fundamentos distintos. A jurisprudência consolidada desta Casa, a exemplo do Acórdão 2.983/2016-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), orienta que apenas a sentença penal que nega a existência do fato ou a autoria teria o condão de vincular a decisão administrativa, o que categoricamente não ocorre no caso em tela.

135.Conforme bem asseverado no Acórdão 624/2009-TCU-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer), a competência exclusiva do TCU para verificar a regularidade da aplicação de recursos federais não é obstada por trâmites em sede civil.

136.Nesse contexto, a existência de processos judiciais não afasta a competência constitucional do Tribunal de Contas da União, tendo em vista a independência das instâncias civil, penal e administrativa, conforme reiteradamente reconhecido pela jurisprudência desta Corte. O julgamento na esfera judicial não vincula a apreciação técnica da aplicação de recursos federais realizada pelo TCU.

*137.Assim, não há que se falar em **bis in idem** ou risco de decisões conflitantes, uma vez que se trata do exercício de competências constitucionais diversas, voltadas a finalidades próprias e inconfundíveis.*

138.Dessa forma, não se identificam óbices ao prosseguimento da presente Tomada de Contas Especial, devendo ser refutados os argumentos preliminares apresentados pela defendente.

139.Avança-se para análise do tópico 'Verbas devidas (peça 67, p. 18-21)'.

140.No mérito, sustenta a defendente a regularidade dos pagamentos realizados a título de paralisações por chuvas, argumentando que a aplicação das metodologias fixadas pelo TCU em acórdãos posteriores configuraria aplicação retroativa de entendimento técnico, em afronta à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Afirma que a matriz de riscos contratual excluía os impactos financeiros decorrentes de intempéries do preço global, prevendo o ressarcimento das horas paradas com base em cláusulas contratuais específicas e no Anexo do edital, de modo que a recomposição financeira seria obrigação contratual e legal, independentemente de entendimentos técnicos posteriores do Tribunal.

141.Verifica-se que os argumentos centrais da defesa se assentam, essencialmente, em duas premissas: (i) a alegada validade dos pagamentos a título de verbas de chuvas em virtude de previsão contratual e respaldo no denominado Anexo de Chuvas; e (ii) a suposta aplicação retroativa, por parte do TCU, de novos critérios metodológicos para o cálculo dessas indenizações.

142.No que tange ao primeiro pilar, o argumento já foi enfrentado anteriormente nesta instrução. Vale dizer, a validade formal dos pagamentos, bem como sua previsão contratual, não afasta a competência desta Corte para examinar a economicidade dos dispêndios realizados, sobretudo quando se discute não a legalidade do pagamento em si, mas a adequação da metodologia utilizada para a quantificação dos valores indenizatórios.

143.Em outras palavras, ainda que os pagamentos encontrem respaldo contratual e tenham sido regularmente processados sob o ponto de vista formal, permanece necessária a verificação de que os critérios de cálculo adotados mantiveram a natureza estritamente indenizatória da verba, sem permitir a apropriação de valores superiores aos efetivamente devidos durante períodos de paralisação das atividades.

144.Isso porque desde 2009, o ressarcimento de custos decorrentes de paralisações por chuvas nos contratos da RNEST vem sendo objeto de sucessivas deliberações deste Tribunal. O Relatório da Fiscalização originária (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3) já apontava inconsistências, a exemplo da utilização de custos operacionais produtivos — equipamentos em funcionamento — para estimar indenizações referentes a equipamentos parados, em desacordo com o Manual do Sicro, o qual, desde então, orientava a utilização de custos improdutivos para tais hipóteses

145.Assim, a existência de previsão contratual ou a regular formalização das medições não constitui elemento suficiente para afastar a análise de economicidade realizada por esta Corte, razão pela qual o argumento defensivo não tem o condão de afastar a irregularidade apurada.

146.Não merece prosperar, igualmente, a alegação de caráter inovador da metodologia delineada por esta Corte e, por essa razão, inaplicável ao caso concreto sob pena de afronta aos princípios da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito.

147.Importa registrar que o contrato ora examinado foi celebrado em 2010, momento em que já se discutia as fragilidades na aferição das verbas indenizatória por chuvas, conforme identificado pela fiscalização originária (peça 1, p. 58 do TC 009.758/2009-3) por ocasião do Fiscobras 2009.

148.Assim, não se está diante de aplicação retroativa de nova disciplina metodológica, mas do exercício ordinário do controle externo, desenvolvido de forma contínua e progressiva, mediante o aperfeiçoamento de entendimentos técnicos voltados à verificação da economicidade e da adequada aplicação de recursos públicos. Nesse contexto, a consolidação de parâmetros técnicos por esta Corte, cuja origem remonta ao relatório do Fiscobras 2009, não configura inovação normativa superveniente, mas evolução natural do devido processo legal à luz do controle externo, inerente às competências constitucionais do Tribunal de Contas da União.

149.Nesse enfoque, cumpre resgatar a cronologia dos fatos.

150.Constata-se que o Acórdão 271/2011-TCU-Plenário já determinara a revisão do Anexo XV dos contratos, apontando as impropriedades da metodologia então vigente e exigindo a adequação dos critérios, como a utilização dos custos improdutivos para o cálculo das indenizações.

151.Em seguida, o Acórdão 2270/2011-TCU-Plenário impôs cautelares e determinou a oitiva das partes, reconhecendo a necessidade de debate à luz do devido processo legal.

152.Por seu turno, o Acórdão 2144/2013-TCU-Plenário acolheu a proposta de metodologia revisada, autorizando pagamentos conforme critérios revisados e determinando nova oitiva das partes, momento em que o próprio Consórcio SES-Montcalm foi instado a se manifestar (Ofício 0597/2013-TCU/SecobEnerg, de 19/8/2013, recebido em 5/9/2013-peças 189 e 201 do TC 009.758/2009-3).

153.Posteriormente, os Acórdãos 2007/2017-TCU-Plenário e 2191/2017-TCU-Plenário determinaram a anulação dos Anexos XV e a quantificação dos valores devidos, com base em critérios técnicos definidos pela unidade instrutiva, e a instauração de Tomada de Contas Especial caso fosse identificado pagamento superior ao devido.

154.O processo foi ainda objeto de debates procedimentais, com o Acórdão 953/2019-TCU-Plenário declarando a nulidade da ordem de anulação dos Anexos XV por cerceamento de defesa, mas mantendo a necessidade de quantificação dos valores e apuração de eventuais danos. O Acórdão 275/2020-TCU-Plenário, por sua vez, reformulou a redação das determinações, esclarecendo que a Petrobras deveria dar prosseguimento à Tomada de Contas Especial, quantificando as indenizações e adotando medidas para eventual ressarcimento ao erário.

155.Portanto, verifica-se que a consolidação dos parâmetros técnicos fixados no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) não configura inovação normativa, mas representa o desfecho de um processo de amadurecimento institucional decorrente de sucessivos debates e aperfeiçoamentos voltados a assegurar que os pagamentos realizados observem os princípios da legalidade, da economicidade e da eficiência.

156.Depreende-se dos autos a maturação do entendimento deste Tribunal acerca de tema revestido de densa complexidade técnica. A marcha processual, pontuada por sucessivos pronunciamentos colegiados, pelo exercício do contraditório e por refinamentos metodológicos, reflete o compromisso

desta Corte com a tutela do patrimônio público e com a precisa quantificação do dano, em estrita observância aos princípios da verdade material e do devido processo legal.

157.Trata-se da aferição da economicidade dos dispêndios da Petrobras sob a ótica do entendimento consolidado nas deliberações sucessivas à fiscalização originária (Fiscobras 2009). Tal exame, intrínseco à atividade de controle externo, não se confunde com a aplicação retroativa de nova metodologia, conforme arguido pela defesa.

158.Ademais, admitir que o controle externo estaria impedido de evoluir em sua compreensão técnica e de exigir a observância de critérios mais precisos e aderentes ao interesse público equivaleria a esvaziar a função constitucional do TCU e a perpetuar eventuais distorções ou ineficiências detectadas ao longo do tempo. O dever de zelar pela boa gestão dos recursos públicos impõe ao Tribunal não apenas o direito, mas o dever de revisar, aprimorar e consolidar seus entendimentos, sempre respeitando o devido processo legal e o contraditório, como efetivamente ocorreu no presente caso.

159.Não se trata, assim, de aplicação retroativa de metodologia nova, mas da consolidação de parâmetros técnicos desenvolvidos ao longo do tempo, em resposta à complexidade da matéria e ao próprio contexto de execução dos contratos, muitos dos quais ainda se encontravam em curso durante as discussões travadas no âmbito desta Corte.

160.Assim, não procede a alegação de que a aplicação dos critérios consolidados pelo Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) representaria inovação metodológica ou alteração superveniente das premissas contratuais originalmente consideradas. O referido entendimento não instituiu nova disciplina para as indenizações por paralisações climáticas, mas apenas consolidou, após longo processo de amadurecimento institucional, parâmetros técnicos destinados a corrigir distorções identificadas na sistemática de cálculo então empregada.

161.Desse modo, a revisão promovida pela Petrobras não implica reconfiguração da matriz de riscos nem afronta ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco desconsidera a ocorrência das paralisações ou os registros efetuados pela fiscalização da Petrobras. O que se examina, em verdade, é a adequação da metodologia utilizada para quantificação das indenizações, a qual se revelou incompatível com critérios de economicidade e com a finalidade estritamente ressarcitória da verba.

162.Nesse cenário, a incidência dos parâmetros estabelecidos por este Tribunal constitui o exaurimento de um processo de refinamento técnico destinado à precisa mensuração dos montantes devidos e à recomposição do dano ao erário. Impõe-se, por conseguinte, a rejeição das razões de defesa ora analisadas.

163.No caso concreto, a revisão promovida à luz das diretrizes consolidadas no Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) evidenciou que os valores pagos a título de indenização superaram aqueles efetivamente devidos segundo a metodologia considerada adequada por este Tribunal. Após os pertinentes ajustes e atualização dos valores para a data de 1/1/2024, o Tomador de Contas, apurou que o valor devido no âmbito Contrato 0800.0056431.10.2 é de R$ 2.630.478,47 (peça 17), enquanto o montante pago ao consórcio contratado foi de R$ 3.878.772,08 (peça 16), resultando em uma diferença de R$ 1.248.293,61 (data base 1/1/2024).

164.Em atendimento às diretrizes consolidadas por este Tribunal, a Petrobras promoveu a reavaliação dos cálculos com base em amostra ampliada e estatisticamente representativa, em consonância com a determinação de realização de verificação mais abrangente dos débitos apurados pelo Grupo de Trabalho Petrobras, de modo a assegurar a aderência dos valores apurados à realidade da execução contratual.

165.No tocante às horas extras, o tomador de contas informa a inexistência de registros nas memórias de cálculo e nos documentos referentes às paralisações por chuvas no contrato em exame. A análise compreendeu a revisão dos Relatórios Diários de Campo e demais documentos comprobatórios, evidenciando o cumprimento do item 9.1.5.2 do Acórdão 1133/2023-Plenário.

166.Quanto à exclusão dos custos relativos à 'Cesta Básica', 'Plano de Saúde' e 'Plano Odontológico', o tomador de contas registra ter revisado as memórias de cálculo e excluído os

valores correspondentes a tais encargos, em cumprimento ao item 9.1.3.3 do Acórdão 1133/2023-Plenário, diante da ausência de comprovação de pagamento pela contratada.

167.Nessa mesma linha, reforça, quanto à exclusão de Custos de Equipamentos Alugados, que inicialmente, o Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário determinava a remoção de valores sem comprovação documental (contratos de aluguel e notas fiscais). No entanto, após embargos interpostos pela Petrobras, o Acórdão 2474/2023-TCU-Plenário tornou essa determinação insubsistente. Nesta esteira, informa que os cálculos constantes das planilhas apresentadas seguiram as premissas anteriormente estabelecidas pelo TCU.

168.Adicionalmente, a Petrobras revisou a metodologia de atualização monetária, substituindo os índices anteriormente aplicados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), parâmetro consolidado na jurisprudência desta Casa.

169.Assim, constata-se que as medidas adotadas pela Petrobras promoveram relevante aprimoramento dos cálculos, possibilitando quantificação do dano mais precisa e aderente à realidade processual, com melhor mensuração dos pagamentos indevidos identificados.

170.Diante desse todo esse contexto os argumentos aduzidos pela defesa no sentido de afastar o débito não podem prosperar.

171.Ao final, não merecem acolhida os pedidos formulados no último tópico da peça defensiva, denominado 'Conclusão' (peça 67, p. 21-22).

172.Como acima resumido, a defesa, ao final das alegações, requer o reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória, suscita falta de interesse de agir em razão de discussão judicial sobre a matéria e, no mérito, defende a improcedência do débito e a regularidade dos valores pagos.

173.Todavia, as análises promovidas ao longo desta instrução, tanto no tocante às preliminares trazidas quanto ao exame de mérito relativo à metodologia de cálculo das indenizações e à economicidade dos valores pagos, não permitem o acolhimento dos pedidos formulados pela defendente, devendo ser rejeitadas as alegações apresentadas.

III.2. Considerações finais

174.Como noticiado na seção 'Histórico' desta instrução, não houve a efetiva citação da empresa Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta) (CNPJ 05.716.739/0001-18). Ante a inviabilidade de notificação e os resultados das pesquisas por endereços válidos nas bases de dados existentes, verificou-se a localização da sede da empresa no exterior, bem como a inexistência de procurador constituído em território nacional (peça 137).

175.Nesse contexto, mediante Pronunciamento à peça 138 destes autos, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc/TCU) reportou a existência de dificuldades relevantes para a realização da citação da empresa estrangeira. A tentativa inicial de citação por intermédio de filial no Brasil restou infrutífera, com devolução da correspondência pelos Correios sob a indicação de destinatário desconhecido (peça 64), sendo posteriormente localizado apenas o endereço da sede na República da Eslováquia (peça 137).

176.Verificou-se, assim, que a citação dependeria de cooperação jurídica internacional, com fundamento na Convenção da Haia Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial. Todavia, informou-se que a aceitação do pedido pelas autoridades estrangeiras não é garantida, em razão de divergências quanto à incidência da convenção em matérias de natureza administrativa.

177.Além disso, o procedimento demandaria tradução integral dos documentos para o idioma eslovaco, preenchimento de formulários específicos, tramitação física internacional da documentação e pagamento de custas não previamente definidas, fatores que tornam a medida onerosa, demorada e de resultado incerto, inclusive com risco de prescrição.

178.Nesse contexto, à luz dos princípios da economia processual, da eficiência e da razoável duração do processo, revela-se mais adequado o prosseguimento do feito apenas em relação à empresa Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79), responsável solidária, líder do Consórcio SES-Montcalm, participante direta da execução contratual, regularmente citada nos autos

e parte em demandas judiciais relacionadas ao mesmo contrato.

179.Insta consignar que a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que o instituto da solidariedade passiva é um benefício do credor que pode exigir de um ou mais devedores o pagamento da dívida, não havendo óbices ao andamento regular do processo de tomada de contas especial. Nesse sentido o enunciado de jurisprudência constante do Acórdão 2617/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia:

A ausência de um possível responsável solidário no polo passivo não obriga o retorno dos autos para nova citação dos responsáveis, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, sem prejuízo do direito do devedor que satisfaz a dívida por inteiro de exigir de cada um dos codevedores a sua quota.

180.De igual modo não há que se falar em prejuízo ao responsável que permanece isoladamente no polo passivo do processo como também já assentado por esta Corte, consoante Acórdão 6833/2021-TCU-Segunda Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz que assevera:

Nos processos de controle externo, a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo.

181.Diante dessas razões, considerada a citação válida da responsável Montcalm Montagens Industriais S/A e a apresentação de suas alegações de defesa (peças 67-136), bem como a possibilidade de exercício do benefício da solidariedade passiva em favor do credor, com o prosseguimento do feito em relação ao outro devedor solidário, nos termos de precedentes deste Tribunal, propõe-se, ao final, o arquivamento dos autos em relação à responsável Slovenske Energeticke Strojarne AS.

IV. CONCLUSÃO

182.Esta TCE foi instaurada para dar cumprimento às determinações proferidas no Acórdão 1133/2023-TCU-Plenário, no âmbito do TC 010.004/2022-0, tendo por objeto a percepção indevida de receitas decorrentes de medições vinculadas aos anexos contratuais denominados 'Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências', no âmbito do Contrato 0800.0056431.10.2 (peça 1).

183.Nessa instrução, examinou-se as alegações de defesa apresentadas pela responsável Montcalm Montagens Industriais S/A após regular citação proposta na instrução anterior de peça 57.

184.Discute-se nesses autos os pagamentos a título de 'verbas de chuvas' destinados ao Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (Consórcio SES-Montcalm), formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta), contratadas pela Petrobras para a execução dos serviços de montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST.

185.A citação da empresa Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta) não se efetivou, em razão de sua localização no exterior e dos óbices relatados pela Seproc (peça 138). Assim, propõe-se o arquivamento dos autos em relação a essa responsável, com o regular prosseguimento do feito apenas em relação à empresa Montcalm Montagens Industriais S/A.

186.Regularmente citada, a responsável Montcalm Montagens Industriais S/A apresentou alegações de defesa, cujos argumentos foram examinados ao longo desta instrução e não se mostraram suficientes para elidir a irregularidade nem afastar o débito apurado, motivo pelo qual será proposta a rejeição das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das contas da responsável e imputação de débito no montante de R$ 1.248.293,61 (data base 1°/1/2024).

187.Será ainda proposto a exclusão do Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (CNPJ: 11.406.160/0001-51) do rol de responsáveis.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

188.Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

*a)**excluir** o Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras (CNPJ: 11.406.160/0001-51) do rol de responsáveis;*

*b)**arquivar** os autos em relação à responsável Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (CNPJ: 05.716.739/0001-18);*

*c)**rejeitar** as alegações de defesa apresentadas por Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79).*

*d)**julgar irregulares** as contas da empresa Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79), com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e § 2º c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-a ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres da Petrobras, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, destacando-se que a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada responsável encontram-se descritos na matriz de responsabilização constante do Apêndice I desta instrução:*

***Irregularidade:** Recebimento pagamentos referentes aos anexos contratuais denominados Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, adotando-se metodologia considerada antieconômica pelo TCU, no contrato 0800.0056431.10.2, resultando em dano à Petrobras.*

Responsável	***Data***	***Valor original***
Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79)	*1º/1/2024*	*R$ 1.248.2 93,61*

Valor atualizado, com juros, até 25/3/2026: R$ 1.573.172,97 (peça 139)

*c) **aplicar** à contratada, Montcalm Montagens Industriais S/A (CNPJ: 63.081.764/0001-79), a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprove, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*d) **autorizar**, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;*

*e) **autorizar**, caso requerido pela responsável, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar 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;*

*f) **enviar** cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Petróleo Brasileiro S.A. e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e*

*e) **informar** à responsável e à Petrobras 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.*"

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Petróleo Brasileiro S.A., em cumprimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU) proferidas por meio do Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler) no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial (TC 010.004/2022-0), referente ao dano ocorrido no Contrato 0800.0056431.10.2 (peça 1), celebrado com o Consórcio SES-Montcalm, formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta), o qual teria se beneficiado indevidamente ao auferir receitas provenientes de medições relacionadas aos anexos contratuais denominados "Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências".

2.O objeto do aludido contrato consistiu na execução dos serviços de montagem das Caldeiras GV-50001 A/B da Casa de Força (U-50), compreendendo serviços de fornecimento de materiais, montagem eletromecânica, preservação, condicionamento, testes, pré-operação, partida, operação assistida e assistência técnica para a Refinaria Abreu e Lima - RNEST.

3.O contrato foi firmado no valor de R$ 174.458.510,00, com prazo de 720 dias, sendo posteriormente alterado por doze termos aditivos e um termo de quitação, que elevaram o valor para R$ 241.096.867,54 e o prazo para 1.985 dias corridos. O encerramento ocorreu em 7/11/2014, ainda com pendências entre as partes.

4.Em seguida, a empresa Montcalm ajuizou ação ordinária (processo 0285525-94.2019.8.19.0001 – 14ª Vara Cível/RJ) contra a Petrobras, pleiteando R$ 57.598.986,77 sob alegação de desequilíbrio econômico-financeiro. A estatal apresentou contestação em 21/6/2020, requerendo a improcedência. O processo está atualmente em fase de produção de prova pericial, segundo informações acostadas a estes autos.

5.No âmbito do TCU, o contrato em análise integrou o escopo da fiscalização realizada no Fiscobras 2009, especificamente no que se refere às denominadas verbas de chuvas, no contexto do processo TC 009.758/2009-3, tendo sido um dos instrumentos contratuais submetidos a monitoramento e deliberações por esta Corte, conforme estabelecido nos Acórdãos 2.007/2017-TCU-Plenário e 2.197/2017-TCU-Plenário.

6.Por intermédio do Acórdão 275/2020-Plenário, o TCU reformulou a redação de ambas as decisões retro citadas para esclarecer a necessidade de prosseguimento, por parte da Petrobras, das providências relacionadas à competente Tomada de Contas Especial (TCE) da Refinaria Abreu e Lima (RNEST).

7.Dentre outras medidas, autuou-se o processo TC 010.004/2022-0, com a finalidade de consolidar a apuração dos débitos oriundos das denominadas "verbas de chuvas" nos contratos celebrados no âmbito da RNEST, viabilizando a quantificação dos montantes envolvidos e a adequada responsabilização dos agentes competentes.

8.No bojo do mencionado processo, a Comissão da Petrobras encaminhou o Relatório TCE RNEST 01/2020, juntado à peça 182 daqueles autos. Quanto ao Contrato 0800.0056431.10.2, objeto da presente TCE, constatou-se um dano inicial no montante de R$ 2.666.623,21 (data base 1/10/2020), posteriormente ajustado para R$ 1.248.293,61 (data base 1°/1/2024), sendo estabelecido o nexo de causalidade e imputada a responsabilidade ao Consórcio SES-Montcalm.

9.Por meio do Acórdão 1.133/2023-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), esta Corte de Contas determinou que a Petrobras instaurasse procedimentos administrativos voltados à apuração do montante das indenizações decorrentes dos pagamentos efetuados com fundamento nos anexos contratuais intitulados "*Procedimento para avaliação e pagamento por ocorrência de chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências*", bem como que se individualizassem os processos de tomada de contas especial para cada contrato em que fosse reconhecido dano, o que deu origem à presente TCE.

10.Assim, o fundamento para a instauração deste processo, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 35), foi a constatação de pagamentos referentes aos anexos contratuais supramencionados, adotando-se metodologia considerada

antieconômica pelo TCU, no Contrato 0800.0056431.10.2, resultando em dano à Petrobras.

11.Em etapa processual anterior, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) concluiu pela inadequação da manutenção do consórcio no rol de responsáveis, em razão de sua carência de personalidade jurídica e da jurisprudência do TCU quanto ao tema. Por isso, as notificações foram dirigidas às pessoas jurídicas que o integraram.

12.Por meio da instrução transcrita no relatório precedente, a AudTCE propôs, em síntese, excluir o Consórcio SES-Montcalm do rol de responsáveis; arquivar os autos em relação à responsável Slovenske Energeticke Strojarne AS; e julgar irregulares as contas da empresa Montcalm Montagens Industriais S/A, condenando-a em débito e lhe aplicando multa.

13.Acompanho as conclusões e encaminhamentos da unidade técnica, os quais também contaram com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos comentários a seguir.

14.A tentativa de citação da empresa Slovenske Energeticke Strojarne AS ocorreu por meio de sua filial no Brasil, conforme previsto no Memorando-Circular nº 10/2018-Segecex, via Ofício 19228/2025 (peça 63). Todavia, a comunicação foi devolvida pelos Correios pelo motivo "desconhecido". Pesquisa de endereço juntada à peça 137 identificou que o outro endereço disponível da empresa é o da sua sede, na República da Eslováquia.

15.Nesses casos, a correspondente citação deve seguir a Convenção da Haia Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, Decreto nº 9.734, de 20 de março de 2019. Contudo, conforme consignou a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc), a citação da empresa estrangeira via cooperação internacional apresenta uma série de obstáculos. A aceitação pelo país de destino não é garantida, há custos não especificados envolvidos, incluindo a necessidade de contratação de tradutor para o idioma eslovaco, e exigência de tramitação de documentos físicos. Em outras palavras, trata-se de procedimento dispendioso, moroso e, sobretudo, incerto, podendo atrair o risco de incidência da prescrição.

16.Diante dessas dificuldades, considerando que a responsável solidária Montcalm Montagens Industriais S/A, por sua vez, foi citada com sucesso e apresentou suas alegações de defesa (peças 67-136), e tendo em vista que se pode exercer o benefício da solidariedade passiva ao credor para dar continuidade ao processo com relação aos demais devedores solidários, nos termos de precedentes desta Corte (Acórdãos 3320/2015-P, 12554/2023-1C e 1045/2024-P), acompanho a sugestão da AudTCE para arquivar os autos em relação à empresa Slovenske Energeticke Strojarne AS.

17.Quanto à responsável Montcalm, teceu as seguintes alegações, em síntese:

17.1.em preliminar, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória;

17.2.ainda em sede preliminar, discordou do débito apurado, registrando que existe um crédito superior a R$ 151 milhões a ser pago a seu favor pela Petrobras, que vem sendo discutido em juízo e que já teriam sido celebradas duas transações extrajudiciais nas quais a estatal reconhecera valores devidos de aproximadamente R$ 21 milhões e R$ 15 milhões, em valores históricos. Concluiu, assim, que, devido à referida ação em trâmite no Poder Judiciário, a continuidade desta TCE configuraria ***bis in idem*** e afronta à segurança jurídica; e

17.3.no mérito, que existe previsão contratual para pagamentos de verbas indenizatórias de chuvas e que o TCU estaria aplicado retroativamente novos critérios metodológicos para o cálculo de tais indenizações.

18.Em relação à prescrição, a AudTCE realizou análise seguindo as balizas da Resolução-TCU 344/2022, transcrita no relatório precedente, tendo constatado a sua inocorrência. Com efeito, foram identificados sucessivos atos interruptivos do prazo prescricional, tais como a prolação de acórdãos, instruções técnicas, relatórios de apuração e despachos do Tribunal.

19.Quanto a supostos créditos da empresa, a unidade técnica verificou tratar de matéria alheia a estes autos, haja vista que, no âmbito do Poder Judiciário, a empresa responsável cobra da Petrobras valores supostamente devidos ante à caracterização de desequilíbrio econômico-financeiro, conquanto se discuta aqui o débito decorrente da correção da metodologia de cálculo das verbas indenizatórias

oriundas das paralisações por chuvas.

20.Assim, a controvérsia destes autos deve ser solucionada à luz dos parâmetros técnicos fixados por este Tribunal, consolidados no Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), afastando-se a pretensão de compensação com supostos créditos em favor da contratada no âmbito do Poder Judiciário.

21.Ainda que houvesse semelhança na matéria debatida, vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da independência das instâncias. As esferas judicial e administrativa são autônomas, possuindo finalidades e fundamentos distintos. A jurisprudência consolidada desta Casa, a exemplo do Acórdão 2.983/2016-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas) e outros, orienta que apenas a sentença penal que nega a existência do fato ou a autoria teria o condão de vincular a decisão administrativa, o que não ocorre no caso em tela.

22.Logo, não há que se falar em ***bis in idem*** ou risco de decisões conflitantes, uma vez que se trata de matérias distintas e do exercício de competências constitucionais diversas, voltadas a finalidades próprias e inconfundíveis, com autonomia entre as instâncias.

23.Passando às questões de mérito, os argumentos centrais da defesa se assentam, essencialmente, em duas premissas: (*i*) a alegada validade dos pagamentos a título de verbas de chuvas em virtude de previsão contratual e respaldo no denominado Anexo de Chuvas; e (*ii*) a suposta aplicação retroativa, por parte do TCU, de novos critérios metodológicos para o cálculo dessas indenizações.

24.Em relação à primeira alegação, esclareço que não se discute, nestes autos, a legalidade do item indenizatório em si, mas a adequação da metodologia utilizada para a quantificação de seus valores.

25.Em outras palavras, ainda que os pagamentos encontrem respaldo contratual e tenham sido regularmente processados sob o ponto de vista formal, permanece necessária a verificação dos critérios de cálculo adotados, que devem manter a natureza estritamente indenizatória da verba, sem permitir a apropriação de valores superiores aos efetivamente devidos durante períodos de paralisação das atividades.

26.Nesse ponto, rememoro que a matéria foi debatida no âmbito do relatório originário da fiscalização (TC 009.758/2009-3, peça 1, p. 58), que apontou inconsistências, a exemplo da remuneração de custos operacionais produtivos - equipamentos em funcionamento - para indenizações referentes a equipamentos parados, o que não se justifica e contraria o Manual do Sicro, que orienta apenas a utilização de custos improdutivos para tais hipóteses.

27.Por esses motivos, a existência de previsão contratual ou a regular formalização das medições não constituem elementos suficientes para afastar a análise de economicidade realizada por esta Corte.

28.Não merece prosperar, igualmente, a alegação de caráter inovador da metodologia delineada por esta Corte. Não se está diante de aplicação retroativa de nova disciplina metodológica, mas tão somente do exercício ordinário do controle externo, previsto constitucionalmente, que, ao realizar ação fiscalizatória no respectivo contrato, verificou irregularidades na composição da verba indenizatória para equipamentos inoperantes em período de chuvas.

29.Desde então a metodologia vem sendo debatida no âmbito de diversos processos e fiscalizações deste Tribunal, tendo a consolidação dos parâmetros técnicos sido fixados no Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que subsidiou a aferição dos valores pagos indevidamente ao Consórcio SES-Montcalm, que compõem o débito desta tomada de contas especial.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1750/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.999/2024-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Consórcio entre Montcalm e Ses para Rnest - Petrobras (11.406.160/0001-51); Montcalm Montagens Industriais S/A (63.081.764/0001-79); Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinto) (05.716.739/0001-18).
4. Unidade Jurisdicionada: Petróleo Brasileiro S/A.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: João Lucas Pascoal Bevilacqua (357630/OAB-SP), entre outros, representando a Montcalm Montagens Industriais S/A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial, instaurada em cumprimento às determinações do Acórdão 1.133/2023-TCU-Plenário, referente ao dano ocorrido no Contrato 0800.0056431.10.2, celebrado com o Consórcio SES-Montcalm, formado pelas empresas Montcalm Montagens Industriais S/A e Slovenske Energeticke Strojarne AS (extinta);

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. excluir o Consórcio entre Montcalm e SES para Rnest - Petrobras do rol de responsáveis deste processo;

9.2. arquivar os autos em relação à responsável Slovenske Energeticke Strojarne AS;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Montcalm Montagens Industriais S/A;

9.4. julgar irregulares as contas da empresa Montcalm Montagens Industriais S/A, com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-a a pagamento de débito no valor de R$ 1.248.293,61 (data 1º/1/2024), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea “a”), o recolhimento da dívida aos cofres da Petrobras, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. aplicar à empresa Montcalm Montagens Industriais S/A a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, no valor de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea ”a”), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.7. autorizar, caso requerido pela responsável, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, 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 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

9.8. comunicar eeste acórdão à Petrobras, aos responsáveis e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1750-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 015.853/2018-7 [Apenso: TC 020.527/2023-3]
Natureza: Pedido de reexame (em Representação).
Unidades Jurisdicionadas: Banco do Brasil S/A; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Fazenda.
Recorrente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.
Representação legal: Irma Cláudia do Nascimento Morais e Priscilla Rolim de Almeida, Advogadas da União, representando O Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DE EQUALIZAÇÃO DE JUROS NO ÂMBITO DO PROEX EQUALIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE ADEQUADA COMPROVAÇÃO TÉCNICA DA COMPATIBILIDADE DOS ENCARGOS FINANCEIROS ESTABELECIDOS COM A PRÁTICA INTERNACIONAL. AUDIÊNCIAS. AVALIAÇÃO DE CONDUTA E RESPONSABILIDADE DE DIVERSOS AGENTES. INEXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CIÊNCIA E RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. MEDIDA RECOMENDADA JÁ IMPLEMENTADA PELO ÓRGÃO COMPETENTE. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DE ITEM DA DECISÃO RECORRIDA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a análise empreendida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos (peça 716), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peças 717 e 718):

"***INTRODUÇÃO***

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (peça 686) contra o Acórdão 1562/2025-TCU-Plenário (peça 641, Rel. Min. Jorge Oliveira).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação instaurada em cumprimento ao item 9.7 do Acórdão 1031/2018-Plenário, com o objetivo de avaliar as condutas e eventuais responsabilidades de diversos agentes pela concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras ou serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos nos contratos de financiamento com a realidade praticada no mercado internacional;

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. 169, inciso V, 235 e 237 do Regimento Interno do Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

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

9.2. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, afastando a aplicação de penalidade, por ausência de elementos suficientes para configurar dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro;

9.3. dar ciência ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) de que a ausência de demonstração técnica, formal e detalhada de verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos nos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional ofende o princípio da eficiência, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal, e viola o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001 e no art. 2º do Decreto 7.710/2012;

9.4. recomendar à Câmara de Comércio Exterior (Camex) que especifique, em regulamento, critérios para definição do nível de equalização suficiente a fim de tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, no âmbito do Proex Equalização, em atenção ao art. 2º da Lei 10.184/2001;

9.5. comunicar esta decisão ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), à Câmara de Comércio Exterior (Camex), ao Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), ao Ministério da Fazenda (MF) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);

9.6. encerrar o presente processo. (grifos acrescidos)

HISTÓRICO

2. Trata-se de representação, autuada em atenção ao comando do item 9.7 do Acórdão 1031/2018-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), no qual o Tribunal apreciou relatório de auditoria de conformidade sobre os procedimentos de concessão do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e de equalização da taxa de juros (Proex Equalização) nos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à exportação de serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros.

2.1. Após as análises pertinentes, consoante disposto no item 9.3 do Acórdão 2190/2022-Plenário (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), o Tribunal autorizou a audiência de diversos agentes que participaram de reuniões do Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e de dirigentes da Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (Copec) para que apresentassem razões de justificativa quanto à aprovação das operações 422, 423, 608, 659 e 691 pelo Cofig.

2.2. Além disso, o item 9.4 do referido acórdão determinou à então SecexFinanças que analisasse a documentação para fins de quantificação do dano ao erário, bem como reavaliasse as condutas, considerando os entendimentos expostos no voto condutor daquela decisão. Assim, foram apurados indícios de irregularidade relacionados a supostos atos antieconômicos, derivados de indícios de despesas a maior, em virtude da aprovação de taxas de equalização em patamar que teria excedido a margem cabível para as operações.

2.3. Tais questões foram tratadas em processos específicos, que resultaram nos Acórdãos 1842, 1843 e 1848, todos do Plenário, proferidos em 2024 sob a relatoria do ministro Jorge de Oliveira, cujo desfecho foi o arquivamento por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 201, § 3º, e 212 do Regimento Interno do TCU.

2.4. Foram realizadas as audiências dos responsáveis nestes autos, autorizadas pelo Acórdão 2190/2022-TCU-Plenário (peça 343). Na sequência, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) procedeu à análise das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência.

2.5. Primeiramente, a unidade técnica propôs afastar a hipótese de prescrição da pretensão punitiva, proposta que foi acompanhada pelo Tribunal.

2.6. A AudBancos entendeu também que os agentes lograram êxito em demonstrar a boa-fé na sua atuação no âmbito da análise das operações de financiamento em discussão, tendo respaldo na normatização então vigente e em pareceres técnicos. Além disso, aduziu que a irregularidade que fundamentou as audiências não configurou dolo ou erro grosseiro para atrair a imputação de penalidade. Assim, concluiu pelo acolhimento das razões de justificativa dos responsáveis e propôs a expedição de ciência ao Cofig de que a equalização de taxas de juros no Proex Equalização deve ser suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, consoante o disposto no art. 2º da Lei 10.184/2001.

2.7. O relator a quo acolheu as conclusões e propostas da AudBancos, tecendo suas considerações no voto de peça 642. Com relação à ciência proposta pela unidade especializada, entendeu que caberia ajuste de redação para melhor alinhamento ao disposto na Resolução-TCU 315/2020 (item 34 do voto). Entendeu pertinente incluir recomendação à Camex para que especificasse, em regulamento, critérios para definir o nível de equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional no âmbito do Proex Equalização, em atenção ao teor do art. 2º da Lei 10.184/2001 (item 35 do voto).

2.8. Na sequência, foi proferido o Acórdão 1562/2025-TCU-Plenário, transcrito no item 1.1 acima, que julgou parcialmente procedente a presente representação.

2.9. A peça recursal, que será examinada a seguir, objetiva a desconstituição da recomendação emanada por este Tribunal no subitem 9.4. do Acórdão 1562/2025 – TCU – Plenário.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 695 e do despacho de peça 697.

EXAME DE MÉRITO

4. ***Delimitação***

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) a recomendação feita no item 9.4 do acórdão recorrido não observou os princípios do contraditório e da ampla defesa, em especial o disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020;

b) a recomendação deveria ser dirigida ao Ministério da Fazenda, órgão competente para a regulamentação da matéria em questão; e

c) a efetivação dessa providência já foi atendida por meio das Portarias ME nº 8.623/2021 e MF nº 1.188/2023.

5. ***Preliminar. Decisão surpresa. Inobservância ao disposto no art. 14 da Resolução TCU 315/2020***

5.1. O recorrente defende que a deliberação recorrida merece ser tornada insubsistente (item 9.4 do Acórdão 1562/2025-TCU-Plenário), uma vez que foi proferida sem a prévia apresentação de comentários por parte dos órgãos atingidos, seja o Camex, ou o MDIC, o que viola o disposto no artigo 14, da Resolução TCU nº 315/2020.

5.2. O recorrente argumenta que, a teor do § 2º do aludido dispositivo, tal providência pode ser dispensada apenas se as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as

informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos ou houver o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle, situações que não ocorreram nestes autos.

5.3. Diz o recorrente que tais normas têm relação com a vedação à decisão-surpresa, ou decisão de terceira via, prática que afronta os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sendo tal deliberação, portanto, nula, consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial nº 1.676.027-PR).

5.4. Argumenta o recorrente que, no contexto em que foi prolatado o Acórdão 1562/2025-TCU-Plenário, não havia qualquer indicação de que seria imposta a recomendação prevista no seu item 9.4. Ela não constava da instrução da AudBancos, acolhida no relatório da decisão. Também não é providência que se possa imaginar como um desdobramento lógico desta representação, a teor do seu escopo, que está relacionado à avaliação das 'condutas e [das] eventuais responsabilidades dos diversos agentes de órgãos e entidades envolvidos com a matéria(...)' (item 9.7 do Acórdão nº 1031/2018-TCU-Plenário).

Análise:

5.5. Não assiste razão ao recorrente.

5.6. A Resolução TCU 315, de 22/4/2020, dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União. Portanto, a mencionada resolução entrou em vigor anos após a auditoria de conformidade realizada por este Tribunal em 2016.

5.7. O art. 14 da Resolução TCU 315/2020, apontado pelo recorrente, que trata da construção participativa das deliberações, dispõe que:

Art. 14. A unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

*§ 1º A manifestação a que se refere o **caput** deve ser viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização ou da instrução que contenha as propostas de determinação ou recomendação.*

§ 2º Dispensa-se a providência indicada no parágrafo anterior se:

I - as circunstâncias do processo permitirem antecipar a possível proposta de encaminhamento, facultando à unidade jurisdicionada manifestar-se sobre as informações previstas no caput na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos;

II - o prévio conhecimento da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle.

5.8. Como informado, a presente representação se originou da auditoria de conformidade realizada em 2016 sobre os procedimentos de concessão do Seguro de Crédito à Exportação (SCE) e de equalização da taxa de juros (Proex Equalização) nos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à exportação de serviços de engenharia a entes públicos estrangeiros (processo 032.888/2016-3). Quando dos trabalhos da mencionada auditoria, não existia a previsão da participação colaborativa dos jurisdicionados nas deliberações do TCU.

5.9. No Relatório de Fiscalização da referida auditoria de conformidade (peça 9, p. 164), de setembro de 2017, já era mencionada a ausência de normatização específica sobre o tema e as tentativas de Grupo de Trabalho responsável pela atualização das normas sobre mecanismos oficiais de apoio a exportação, bem como os tópicos que ainda aguardavam finalização para que pudessem ser normatizados. Foi verificado ainda que a própria STN reconhecia a necessidade de se publicar uma norma para regulamentar a metodologia de cálculo e sublimites dos spreads de equalização de taxas de juros do Proex.

5.10. Na Nota da STN (peça 205, p. 8), também há o relato do aprimoramento da normatização do Proex e da necessidade de publicação de Portaria do Ministério da Fazenda sobre o

assunto. Em 2015, com a Nota 3/2015/GEFEX/COPEC/STN/SUPOF/STN/MF-DF, que detalha a metodologia de cálculo que ampara a definição de novos percentuais de equalização aplicáveis ao programa, os quais foram consignados no Ofício 48/2015/GABIN/MF-DF, expedido pelo Ministério da Fazenda. Mesmo com a publicação do ofício, houve o entendimento da necessidade de continuar promovendo melhorias no arcabouço legal do Proex, com vistas a ampliar a transparência das regras vigentes e dar previsibilidade aos exportadores e instituições financeiras. Nesse sentido, por entender ser relevante a publicação de uma Portaria do Ministério da Fazenda referendando os percentuais definidos no Ofício 48/2015, foi elaborada, ao longo de 2016, a Nota Técnica 10/2016/GEEEX/COPEC/STN/SUPOF/STN/MF-DF, de 19 de outubro de 2016, que analisa o impacto orçamentário do realinhamento dos percentuais de equalização, bem como encaminha à SE/MF a recomendação de publicação de Portaria com os percentuais de equalização vigentes. Em dezembro de 2017, o Ministério da Fazenda editou a Portaria 521/2017, que estabeleceu os percentuais máximos aplicáveis à modalidade de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex, mas não tratou da metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxa de juros. Como será visto a seguir, tal portaria só viria a ser publicada em julho de 2021.

5.11. No item 57 do voto de peça 344, o então relator a quo, ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, também relatava a ausência de normatização e de definição de uma metodologia de cálculo das taxas de equalização. Portanto, o assunto já era tratado no processo, não podendo se falar em decisão surpresa.

5.12. Em seu voto, o relator a quo também manifestou sua preocupação com a falta de critérios para definição do nível de equalização suficiente a fim de tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, no âmbito do Proex Equalização:

27. A ausência de norma que definisse, à época da aprovação das operações, o padrão adequado para refletir a prática internacional fragiliza o critério para caracterização da irregularidade. Contribui para esse juízo a afirmação da STN de que, nas operações amparadas em protocolos e memorandos de entendimento com outros países, buscava-se atender ao estabelecido nos acordos.

28. Igualmente ao apurado em outros processos (Acórdão 1.349/2024-Plenário, de minha relatoria, por exemplo), destaco que essas operações se situavam em um quadro mais amplo de atuação governamental, que se iniciava com acordos firmados pelo governo brasileiro com os países beneficiários dos financiamentos, posteriormente, enviados ao exame da Camex para o exercício de sua competência, inclusive quanto ao enquadramento no Proex Equalização.

29. As análises realizadas nas diversas instâncias da estrutura governamental envolvidas nessa política pública, ao que tudo indica, acabavam tendo natureza formal. Nesse sentido, reforço que não havia normatização e orientação sobre os procedimentos a serem efetuados com o objetivo de avaliar a adequabilidade dos encargos negociados com os praticados internacionalmente, para fins de equalização.

30. Como consignado no relatório de fiscalização objeto do TC 032.888/2016-3, havia 'insegurança sobre parâmetros considerados críticos para o cálculo da equalização' e era imprescindível, em nome do princípio da legalidade, que os procedimentos pertinentes estivessem amparados em normas, mas o poder-dever de normatizar não foi, adequadamente, exercido pelas instâncias competentes.

31. Decerto, essas falhas na estrutura de governança da política pública de apoio à exportação, assim como observado nos processos que trataram da atuação do BNDES, tornaram o ambiente propício para a ampliação indevida dos dispêndios da União relativos aos subsídios financeiros associados às operações, com violação aos princípios da economicidade e da eficiência.

32. No entanto, diante da ausência de normatização adequada e, em especial, da orientação estratégica da cúpula do centro de governo para concretizar os financiamentos e dos contornos específicos que configuravam alegado interesse nacional na exportação dos serviços, é

viável amenizar a reprovabilidade da conduta dos gestores da STN e dos integrantes do Cofig que atuaram em cada uma das operações questionadas.

5.13. Além disso, as recomendações do TCU procuram 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.

5.14. Ante o exposto, verifica-se que não houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, como alegado pelo recorrente, não se podendo falar em nulidade processual, até porque o MDIC está tendo a oportunidade de se manifestar na presente fase recursal. Além disso, no mérito, como será detalhado adiante, será proposto tornar insubsistente o item 9.4 do acórdão recorrido.

6. ***Mérito. Competência do Ministério da Fazenda. Providência já efetivada pelas Portarias ME 8.623/2021 e MF 1.188/2023.***

6.1. O recorrente alega que a deliberação recorrida é incompatível com as alterações normativas e fáticas que ocorreram ao longo do processo, especialmente no que toca à competência do seu órgão destinatário, a Camex. O item 9.4 do acórdão recorrido recomenda a especificação pela Camex, em regulamento, de critérios para definição do nível de equalização suficiente a fim de tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, no âmbito do Proex Equalização, em atenção ao art. 2º da Lei 10.184/2001.

6.2. Informa o recorrente que, nos termos do Decreto 7.710/2012, não compete à Camex, mas sim ao Ministério da Fazenda, estabelecer a metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex.

6.3. Comunica que a matéria a que ela se refere já foi regulamentada pelas Portarias ME nº 8.623/2021 e MF nº 1.188/2023.

6.4. A Portaria ME nº 8.623, de 20 de julho de 2021, estabelece metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxa de juros no âmbito do Proex. Conforme Nota Técnica SEI nº 22834/2021/ME (52865679), esta portaria foi editada em função do apontamento do TCU, por meio do Acórdão 1031, publicado no DOU no dia 18/5/2018, constante do processo 032.888/2016-3, que determinou à Secretaria do Tesouro Nacional - STN submeter ao então Ministério da Fazenda, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, proposta de aprovação de norma que estabeleça metodologia de cálculo das taxas de equalização do Proex Equalização, que, dentre outros aspectos considerados necessários, especifique detalhadamente as fórmulas que determinarão o valor equalizável, contemplando as variáveis e os parâmetros utilizados.

6.5. A Portaria MF nº 1.188, de 3/10/2023, alterou a Portaria ME nº 8.623/2021 para ajustar variável da metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxa de juros. A referida portaria incluiu o § 4º-A no art. 1º da Portaria ME nº 8.623/2021 para estabelecer que as operações contratadas após 14/7/2023 deveriam adotar a Commercial Interest Reference Rate (CIRR) divulgada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) correspondente a cada vencimento do título de referência segundo a segmentação por prazo de financiamento prevista em seu Anexo II.

6.6. Registra o recorrente que o ajuste em tela foi devido à revisão da CIRR pelos participantes do Arrangement on Officially Supported Export Credits da OCDE que alterou a forma de divulgação da taxa. Esclarece que desde a entrada em vigor do novo modelo, em 15 de julho de 2023, houve um descasamento entre as disposições da Portaria ME nº 8.623/2021 e a recomendação da OCDE, aqui tomada como referência para a prática internacional. Em especial, as faixas de prazo de financiamento definidas na tabela do Anexo I da referida portaria não eram totalmente compatíveis com as faixas que resultam da aplicação do novo modelo, o que implicava ambiguidade na definição da TJCR.

<u>Análise:</u>

6.7. Assiste razão ao recorrente.

6.8. De fato, é o Ministério da Fazenda o responsável pela definição de metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex.

6.9. Da leitura da Lei 10.184, de 12/2/2001, com as suas atualizações, há menção a regulamento do Poder Executivo federal para disciplinar as operações de financiamentos à produção de bens destinados à exportação:

(...)

Art. 2º Nas operações de financiamento vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais não abrangidas pelo disposto no artigo anterior, bem como nos financiamentos à produção de bens destinados à exportação, o Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional.

*§ 1º **O Poder Executivo fixará os limites máximos admissíveis para efeito deste artigo**.*

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também aos encargos vincendos de operações já realizadas, em relação às quais preexistam obrigações do Tesouro Nacional na conformidade das Resoluções nºs 509, de 24 de janeiro de 1979, e 1.845, de 1º de julho de 1991, ambas do Conselho Monetário Nacional.

~~Art. 2º-A Nas operações de financiamento ou de equalização vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais, o Tesouro Nacional poderá pactuar condições aceitas pela prática internacional aplicada a países, projetos ou setores com limitações de acesso a financiamento de mercado. (Incluído pela Medida Provisória nº 363, de 2007).~~

Art. 2º-A Nas operações de financiamento ou de equalização vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais, o Tesouro Nacional poderá pactuar condições aceitas pela prática internacional aplicada a países, projetos ou setores com limitações de acesso a financiamento de mercado. (Incluído pela Lei nº 11.499, de 2007)

~~Art. 3º Os Ministros de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior estabelecerão as condições para a aplicação do disposto nesta Lei, observadas, ainda, as disposições do Conselho Monetário Nacional. (Vide Medida Provisória nº 363, de 2007).~~

Art. 3º A Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, do Conselho de Governo, estabelecerá as condições para a aplicação do disposto nesta Lei, observadas, ainda, as disposições do Conselho Monetário Nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.499, de 2007)

Art. 3º-A. As operações de crédito à exportação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de suas subsidiárias têm por finalidade financiar: (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

I – as atividades produtivas das empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços; (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

II – a comercialização no exterior de bens e serviços realizada por empresa brasileira exportadora. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

*§ 1º **As operações de financiamento à exportação de serviços de que trata este artigo observarão as orientações quanto à elegibilidade, ao reconhecimento e à comprovação das exportações estabelecidas em regulamento do Poder Executivo federal**, e os modos de prestação de serviços estabelecidos no âmbito do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC). (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)*

*§ 2º **Nos financiamentos à exportação de serviços, as condições devem ser estabelecidas de acordo com as características de cada operação e ter como referência a prática internacional, na forma estabelecida em regulamento**. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)*

§ 3º O valor máximo do financiamento à exportação de serviços estabelecido pelo BNDES será definido com base no valor do contrato comercial de exportação, o qual, em consonância com as melhores práticas internacionais, é considerado como o valor total a ser pago pelo importador pelos bens e serviços exportados, incluídas as exportações realizadas a partir de países terceiros e excluído o custo incorrido pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

§ 4º É proibida, nos financiamentos à exportação de serviços, a concessão de novas operações de crédito entre o BNDES e as pessoas jurídicas de direito público externo inadimplentes com a República Federativa do Brasil, exceto nas hipóteses em que houver a formalização da renegociação da dívida. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

§ 5º O BNDES manterá atualizadas, em sítio público e de fácil acesso ao cidadão, informações financeiras sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, observados os princípios da transparência e da publicidade, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

§ 6º O BNDES deverá apresentar à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, anualmente, relatório com informações sobre a carteira de financiamentos à exportação de serviços concedidos a pessoas jurídicas de direito público externo, com a indicação do objeto, das condições financeiras, dos resultados para a economia brasileira e dos principais aspectos socioambientais avaliados. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)

*Art. 3º-B. **Os custos incorridos pelo exportador com bens e serviços adquiridos no país do importador e as exportações realizadas a partir de países terceiros poderão ser financiados, conforme diretrizes e limites estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal, em consonância com as melhores práticas internacionais**. (Incluído pela Lei nº 15.359, de 2026)*

(...)

6.10. O art. 4º do Decreto 7.710, de 3/4/2012, deixa claro que o Ministério da Fazenda poderá fixar metodologia de cálculo e sublimites:

Art. 1º A concessão de equalização nas operações de financiamento ou refinanciamento vinculadas à exportação de bens ou serviços nacionais, amparada pelo Programa de Financiamento às Exportações - PROEX, a que se refere a Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001, obedecerá ao disposto neste Decreto.

Art. 2º Observados os limites e as demais condições estabelecidas por este Decreto e sujeito à disponibilidade orçamentária, o Tesouro Nacional poderá conceder ao financiador equalização suficiente para tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional.

Parágrafo único. A equalização não poderá ser superior à taxa de dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano, e estará limitada ao prazo máximo de quinze anos, podendo ser paga sobre até cem por cento do financiamento.

Art. 3º Caberá ao Conselho Monetário Nacional definir critérios aplicáveis às operações do sistema de equalização de taxas de juros do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX.

Art. 4º Respeitada a competência do Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Fazenda poderá fixar metodologia de cálculo e sublimites de acordo com critérios de prazo, segmento e instituição financeira, respeitado, em qualquer caso, o disposto no art. 2º .

6.11. O Acórdão 1031/2018-TCU-Plenário, proferido no processo 032.888/2016-3 – o mesmo que originou esta representação – decidiu em seus itens 9.13 e 9.16.6:

9.13. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, em observância aos princípios da legalidade e publicidade (art. 37 da CF) e art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, elabore estudo técnico e submeta ao Ministério da Fazenda, no prazo de cento e oitenta dias, proposta de norma que estabeleça metodologia de cálculo das taxas de equalização do Proex Equalização, que, dentre outros aspectos considerados necessários, garanta a compatibilidade com as práticas internacionais e especifique detalhadamente as fórmulas que determinarão o valor equalizável, contemplando as variáveis e os parâmetros utilizados;

(...)

9.16.6. monitore o cumprimento das determinações contidas nos itens 9.12, e subitens, 9.13, e 9.14, retro;

(...)

6.12. Em atendimento à determinação acima mencionada, foi elaborado estudo técnico, que resultou na edição da Portaria ME 8.623, de 20/7/2021.

6.13. A Portaria ME 8.623, de 20/7/2021, que estabelece metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxas de juros no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – Proex, foi publicada no DOU Seção 1 de 21/7/2021.

6.14. A Portaria MF 1.188, de 3/10/2023, foi publicada no DOU Seção 1 de 4/10/2023. Ela altera a Portaria ME 8.623/2021 para ajustar variável da metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxas de juros no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - Proex.

6.15. Cabe mencionar que, entre os processos apensados ao 032.888/2016, há o processo 015.858/2018-9, que tratou de monitoramento ao cumprimento do item 9.14 do Acórdão 1031/2018-TCU-Plenário. O Tribunal considerou cumprida a determinação constante do item 9.14 (Acórdão 1145/2021-TCU-Plenário, Excerto da Relação 10/2021). Não foi localizado processo de monitoramento do cumprimento do item 9.13 daquele acórdão.

CONCLUSÃO

7. Do exame, é possível concluir que:

a) não houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, como alegado pelo recorrente, não se podendo falar em nulidade processual; e

b) já existia determinação deste Tribunal para o estabelecimento de norma sobre a metodologia de cálculo das taxas de equalização do Proex, bem como a sua efetiva regulamentação, em atenção ao art. 2º da Lei 10.184/2001, não sendo, assim, necessária a recomendação prevista no item 9.4 do Acórdão 1562/2025-TCU-Plenário dirigida à Camex, haja vista não ser competência da referida Câmara e a matéria já ser regulamentada pelas Portarias ME nº 8.623/2021 e MF nº 1.188/2023.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

8. O recorrente requereu que as intimações e notificações realizadas nestes autos, em relação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC sejam dirigidas à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União (SubEx/CGU/AGU).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para tornar insubsistente o item 9.4 do acórdão recorrido;

b) informar ao recorrente e demais interessados do acórdão que vier a ser proferido."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se, originariamente, de representação autuada em cumprimento à determinação contida no subitem 9.7 do Acórdão 1.031/2018-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

2.Referida determinação foi proferida no âmbito do TC 032.888/2016-3, relativo à auditoria realizada em sete entidades e órgãos da administração pública federal (Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF, Banco do Brasil S.A., Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República – Camex, Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da Camex – Cofig, Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda – Sain/MF e Secretaria do Tesouro Nacional – STN) com o objetivo de avaliar a conformidade dos procedimentos relacionados à concessão de financiamentos à exportação de serviços de engenharia não abrangidos na competência do BNDES.

3.Em razão dos indícios de irregularidades detectados e com a finalidade de aprofundar as análises, este Tribunal determinou, por meio do supracitado Acórdão 1.031/2018-TCU-Plenário, a instauração

de oito processos de representação, um para cada achado, sendo um deles a concessão de benefícios de equalização de taxas de juros, no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – Proex, sem adequada análise e comprovação técnica prévia da compatibilidade dos encargos financeiros com a realidade praticada no mercado internacional (achado V.2.2 do relatório de auditoria à peça 9), objeto de exame nestes autos.

4.Cabe registrar que, disciplinado pela Lei 10.184/2001, o Proex é um instrumento de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, com uso de recursos do Tesouro Nacional. Por meio da modalidade Proex Equalização, a União subsidia parte dos encargos financeiros de financiamentos à exportação, reduzindo seu custo para o tomador, de modo a compatibilizar as taxas de juros com aquelas praticadas no mercado internacional e ampliar a competitividade dos produtos e serviços nacionais. Os recursos da equalização são pagos diretamente à instituição financiadora.

5.No âmbito desta representação, este Tribunal decidiu, mediante o Acórdão 2.190/2022-TCU-Plenário, também da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, dentre outras medidas, autorizar a realização da audiência de diversos responsáveis sobre os seguintes motivos:

"(...) *concessão de benefícios de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex Equalização para operações de financiamento à exportação de obras e serviços de engenharia sem adequada comprovação técnica, formal e detalhada, de que tenha havido verificação da compatibilidade dos encargos financeiros estabelecidos dos contratos de financiamento à exportação com a realidade praticada no mercado internacional, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37 da Carta Magna, e ao comando do art. 2º da Lei 10.184/2001 e do caput do art. 2º do Decreto 7.710/2012*."

6.Ao analisar as defesas acostadas aos autos, este Tribunal decidiu acolhê-las, afastando a aplicação de penalidade aos responsáveis, por ausência de elementos suficientes para configurar dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consoante o Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

7.Decidiu, outrossim, considerar a representação parcialmente procedente, bem como recomendar à Camex que especificasse, em regulamento, critérios para definição do nível de equalização suficiente a fim de tornar os encargos financeiros compatíveis com os praticados no mercado internacional, no âmbito do Proex Equalização, em atenção ao art. 2º da Lei 10.184/2001.

8. Examina-se, nesta oportunidade, pedido de reexame (peças 686 e 687) interposto contra o referido comando pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, neste ato representado pela Advocacia-Geral da União, mediante o qual requereu a insubsistência da recomendação acima (subitem 9.4 do Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário), alegando, em especial, que a implementação da medida recomendada seria da competência do Ministério da Fazenda e que tal providência já teria sido adotada mediante as Portarias ME 8.623/2021 e MF 1.188/2023.

9.Após analisar as alegações recursais (peça 716), a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos – AudRecursos propôs o provimento do pedido de reexame, ante a constatação da veracidade do alegado.

10.Feito esse breve resumo, passo a decidir.

11. No tocante à admissibilidade da peça recursal em apreço, ratificando a decisão adotada mediante o despacho de 22/8/2025 (peça 697), entendo que deve ser conhecida, uma vez que preenche os pressupostos constantes do art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

12. No mérito, manifesto concordância com os pareceres exarados nos autos, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, no sentido de que o recurso em exame deve ser provido, para tornar insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário.

13.Com efeito, conforme consignado pela AudRecursos, mediante o subitem 9.13 do Acórdão 1.031/2018-Plenário (que deu origem a esta representação), este Tribunal já havia determinado à Secretaria do Tesouro Nacional que, em observância aos princípios da legalidade e publicidade e ao art. 8º, § 2º, da Lei 12.527/2011, elaborasse estudo técnico e submetesse ao Ministério da Fazenda, no

prazo de cento e oitenta dias, proposta de norma que estabelecesse metodologia de cálculo das taxas de equalização do Proex Equalização, que, dentre outros aspectos considerados necessários, garantisse a compatibilidade com as práticas internacionais e especificasse detalhadamente as fórmulas que determinariam o valor equalizável, contemplando as variáveis e os parâmetros utilizados.

14.Como resultado dessa determinação, foi editada a Portaria ME 8.623/2021, que estabeleceu metodologia de cálculo do percentual de equalização de taxas de juros no âmbito do Proex, definindo os parâmetros para determinação do subsídio financeiro concedido pelo governo federal, a qual foi posteriormente alterada pela Portaria MF 1.188/2023, para ajuste de variáveis da metodologia.

15.Vê-se que, quando da prolação da recomendação recorrida, dirigida à Camex, a providência nela preconizada já havia sido implementada pelo órgão competente.

16.Desse modo, considerando que a matéria já se encontrava adequadamente regulamentada pelas Portarias ME 8.623/2021 e MF 1.188/2023, a recomendação recorrida revela-se desprovida de objeto, razão pela qual deve ser tornada insubsistente.

17.Registre-se, ademais, que, a definição da metodologia de cálculo do percentual de equalização das taxas de juros no âmbito do Proex extrapola as competências daquela Câmara, nos termos da Lei 10.184/2001 e do Decreto 7.710/2012.

18.Destarte, cabe dar provimento ao apelo, para tornar insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1751/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.853/2018-7.
1.1. Apenso: 020.527/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame (Representação).
3. Recorrente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.
4. Unidades Jurisdicionadas: Banco do Brasil S/A; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não há.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Irma Cláudia do Nascimento Morais e Priscilla Rolim de Almeida, Advogadas da União, representando Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em que, nesta fase processual, aprecia-se pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/92 c/c os arts. 285 e 286, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente o subitem 9.4 do Acórdão 1.562/2025-TCU-Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1751-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto que alegou impedimento na Sessão: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.5. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE VI – tagColegiado
TC 021.301/2025-5
Natureza: Representação (com pedido de medida cautelar).
Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal (Caixa).
Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Helena Sirimarco Moreira Guedes (29.026/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO REPROCESSAMENTO DAS TAXAS MÉDIAS PONDERADAS DAS OPERAÇÕES DE HABITAÇÃO DO FGTS ENTRE 2016 E 2023. DEVOLUÇÃO DE RECURSOS A AGENTES FINANCEIROS SEM DELIBERAÇÃO PRÉVIA DO CONSELHO CURADOR DO FGTS. IDENTIFICAÇÃO DE INCONSISTÊNCIA SISTÊMICA EM ROTINA AUTOMATIZADA DE CÁLCULO IMPLEMENTADA PELO AGENTE OPERADOR. AUDITORIA INTERNA DA CAIXA. DIVERGÊNCIAS INTERPRETATIVAS SOBRE A NECESSIDADE DE SUBMISSÃO PRÉVIA AO CCFGTS. NATUREZA OPERACIONAL E CONTRATUAL DA DEVOLUÇÃO DOS VALORES. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS E APERFEIÇOAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS. AUSÊNCIA DE ATO IRREGULAR. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (peça 46), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 47 e 48), com os devidos ajustes de forma:

“I. INTRODUÇÃO

1.Cuidam os autos de representação desta unidade técnica, com base no Ofício SEI 84414/2025/MTE, encaminhado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no reprocessamento das taxas médias ponderadas das operações de Habitação do FGTS entre setembro de 2016 e julho de 2023, realizadas pelo Agente Operador (Caixa), as quais resultaram na devolução de mais de R$ 2,6 bilhões por parte do fundo, sem a deliberação prévia pelo Conselho Curador, a título de recursos pagos a maior pelos Agentes Financeiros (peça 1, p. 1-2).

II. HISTÓRICO

2.O MTE, por meio do Ofício SEI 84414/2025/MTE, encaminhou a esta Egrégia Corte documentos de suporte que fundamentam uma solicitação de auditoria, com base na Resolução CCFGTS 1.127, de 7 de outubro de 2025, a qual define medidas de aperfeiçoamento na governança do FGTS e solicita ao TCU que realize auditoria específica no reprocessamento de taxas médias ponderadas das operações de Habitação no período entre 2016 e 2023 (peça 1, p. 1).

3.A Caixa, atuando como Agente Operador (AO) do FGTS e com vistas a aprimorar os controles e procedimentos operacionais relativos aos programas de aplicação do FGTS, realizou auditoria interna, cujo trabalho FGPR231(ARH)-001 – Operações de Crédito dos Ativos FGTS, avaliou as operações de financiamento habitacional e o processo de retorno dos recursos do fundo aplicados no segmento da Habitação, e emitiu o relatório de auditoria RA AUDIR CP 0008/2023 (peça 1, p. 7-27).

4.No referido trabalho, a auditoria identificou variação entre a taxa média ponderada devida e a taxa média ponderada efetivamente cadastrada no sistema do AO, acarretando diferença no valor das cobranças mensais. Assim, a auditoria apontou a necessidade de reavaliação dos procedimentos de cálculo da taxa média ponderada dos contratos vinculados à área de Habitação, conforme parâmetros definidos no Manual de Fomento da Habitação (MFOM) e no Contrato de Abertura de Crédito (CAC) (peça 1, p. 37).

5.O MFOM e o CAC estabelecem as condições para que os Agentes Financeiros (AF) atuem no âmbito do FGTS, sendo a taxa de juros do contrato obtida a partir da média ponderada das taxas dos financiamentos concedidos aos mutuários finais, deduzida do respectivo diferencial de juros (peça 1, p. 37).

6.Segundo o MFOM-Habitação, durante o exercício orçamentário, caso a diferença da taxa média auferida no mês apresente percentual superior ou inferior a 0,1% a.a., deve ser feito ajuste na taxa média ponderada. Além disso, o normativo prevê que, ao fim do exercício orçamentário, os AF podem solicitar a revisão das taxas de juros médias ponderadas de seus contratos. Assim, em decorrência do apontamento dos auditores, a Caixa promoveu a revisão completa de suas rotinas internas, que resultou no diagnóstico de inconsistência sistêmica e dos impactos dela decorrentes (peça 1, p. 37).

7.A origem da inconsistência sistêmica identificada ocorreu em setembro de 2016, quando o AO implementou rotina automatizada para cálculo das taxas de juros dos contratos com os AF, em substituição à rotina existente até então, que envolvia, inclusive, remessa de informações por e-mail. A partir desse diagnóstico, foi implementada solução para o correto cálculo das taxas de juros das operações de crédito no sistema, a fim de evitar novas ocorrências. Entretanto, com o recálculo das taxas aplicadas aos contratos entre setembro de 2016 e julho de 2023, a taxa média ponderada da carteira de habitação, então calculada em 4,908%, deveria ser de 4,765% a.a., resultando em redução de 0,143% a.a. (peça 1, p.37).

8.Os saldos de crédito e débito apurados para cada AF estão apontados na tabela a seguir (peça 1, p. 37-38):

AF	***Saldo do AF (em R$)***
Ailos	*-237,98*
Banco do Brasil	*23.068,25*
Rodobens	*1.673,18*
Sicredi	*1.260,11*

Caixa	*2.605.687.910,44*

9.A carteira de habitação do Agente Financeiro (AF) Caixa com o FGTS, por seu expressivo valor total no ano (R$ 322 bilhões), e considerando a correção monetária dos valores até 2023, tinha a seguinte composição dos saldos, segundo a auditoria realizada à época (peça 1, p. 5):

Ano	Valor nominal	Valor da correção monetária da data eleita de pagamento até 31/12/2022	Valor da correção monetária do ano de 2023	Total
2016	-7.958.682,32	-4.204.614,88	-1.457.925,04	-13.621.222,24
2017	56.299.820,22	22.960.122,37	9.500.306,76	88.760.249,35
2018	122.555.496,34	38.395.362,13	19.291.996,42	180.242.854,89
2019	210.340.478,70	49.856.307,18	31.187.876,28	291.384.662,16
2020	344.731.905,66	64.085.262,51	49.001.909,14	457.819.077,32
2021	459.981.673,34	70.488.105,45	63.583.513,43	594.053.292,22
2022	543.962.274,98	34.046.953,67	69.281.717,87	647.290.946,52
2023	333.633.763,56	0,00	26.124.286,67	359.758.050,23
Total	**2.063.546.730,48**	**275.627.498,43**	**266.513.681,53**	**2.605.687.910,44**

10.Contabilmente, a devolução do valor principal de aproximadamente R$ 2 bilhões foi reconhecida como dedução do Patrimônio Líquido, enquanto a correção monetária dos valores, no montante de R$ 600 milhões, foi reconhecida no resultado do exercício de 2023. Nas demonstrações contábeis de 2023, os impactos atinentes aos valores até o exercício de 2022 foram reapresentados na coluna do exercício de 2022 e o detalhamento analítico dos valores que compuseram a reapresentação foram evidenciados em nota explicativa (peça 1, p. 13).

11.Em julho de 2024, a Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS (SECCFGTS) solicitou esclarecimentos à Caixa (AO) sobre o reprocessamento de taxas médias das operações de habitação à luz das taxas previamente estipuladas pelo CCFGTS por meio de suas resoluções (peça 1, p. 40-42).

12.A Caixa informou que o art. 32 da Resolução CCFGTS FGTS 702/2012 estabelece que as operações de empréstimo/financiamento na área de Habitação Popular possuem taxa de juros nominal fixa (peça 1, p. 40).

13.No início da vigência do referido normativo, as taxas de juros nominais foram definidas com um teto de 6% ao ano, podendo, até 7/9/2020, ser reduzidas para até 5% a.a., a depender do enquadramento da renda familiar bruta apurada do mutuário final. Além disso, havia um conjunto de taxas de juros definidas por faixa de renda (peça 1, p. 41).

14.No exercício de 2020, por meio da Resolução CCFGTS 977/2020, foram estabelecidas novas taxas de juros a serem aplicadas aos contratos de mutuários com faixas de renda de até R$ 4 mil (peça 1, p. 41).

15.Posteriormente, foi publicada a Resolução CCFGTS 1025/2022, a qual estabeleceu um novo conjunto de taxas de juros a serem aplicadas aos contratos dos mutuários por faixa de renda. Em 2023, novas taxas de juros foram estabelecidas pela Resolução CCFGTS 1.062/2023 (peça 1, p. 41)

16. O Agente Operador informou ainda ter realizado ajustes operacionais, por meio da revisão das rotinas de conferência e implementação do painel de acompanhamento das taxas médias ponderadas, para melhorar o controle das informações (peça 1, p. 38-39).

17. A Nota Jurídica GEAJU/Caixa 5889872/2024, de 19 de fevereiro de 2024, afirmou não haver ressalvas legais quanto à iniciativa do AO para resolver o apontamento da auditoria e devolver os valores retidos a maior pelo FGTS. Consequentemente, não haveria base legal para exigir a manifestação prévia da SECCFGTS para que o Agente Operador saneasse a situação (peça 1, p. 30).

18.No exercício da sua responsabilidade de garantir a adequada prestação de contas, a Caixa comunicou os fatos por meio do Informe 001/2024, enviado ao Grupo de Apoio Permanente (GAP), e apresentou o tema durante a 972ª reunião do GAP, realizada em 2/4/2024 (peça 1, p. 39).

19.No que diz respeito à perda do direito do Agente Financeiro de pleitear a devolução desses valores

junto ao Agente Operador, a NJ GEAJU/Caixa 5563883/2023 considerou aplicável o prazo de prescrição decenal, conforme estabelecido no art. 205 do Código Civil, apesar do art. 206, §3º, inciso IV do Código Civil estabelecer um prazo menor, de 3 (três) anos, para a postulação judicial de ressarcimento por enriquecimento sem causa (peça 1, p. 33).

20.Conforme manifestação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a ação de enriquecimento sem causa (ação in rem verso) é de natureza subsidiária e só se aplica quando o indébito não possui causa jurídica. Para a incidência da prescrição trienal do art. 206, § 3º, IV, do CC, a pretensão de enriquecimento exigiria inexistência de ação específica, o que não se confirmaria em razão da existência de contrato firmado entre o Agente Financeiro (AF) e o Agente Operador (AO), levando à aplicação do prazo decenal (peça 1, p. 33-34).

21.Diante do impacto financeiro ao FGTS, a SECCFGTS encaminhou consultas jurídicas à Caixa e à AGU acerca do tema (peça 1, p. 43-54).

22.A Caixa manteve entendimento de que a devolução dos recursos integraria o escopo das rotinas operacionais regulares do Agente Operador, sem qualquer irregularidade (peça 1, p. 43-48).

23.A AGU emitiu o parecer 00205/2024/CONJUR-MTE/CGU/AGU, concluindo não haver dispositivo específico que estabeleça a obrigação do Agente Operador do FGTS em requerer ao CCFGTS prévia autorização para realizar operação de devolução dos recursos pagos em valor superior pelos Agentes Financeiros (peça 1, p. 53). Este documento, entretanto, não foi ratificado pelo MTE, identificando-se óbices à minuta de resolução que convalidava os ressarcimentos feitos pelo agente operador aos agentes financeiros (peça 39).

24.A Coordenadora-Geral de Assuntos Trabalhistas do MTE emitiu parecer 00295/2024/CONJUR-MTE/CGU/AGU, concluindo que a devolução dos recursos feriu os artigos 5º e 7º da Lei 8.036/1990 (peça 1, p. 62).

25.Assim, procurou-se demonstrar que a devolução unilateral promovida pela Caixa foi juridicamente inválida por diversos motivos, dentre os quais se destacam (peça 1, p. 67-69): (i) natureza privada dos recursos do FGTS, que não permitiria um ato de governo para correção, (ii) confusão de funções e conflito de interesses na atuação da Caixa como AO e AF, (iii) exigência de estudo atuarial prévio, (iv) dever de submissão prévia ao CCFGTS, (v) violação do dever de informação ao não disponibilizar informações ao CCFGTS e (vi) inobservância do prazo prescricional.

26.Diante da dimensão dos valores, da ausência dos documentos que fundamentaram o reprocessamento das taxas e das divergências interpretativas entre os órgãos, foram promovidas diligências à Caixa, cujas respostas serão analisadas no exame técnico a seguir.

EXAME TÉCNICO

27.Foi encaminhada diligência à Caixa por meio do Ofício 3737/2026-TCU/Seproc (peça 9). Em resposta, foram apresentados os documentos acostados às peças 13 a 44.

28.No Ofício 0007/2026/DEFUS/SUFUG, a Caixa afirma que a Lei 8.036/1990 distingue a direção estratégica da execução operacional, estabelecendo para o Conselho Curador do FGTS as funções de governança e normatização estratégica, enquanto ao Agente Operador incumbem funções de execução administrativo-operacional, incluindo expedir atos normativos de procedimentos aos bancos depositários e agentes financeiros, definir procedimentos operacionais necessários à execução dos programas e elaborar as demonstrações financeiras do Fundo (peça 13, p. 1-2).

29.A separação de competências entre o CCFGTS e a Caixa (enquanto AO), se reflete na natureza dos vínculos jurídicos. A relação é legal e regulamentar, sem liberdade negocial típica, pois deriva das disposições da Lei 8.036/1990. Por outro lado, a relação entre o AO e os agentes financeiros é regida por contratos de natureza privada, padronizados, os quais disciplinam parâmetros de cobrança, apuração de encargos e rotinas de execução, apoiados pelos Manuais de Fomento (peça 13, p. 1-2).

30.Nesta toada, a devolução dos valores cobrados a maior teve como objetivo garantir a conformidade da execução contratual entre a Caixa, Agente Operador do FGTS, e os agentes financeiros, preservando os critérios previstos no regramento operacional e no próprio contrato, evitando o deslocamento de questões rotineiras e operacionais para a esfera estratégica representada

pelo Conselho Curador. A cobrança de encargos e a devolução de valores cobrados indevidamente são eventos inerentes à própria dinâmica de execução, conciliação e acerto de contas entre as partes, não se confundindo com inovação normativa ou alteração de diretriz do Fundo (peça 13, p. 1-2).

31.Registra-se que a taxa média ponderada não é criação do AO, mas decorre do regramento de programa aprovado pelo Conselho Curador, a exemplo da Resolução CCFGTS 291/1998, que prevê sua utilização como referência para o cálculo de juros aos mutuários (peça 13, p. 3). Sua operacionalização é contratual, vinculada ao Manual de Fomento do respectivo programa. O contrato traduz, portanto, no plano operacional, os parâmetros definidos pelo CCFGTS, formando uma cadeia normativa e contratual que orienta a cobrança mensal das operações de crédito (peça 13, p. 3).

32.A identificação do erro decorreu de auditoria interna realizada pela Caixa, no período de 3/1/2023 a 12/5/2023, com o objetivo de avaliar o processo de retorno dos recursos do FGTS aplicados na Habitação, sob a ótica da governança e gerenciamento de riscos, com os resultados descritos no Relatório RA AUDIR/CP 0008/2023 (peça 36).

33.O documento NT GEAVO 032/2023 apresenta os aspectos gerais do apontamento da auditoria que levou à identificação do erro. Após seleção aleatória do contrato 0607006-24, cadastrado em 4/2/2022, a Auditoria Interna identificou divergência de cálculo para apuração da taxa média ponderada para os meses de fevereiro a abril de 2022, conforme quadro abaixo (peça 25, p. 4):

Data Assinatura Mutuário	Data Entrada na Base	Valor Financiado	Taxa Passivo	Taxa Média Ponderada (cálculo realizado)	Taxa Média Cadastrada SIAPF
04/02/2022	09/02/2022	147.200,00	5,000	5,000	6,000
09/03/2022	18/03/2022	126.033,34	4,200	4,631	5,539
01/04/2022	14/04/2022	142.400,00	5,000	4,757	5,697

34.A divergência resultou em discrepâncias nas cobranças mensais ao Agente Financeiro em relação ao estatuído em contrato, conforme descrito abaixo (peça 36, p. 6):

Vencimento Fatura	Taxa Juros SIAPF (%)	Valor Cobrado Fatura (R$)[1]	Taxa Média Ponderada (calculada conforme critério informado) (~) (%)	Valor Fatura Proporcional (~) (R$)[2]	Diferença (R$)
20/02/2022	6,000	106,50	5,000	88,75	17,75
20/03/2022	5,539	337,85	4,631	282,47	55,38
20/04/2022	5,697	590,41	4,757	492,99	97,42
20/05/2022	4,757	1.080,60	4,757	1.080,60	0,00
20/06/2022	4,580	1.882,07	4,580	1.882,07	0,00
20/07/2022	4,580	4.320,30	4,580	4.320,30	0,00
20/08/2022	4,510	5.159,98	4,580	5.240,07	-80,09
20/09/2022	4,510	5.854,71	4,580	5.945,58	-90,87
20/10/2022	4,510	6.238,90	4,580	6.335,73	-96,83
20/11/2022	4,510	7.330,91	4,580	7.444,69	-113,78
20/12/2022	4,510	7.446,03	4,580	7.561,60	-115,57
20/01/2023	4,510	8.211,80	4,580	8.339,26	-127,46

35.Embora tenha havido a revisão da taxa a partir de 4/2022, observou-se que, no contrato citado, a partir de 8/2022, houve ajuste da taxa média ponderada de 4,58% para 4,51% a.a., mesmo que a variação tenha sido inferior a 0,1%, gerando assim diferença no valor da fatura (peça 25, p. 4).

36.De forma complementar, foram selecionados aleatoriamente outros seis contratos cadastrados em 2021 para aplicação dos procedimentos de auditoria, resultando nas seguintes diferenças (peça 36, p. 6):

Contrato	Data Cadastro Contrato SIAPF	Prazo Retorno (meses)	Última Taxa de Juros cadastrada no SIAPF (%)	Valor Cobrado Fatura (R$) (Data Cadastro até 01/2023)	Taxa Média Ponderada (calculada conforme critério informado) (~) (%)	Valor Fatura Proporcional calculada conforme critério informado (~) (R$)	Diferença (~) (R$)
0553099-88	01/2021	342	5,431	445.409,88	4,571	374.879,13	70.530,75
0603551-49	11/2021	354	5,544	1.120.652,37	4,537	917.301,67	203.350,70
0557181-86	02/2021	360	5,456	2.095.212,63	4,729	1.816.030,16	279.182,47
0598310-03	05/2021	357	5,191	1.884.117,40	4,235	1.537.492,06	346.625,34
0558040-91	03/2021	359	5,784	2.584.520,19	5,186	2.317.756,95	266.763,24
0556405-68	02/2021	357	5,162	955.440,43	4,307	797.187,51	158.252,92
Total				**9.085.352,90**		**7.760.647,49**	**1.324.705,41**

37.Tendo em vista as constatações da auditoria, foi elaborado um plano de ação para conferência das taxas adotadas no período, aplicação das taxas corretas nos contratos, devolução do montante excedente cobrado do AF e implementação de rotina de monitoramento dos juros aplicados nas cobranças (peça 25, p. 4).

38.Para o diagnóstico das taxas médias mensais aplicadas nas operações, foi desenvolvido ambiente específico nos sistemas para a carga e avaliação dos dados de mutuários enviados pelos AF (incluindo a taxa passiva) e os dados efetivamente acatados pela rotina de validação da contratação no Agente Operador, categorizados por empreendimento e mês/ano. Para a realização do cálculo da taxa final a ser cobrada nos encargos do mês, ponderou-se o valor da taxa de juros passiva pelo valor de financiamento do imóvel de cada mutuário (taxa de juros passiva x valor de financiamento) vinculado à operação (peça 25, p. 5).

39.A solução tecnológica considerou as operações contratadas para os programas Carta de Crédito Individual, Pró-Cotista, Apoio à Produção de Habitação e Carta de Crédito Associativo, no período de setembro de 2016 a julho de 2023, e somente após exaustivos testes e ajustes foi considerada homologada para aplicação nos cálculos (peça 25, p. 6-7).

40.Para apurar eventuais diferenças foi realizada a conferência analítica dos 62.842 contratos dos programas de Habitação reavaliados, considerando, para cada contrato, as inclusões e distratos de mutuários em cada mês/ano, a fim de depurar o valor mensal efetivamente cobrado de cada contrato e aquele que deveria ter sido cobrado quando considerado o novo recálculo das taxas médias (peça 25, p. 8-9).

41.A aplicação do procedimento constatou a cobrança de R$ 2.063.546.730,48 (dois bilhões, sessenta e três milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, setecentos e trinta reais e quarenta e oito centavos) a maior do AF Caixa, sem a atualização monetária pela taxa SELIC, conforme valores sintéticos já apresentados na tabela constante no parágrafo 9 desta instrução, coluna "Valor nominal" (peça 25, p. 9-10).

42.Com vistas a viabilizar a devolução dos recursos ao AF, foi criado o contrato número 0625002-66, reservado exclusivamente para as tratativas operacionais relacionadas (peça 25, p. 10).

43.A área de contabilidade do AO foi acionada para a realização da roteirização contábil dos lançamentos, para que a reversão de valores do exercício de 2023 ocorresse à conta de resultado do Fundo e a reversão de valores dos exercícios anteriores fosse lançada na conta de Patrimônio Líquido (peça 25, p. 11).

44.A Caixa também analisou previamente a possibilidade de eventual prescrição dos valores nominais e dos juros, por meio do parecer NJ GEAJU 5563883/2023, concluindo que o direito do AF ao ressarcimento daquilo que pagou a maior deriva dos contratos firmados com o AO. Portanto, havendo causa associada ao crédito, forçosa a aplicação do prazo decenal constante do caput do art. 205 do Código Civil, conforme corroborado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ (EREsp 1.280.825/RJ, relatora Ministra Nancy Andrighi, Segunda Seção, julgado em 27/6/2018) e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN (Parecer SEI 12890/2022/ME SEI 31433393) (peça 28, p. 3-4).

45.Houve ainda anuência prévia do Agente Financeiro Caixa quanto aos valores apurados, com a conferência realizada por cada uma das áreas envolvidas, conforme sua competência específica, a fim de confirmar os reflexos contábeis nas contas de interligação e registro em balanço e financeiros de entrada e saída das respectivas contas de controle, garantindo o correto fechamento operacional, financeiro e contábil na Caixa tanto para AO quanto para AF (peça 25, p. 12).

46.A Caixa, por meio da NT GEAVO 039/2025, de 16/4/2025, avaliou também a necessidade de implementação de controles adicionais relacionados à conferência da taxa de juros média ponderada (peça 29).

47.Nesse contexto, a KPMG Auditores Independentes Ltda. (KPMG) foi contratada para examinar as demonstrações contábeis do FGTS relativas ao exercício findo em 31/12/2023, tendo emitido relatório sem ressalvas (peça 29, p. 2).

48.Como parte dos trabalhos, a KPMG executou procedimentos de auditoria com o objetivo de obter evidência apropriada e suficiente a respeito dos valores e das informações apresentadas nas demonstrações contábeis. Como resultado, foi emitido Relatório de Recomendações dos Auditores Independentes sobre os Controles Internos, apontando deficiência "não significativa" no âmbito do Ativo do FGTS, no que tange ao aprimoramento dos controles relacionados à apuração da taxa de juros de empréstimos e financiamentos, acompanhando de recomendações quanto à necessidade de revisão e implementação de rotina relacionada à conferência da taxa de juros ponderada de empréstimos e financiamentos praticadas com os agentes financeiros (peça 29, p. 2).

49.Para atendimento à recomendação, a Gerência Nacional Operações de Crédito dos Ativos FGTS (GEAVO) registrou ações específicas nos sistemas do Caixa (Agente Operador), para conferir a correção dos resultados das apurações das taxas de juros especificadas e implementar controles adicionais, caso necessário (peça 29, p. 3).

50.Com a meta de sanar possíveis diferenças futuras na cobrança de encargos dos Agentes Financeiros, o AO aplicou as novas taxas médias apuradas em todos os contratos elegíveis. Portanto, quando disponibilizada a base de dados depurada à Centralizadora Nacional Ativo do FGTS (CaixaGA), responsável por realizar os processos de contratação, manutenção cadastral, desembolso e cobrança dos contratos, esta pode atualizar as taxas cadastradas (peça 29, p. 7).

51.Foi informado que a nova rotina de acompanhamento da taxa média ponderada dos contratos estaria disponível em endereço eletrônico. Entretanto, o sítio não se encontra mais disponível na internet, sendo apresentadas apenas telas exemplificando os relatórios disponíveis à época, os quais permitiam expandir e verificar cada contrato, de modo a identificar os mutuários vinculados, bem como o cálculo da taxa ponderada (peça 29, p. 8-9).

52.A auditoria interna da Caixa também realizou acompanhamento das ações adotadas no âmbito do Agente Operador. Consta dos autos que, na amostra de reprocessamento utilizada, não houve qualquer divergência tanto em relação aos valores definidos na norma quanto nos registrados no sistema correspondente (SIAPF) (peça 29, p. 9-10).

53.Houve avaliação também das alterações promovidas nas normas internas, concluindo-se que os itens ajustados promoveram maior clareza e completude, reduzindo a possibilidade de divergência no entendimento e na aplicação dos procedimentos operacionais (peça 29, p. 10).

54.A nova versão do Manual de Fomento (MFOM) Habitação passou a explicitar a metodologia de cálculo da taxa média ponderada das taxas de juros dos financiamentos concedidos aos mutuários finais, definindo de forma inequívoca o peso utilizado na ponderação (o valor do financiamento do mutuário) e formalizando a fórmula de apuração mensal, aplicável a um conjunto de mutuários agrupados por contrato/empreendimento. Essa explicitação eliminou qualquer espaço de subjetividade, com a definição do agrupamento e dos elementos que compõem numerador e denominador, viabilizando reexecução do cálculo e validação independente (peça 13, p. 5).

55.Também foram aperfeiçoadas as regras de ajuste das taxas, ao estabelecer um gatilho objetivo e auditável: a taxa média ponderada calculada em cada remessa deve ser comparada à taxa efetivamente cadastrada no contrato, e a alteração ocorrerá quando a diferença do resultado do

cálculo for superior a 0,10% ao ano. Essa regra, por transformar o ajuste em evento condicionado a limiar mensurável, dificultou alterações discricionárias e justificou as alterações por evidência matemática registrada no comparativo entre taxa calculada e taxa cadastrada (peça 13, p. 5-6).

56.As respostas contêm ainda esclarecimentos a respeito dos principais questionamentos jurídicos sobre a operação, constantes do parecer 00208/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU.

*57.Sobre a **natureza dos recursos do FGTS**, a Caixa esclarece que a devolução de valores não é um ato de governo, mas sim uma correção técnica de cobrança indevida, identificada por auditoria interna devido a uma inconsistência sistêmica no cálculo das taxas entre setembro de 2016 e julho de 2023. Essa ação é vista como uma regularização operacional, alinhada ao art. 7º da Lei 8.036/1990, que atribui ao Agente Operador funções administrativas e operacionais, sem alterar as diretrizes do CCFGTS. As demonstrações contábeis do FGTS de 2023, que evidenciaram as inconsistências, foram aprovadas por meio da Resolução CCFGTS 1.095/2024, em linha com a competência do Conselho Curador prevista no inciso IV, do art. 5º, da Lei 8.036/1990. Esse ponto é relevante para evidenciar que o controle colegiado sobre a situação econômico-financeira do Fundo se materializa institucionalmente pela via própria prevista em lei, sem que isso, por si só, transforme a correção operacional de cobranças indevidas em ato de governo (peça 13, p. 6-7).*

58.Afirma que materialidade do valor não muda a natureza jurídica do ato. A competência do CCFGTS incide quando há definição ou alteração de diretrizes, programas, remunerações ou condições financeiras gerais do Fundo, no plano normativo e estratégico, enquanto a atuação do Agente Operador incide na execução operacional das regras vigentes, inclusive na correção, quando detectadas, de cobranças indevidas decorrentes de erro objetivo de parametrização. Assim, ainda que o efeito agregado seja elevado, a devolução conserva natureza vinculada, pois representa recomposição do que foi cobrado em desacordo com os parâmetros contratuais já previstos para a apuração da taxa média ponderada entre AO e AF Caixa (peça 13, p. 8).

59.Ainda, segundo a Caixa, o parecer 00208/2025/CONJUR-MTE/CGU/AGU traria equivocadamente para a discussão os argumentos e justificativas apresentados pelo Agente operador no Ofício 001/2025/SUCPF/SUTEM/SUJUR/SUFUS/SUFUG, que não tem relação com o procedimento de devolução de valores cobrados a maior de agentes financeiros, pois trata da aplicação de recursos decorrente da Medida Provisória 1.107/2022, que criou o Programa SIM Digital (peça 13, p. 6).

*60.No que tange à **confusão de funções e conflito de interesses na atuação da Caixa** como Agente Operador e Financeiro, o jurisdicionado afirma que se trata de realidade estrutural do modelo operacional do FGTS e a apuração do valor a ser ressarcido seguiu o mesmo método de cálculo de taxa média ponderada aplicado a qualquer outro agente financeiro, ainda que com materialidade distinta (peça 13, p. 9).*

61.Para alguns agentes, houve cobrança ou ressarcimento diretamente nas faturas e, para a Caixa como agente financeiro, apurou-se necessária devolução de monta significativa em razão do volume de sua carteira de operações de crédito na área de Habitação, uma consequência matemática e operacional do recálculo em relação a maiores volumes da carteira, o que não se confunde com favorecimento deliberado (peça 13, p. 9).

62.Para o agente operador, não há, violação à boa-fé objetiva pela simples acumulação de funções, porque a boa-fé exigível conduz justamente à correção do que foi cobrado a maior ou a menor quando detectado erro objetivo de parametrização, evitando a manutenção de fluxo financeiro indevido (peça 13, p. 9).

*63.Em relação à exigência de **estudo atuarial prévio**, este é classificado como um instrumento técnico de natureza prospectiva, utilizado para avaliar equilíbrio e sustentabilidade de fundos e programas a partir da modelagem de riscos e obrigações futuras. Em regra, sua exigência é pertinente quando o ato analisado altera parâmetros capazes de modificar o comportamento futuro, não se ajustando à natureza do evento ora em comento, uma apuração determinística e retrospectiva de cobrança indevida (peça 13, p. 10).*

64.Para a Caixa, o instrumento atuarial tem por objetivo revisar premissas biométricas, demográficas

ou de solvência, enquanto a devolução dos recursos é eminentemente técnico-operacional e contábil-financeira, voltada a recompor a exatidão de encargos e registros. Assim, a validação necessária é técnico-operacional do cálculo e dos controles, inclusive com suporte de auditoria, e não um estudo atuarial prévio submetido ao Conselho Curador (peça 13, p. 10-11).

65.Sob o ângulo contábil, o enquadramento mais aderente seria de retificação de erro, tal como disciplinado pelo CPC 23, que define erros de períodos anteriores como omissões e incorreções decorrentes do uso incorreto de informação confiável disponível à época e que poderia ter sido considerada na elaboração das demonstrações. O CPC 23 estabelece que erros materiais de períodos anteriores devem ser corrigidos por reapresentação retrospectiva, salvo nas hipóteses de impraticabilidade (peça 13, p. 11).

*66.Quanto ao dever de **submissão prévia ao CCFGTS** para aprovação da operação, não haveria previsão expressa no art. 5º da Lei 8.036/1990, o qual delineia as competências do Conselho Curador em plano de governança e direção estratégica, bem como prevê competência corretiva diante de atos ou fatos do gestor da aplicação (Ministério das Cidades) e da Caixa que prejudiquem as finalidades do FGTS. Em regra, se entende tal norma como controle e correção por mecanismos de governança, e não de autorização prévia para ajustes técnicos (peça 13, p. 11).*

67.O CCFGTS, atualmente, possui competência para elevar o grau de formalização ex-ante para situações específicas de materialidade, conforme realizado por meio da Resolução 1.127/2025, a qual estabeleceu que, para ajustes operacionais com reflexos contábeis com impacto superior a 0,5% do Patrimônio Líquido do Fundo, o AO deverá encaminhar relatório técnico detalhado para deliberação prévia do Conselho Curador (peça 13, p. 11-12).

68.A Resolução CCFGTS 1.127/2025, entretanto, não alterou a qualificação do ato já praticado pelo Agente Operador, posto que aprovada após a devolução dos recursos ora em análise (peça 13, p. 12).

*69.Acerca da **violação do dever de informação**, o art. 7º, XI, da Lei 8.036/1990 reza que o AO deve disponibilizar, em formato digital, as informações gerenciais sob sua gestão que sejam necessárias ao desempenho das atribuições do Conselho Curador. Para cumprimento desse requisito, a Caixa disponibiliza mensalmente as informações solicitadas pelo CCFGTS no sítio eletrônico do Canal dos Conselheiros (peça 13, p. 13).*

70.No entanto, o reporte ao CCFGTS de eventos relevantes não se limita à disponibilização de informações nos canais citados, mas também se materializa por comunicações eletrônicas e apresentações realizadas no GAP. No âmbito deste grupo técnico de assessoramento, foi disponibilizado o Informe Agente Operador 001/2024, descrevendo a origem do problema, o período abrangido pelo recálculo, a metodologia de reprocessamento das taxas médias ponderadas, as providências implementadas para correção e reforço de controles, além da data do ressarcimento e do tratamento contábil adotado, com disponibilização de documentação técnica de suporte (peça 13, p. 13).

71.O Agente Operador, portanto, comunicou a correção e seus impactos à Secretaria do CCFGTS, que pautou o assunto na reunião do GAP 967, de 6/2/2024, sendo discutido nas reuniões seguintes, com o atendimento das solicitações que decorreram da discussão a respeito do Informe Agente Operador 001/2024, não havendo que se falar em violação do dever de informação (peça 13, p. 14).

*72.No que se refere ao **prazo prescricional**, alega-se que o parecer que se embasou no prazo trienal do art. 206, § 3º, IV e V, do Código Civil pressupõe enquadrar o caso como pretensão de ressarcimento por enriquecimento sem causa ou como reparação civil, isto é, como uma pretensão resistida que se pretende exercer tardiamente. Juridicamente, entretanto, a qualificação da recomposição decorre de relação contratual (mútuo) e de correção de cobrança indevida, e não de ação subsidiária de in rem verso. A legitimidade em ambiente contratual não se enquadra, em regra, como enriquecimento sem causa para fins do art. 206, § 3º, IV, aplicando-se o prazo geral decenal do art. 205 quando inexistir prazo específico menor (peça 13, p. 14).*

73.Essa diretriz é coerente com a ideia de que, havendo causa jurídica adjacente e via própria de ajuste de indébito no âmbito da execução do vínculo, não se deve deslocar o tema para o regime

subsidiário do enriquecimento sem causa (peça 13, p. 14).

74.Diante disso, na situação em comento, em que o que se fez foi identificar um erro operacional objetivo e promover a equalização financeira-contábil para eliminar cobranças indevidas e recompor a exatidão da execução do mútuo, não é correto tratar a devolução como renúncia a valores ou como reabertura de discussão prescrita. O argumento de prescrição trienal do art. 206, § 3º, IV, só se sustentaria se a causa de pedir fosse efetivamente enriquecimento sem causa ou reparação civil. No entanto, a própria matriz é contratual e a providência é de correção de indébito no curso (ou em decorrência) da execução do contrato, hipótese em que o entendimento aponta para a incidência do prazo geral decenal, conforme consignado na NJ GEAJU 5563883/2023 (peça 13, p. 14-15).

75. Por fim, registra-se que a conduta do Agente Operador no exercício das atividades vinculadas à gestão e operacionalização do FGTS é pautada nos princípios de legalidade, moralidade e publicidade. Nesse sentido, a boa-fé objetiva e a governança responsável recomendam que eventuais diferenças identificadas sejam tratadas com correção tempestiva, adequada evidenciação e comunicação transparente aos entes competentes (peça 13, p. 16).

76.Tecnicamente, o Patrimônio Líquido do FGTS não detém natureza de propriedade privada da coletividade dos cotistas, mas de um componente patrimonial do próprio Fundo, decorrente da estrutura contábil em que o Ativo (operações de crédito e investimentos) excede o Passivo (composto majoritariamente pelos saldos das contas vinculadas dos trabalhadores). Reconhecer diferenças pretéritas decorrentes de correções não afronta qualquer titularidade privada sobre o PL, apenas reforça a fidedignidade do balanço do Fundo e permite que o Conselho Curador delibere com base em informações íntegras (peça 13, p. 16-17).

<u>Análise</u>

77.Conforme exposto nas respostas, a Lei 8.036/1990 estabelece a separação entre as funções do Conselho Curador e da Caixa como Agente Operador, a qual se reflete na natureza do vínculo jurídico, de caráter legal e regulamentar. No art. 5º da referida Lei, compete ao Conselho adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos da Caixa que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS.

78.No caso em tela, apesar da natureza da devolução, um erro no cálculo das taxas de juros, os montantes envolvidos levaram o MTE a questionar o tratamento estritamente técnico da operação. O valor superior a R$ 2 bilhões poderia comprometer as finalidades do FGTS, caso o fundo estivesse em situação de Patrimônio Líquido negativo ou em um momento de crise de liquidez, com saques superando os depósitos. Nesses casos, a devolução dos recursos no modelo utilizado poderia representar um ônus excessivo ao Caixa.

79.Tal situação, entretanto, não se observou ônus excessivo da Caixa, e o Conselho pôde averiguar os impactos da operação por intermédio do GAP, grupo de apoio técnico e consultivo que subsidia suas decisões. O encaminhamento do Informe Agente Operador 001/2024 ao GAP supre assim o dever de informação da Caixa, pois, caso se apresentasse uma situação de agravo relevante nas contas do Fundo, o GAP poderia levar o assunto com urgência ao CCFGTS.

80. A própria aprovação pelo CCFGTS da Resolução 1.127/2025 indica que não havia expressamente a necessidade de aprovação prévia do conselho, visto que o normativo estabeleceu a necessidade do AO encaminhar relatório técnico detalhado para deliberação prévia no caso de ajustes operacionais com reflexos contábeis superiores a 0,5% do Patrimônio Líquido do Fundo apenas em 2025. Há que se atentar que o PL do fundo em 31/12/2023 era de pouco mais de R$ 125 bilhões, o que implica que operações superiores a cerca de R$ 600 milhões agora demandam deliberação do colegiado.

81.A aprovação das demonstrações contábeis pelo Conselho Curador também indica que as informações foram consideradas adequadas para a tomada de decisão à época. As DF de 2023, aprovadas pelo CCFGTS por meio da Resolução CCFGTS 1095/2024 (peça 35), informam, na nota explicativa 16, que ocorreu ajuste no valor do Patrimônio Líquido no montante de R$ 2.005.540 relativo à devolução de valores pelo FGTS aos Agentes Financeiros em razão da reapuração da taxa média dos empréstimos e recebíveis, os quais resultaram na reapresentação das demonstrações

financeiras de 2022 do FGTS (peça 33, p. 8-9 e 23).

82.No exame dessas demonstrações pela KPMG Auditores Independentes Ltda (KPMG), o relatório de recomendações sobre os controles internos em 31/12/2023 também incluiu como deficiências não significativas a ocorrência, sugerindo o aprimoramento dos controles relacionados à apuração e revisão da taxa de juros de empréstimos e financiamentos (peça 14, p. 5-6).

83.Assim, a implementação informada de controles nos sistemas para acompanhamento mensal do cálculo da taxa de juros ponderada, o estabelecimento de novas regras para conferência desses cálculos e a atualização dos normativos podem ser consideradas ações suficientes para corrigir as falhas de cálculo apontadas.

84.Com efeito, o Manual de Fomento da Habitação passou a explicitar de forma objetiva a metodologia de cálculo da taxa média ponderada dos encargos mensais, definindo claramente os critérios de ponderação, os elementos considerados e o agrupamento dos mutuários por contrato ou empreendimento, o que confere maior precisão, reprodutibilidade e auditabilidade ao procedimento (peça 30, p. 195).

85.A separação entre as funções exercidas pela Caixa como Agente Operador e como Agente Financeiro decorre da própria arquitetura normativa do FGTS e se materializa pela distinção de competências e rotinas aplicáveis a cada atuação. No caso concreto, não se verificou que essa cumulação funcional tenha comprometido a isenção dos procedimentos adotados ou implicado em diferenciação em relação aos demais agentes financeiros. O elevado volume das devoluções decorrem do próprio modelo, no qual a Caixa atua como o principal agente financeiro e detêm grande parte da carteira de habitação do fundo. Assim, a operação, per se, não implica em falha da separação de funções, visto que não foi identificado descumprimento das normas vigentes à época.

86.Em relação à necessidade de estudo atuarial prévio, a Resolução CCFGTS 1.078/2023 (que entrou em vigor em janeiro de 2024) atualizou o fluxo de informações gerenciais, mantendo a necessidade de dados técnicos para o GAP e para o Conselho Curador monitorarem a saúde financeira do Fundo. Neste normativo, não há exigência de estudo atuarial específico para o caso em comento, ainda que haja análises e projeções de evolução de indicadores econômico-financeiros. A Lei 8.036/1990 tampouco exige estes estudos, ainda que a preservação do equilíbrio financeiro do FGTS esteja a cargo do Conselho e demande estudos prospectivos. Tais estudos, entretanto, não são específicos e são realizados de forma agrupada para uma compreensão gerencial mais adequada das previsões de entrada e saída de recursos.

87.O ponto central do argumento apresentado pela Caixa quanto à prescrição reside no fato do enriquecimento sem causa (Art. 884 do CC) possuir natureza residual. O Art. 886 do Código Civil é claro ao definir que não cabe a ação por enriquecimento sem causa se a lei conferir ao prejudicado outros meios para ser ressarcido. Este dispositivo consagra o princípio da subsidiariedade do enriquecimento sem causa. Assim, diante do contrato de mútuo regendo a relação entre AO e AF, a lei já confere às partes os meios próprios para exigir o fiel cumprimento das cláusulas e a devolução do que foi pago indevidamente (actio ex contractu), deixando de lado a opção pela ação in rem verso, quando não há outra via judicial disponível.

88.Ao classificar os valores como débito contratual, afasta-se a prescrição trienal para aplicar o prazo decenal, permitindo que a equalização financeira-contábil alcance todo o período em que os erros foram identificados, sem configurar renúncia de direitos ou ilegalidade, visto que com prazo inferior a 10 anos.

V. CONCLUSÃO

89.Trata-se de possíveis irregularidades jurídicas e operacionais ocorridas na operação de devolução de recursos do FGTS ao Agente Financeiro (Caixa), como consequência de erros no cálculo das taxas médias ponderadas das operações de Habitação entre setembro de 2016 e julho de 2023, no montante de mais de R$ 2,6 bilhões.

90.O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) fez diversos questionamentos jurídicos a respeito da conduta do Agente Operador na devolução dos recursos, tais como conflitos de interesse da Caixa,

prescrição, descumprimento do dever de informação e submissão prévio ao CCFGTS e exigência de estudos atuariais específicos.

91.Após realização de diligência, avaliou-se que, a despeito do montante dos recursos, não foram encontradas violações de normas internas ou leis que confirmassem as irregularidades apontadas. A prescrição tampouco se confirmou, visto que o prazo prescricional decorreu de contrato de mútuo entre AF e AO e a devolução atendeu ao princípio da boa-fé exigida na conduta dos agentes.

92.Assim, os elementos trazidos aos autos pelas respostas das diligências permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente representação como improcedente.

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93.Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014;

b) no mérito, considerar a presente representação improcedente;

c) informar à Caixa/Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) 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;

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

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), com base no Ofício SEI 84414/2025/MTE, encaminhada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no reprocessamento das taxas médias ponderadas das operações de Habitação do FGTS entre setembro de 2016 e julho de 2023, realizadas pelo Agente Operador (Caixa Econômica Federal - Caixa), as quais resultaram na devolução de mais de R$ 2,6 bilhões por parte do fundo, sem a deliberação prévia pelo Conselho Curador, a título de recursos pagos a maior pelos Agentes Financeiros (peça 1, p. 1-2).

2.Em suma, essa representação trata de inconsistências identificadas no cálculo das taxas médias ponderadas das operações de habitação financiadas com recursos do FGTS entre 2016 e 2023, fato que levou o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento na Resolução CCFGTS 1.127/2025, a solicitar ao TCU a realização de auditoria específica sobre o tema. A identificação dessas diferenças nas taxas de juros cobradas teve origem em auditoria interna realizada pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador (AO) do FGTS, que identificou divergências entre as taxas efetivamente devidas e aquelas registradas em seus sistemas, com reflexos nos valores cobrados dos Agentes Financeiros (AF).

3.A auditoria constatou que a inconsistência decorreu da implementação, em setembro de 2016, de uma rotina automatizada para cálculo das taxas de juros dos contratos de habitação. Após a revisão dos procedimentos e o recálculo das operações realizadas entre setembro de 2016 e julho de 2023, verificou-se que a taxa média ponderada da carteira habitacional havia sido calculada em 4,908% ao ano, quando deveria corresponder a 4,765% ao ano, representando diferença de 0,143 ponto percentual. Em decorrência desse reprocessamento, apuraram-se saldos credores e devedores para os agentes financeiros, destacando-se a própria Caixa como Agente Financeiro (AF), cuja posição alcançou um saldo de aproximadamente R$ 2,6 bilhões.

4.Os impactos financeiros dessa divergência concentraram-se principalmente na carteira habitacional da Caixa como Agente Financeiro, cujo volume aproximado era de R$ 322 bilhões. Contabilmente, a devolução de cerca de R$ 2 bilhões referentes ao principal foi registrada como redução do patrimônio

líquido, enquanto aproximadamente R$ 600 milhões relativos à atualização monetária foram reconhecidos no resultado do exercício de 2023. A Caixa também informou ter implementado medidas corretivas, incluindo revisão das rotinas de conferência, aperfeiçoamento dos controles internos e criação de painel de monitoramento das taxas médias ponderadas para prevenir novas ocorrências.

5.No plano jurídico, a Caixa sustentou que a devolução dos valores cobrados a maior dos agentes financeiros constituía medida inserida em suas atribuições operacionais regulares, entendimento respaldado por pareceres jurídicos internos e por manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo os quais não haveria exigência legal de autorização prévia do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) para promover os ressarcimentos. Aquela entidade também defendeu a incidência do prazo prescricional decenal previsto no art. 205 do Código Civil, considerando a existência de vínculo contratual entre os agentes financeiros e o agente operador.

6.Por outro lado, a Coordenadora-Geral de Assuntos Trabalhistas do MTE emitiu parecer 00295/2024/CONJUR-MTE/CGU/AGU, concluindo que a devolução dos recursos feriu os artigos 5º e 7º da Lei 8.036/1990 (peça 1, p. 62) e, segundo aquele ente ministerial, a "devolução unilateral promovida pela Caixa foi juridicamente inválida por diversos motivos, dentre os quais se destacam (peça 1, p. 67-69): (i) natureza privada dos recursos do FGTS, que não permitiria um ato de governo para correção, (ii) confusão de funções e conflito de interesses na atuação da Caixa como AO e AF, (iii) exigência de estudo atuarial prévio, (iv) dever de submissão prévia ao CCFGTS, (v) violação do dever de informação ao não disponibilizar informações ao CCFGTS e (vi) inobservância do prazo prescricional."

7.Após diligência promovida por esta Corte à Caixa Econômica Federal a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), em posicionamento uniforme (peças 46 a 48), propôs conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se o arquivamento dos autos, por inexistirem elementos suficientes para caracterizar irregularidade apta a ensejar responsabilização dos gestores envolvidos.

8.Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

9.De antemão, registro que concordo integralmente com o posicionamento uniforme da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

10.Os elementos constantes dos autos demonstram que a inconsistência identificada decorreu de falha sistêmica operacional relacionada à automatização do cálculo das taxas médias ponderadas das operações habitacionais do FGTS implementada pela Caixa Econômica Federal em setembro de 2016. Conforme detalhado na instrução técnica à peça 46, até então os procedimentos de cálculo envolviam inclusive remessa de informações por correio eletrônico, situação posteriormente substituída por rotina automatizada.

11.Cabe destacar, conforme afirmado pela AudBancos, que a auditoria interna realizada pela própria instituição financeira, no período de 3/1/2023 a 12/5/2023, identificou as divergências entre a taxa média ponderada efetivamente devida e aquela cadastrada no sistema do Agente Operador, circunstância que produziu diferenças nas cobranças mensais realizadas junto aos agentes financeiros, entre os quais a própria Caixa. A AudBancos, inclusive, transcreveu exemplos concretos extraídos dos trabalhos de auditoria daquele órgão, nos quais se verificou divergência entre as taxas corretamente calculadas e aquelas efetivamente registradas no sistema corporativo da instituição.

12.Verifico também que a inconsistência detectada não decorreu de alteração deliberada das taxas de juros definidas pelo Conselho Curador do FGTS nem de modificação unilateral das diretrizes de aplicação do Fundo. Conforme informado pela própria área técnica deste Tribunal, **in verbis**:

> "31. Registra-se que a taxa média ponderada não é criação do AO, mas decorre do regramento de programa aprovado pelo Conselho Curador, a exemplo da Resolução CCFGTS 291/1998, que prevê sua utilização como referência para o cálculo de juros aos mutuários (peça 13, p. 3). Sua operacionalização é contratual, vinculada ao Manual de Fomento do respectivo programa. O contrato traduz, portanto, no plano operacional, os parâmetros definidos pelo CCFGTS, formando uma cadeia normativa e contratual que orienta a cobrança mensal das operações de crédito (peça 13, p. 3)."

13.A devolução dos valores cobrados a maior ocorreu justamente em razão da necessidade de adequação da execução contratual aos parâmetros efetivamente previstos nos instrumentos normativos e contratuais aplicáveis às operações de habitação do FGTS. Nesse contexto, a AudBancos consignou que a cobrança de encargos e a devolução de valores indevidamente cobrados constituem eventos inerentes à própria dinâmica operacional das relações contratuais mantidas entre o Agente Operador e os agentes financeiros.
14.A unidade técnica registrou ainda que, após a identificação do problema sistêmico, a Caixa Econômica Federal promoveu revisão completa das rotinas operacionais relacionadas ao cálculo das taxas médias ponderadas, implementando novos mecanismos de conferência e painéis de acompanhamento das taxas utilizadas nas operações habitacionais do FGTS. Tais providências demonstram adoção de medidas corretivas concretas destinadas à mitigação do risco de recorrência das falhas detectadas.
15.Quanto às divergências jurídicas identificadas nos autos, observo que a controvérsia se concentrou essencialmente na necessidade ou não de submissão prévia do reprocessamento das taxas ao Conselho Curador do FGTS. Entretanto, a própria AudBancos evidenciou a existência de interpretações jurídicas razoáveis em ambos os sentidos, inclusive manifestações produzidas pela Advocacia-Geral da União e pela área jurídica da própria Caixa Econômica Federal no sentido de inexistir obrigação legal de prévia autorização do Conselho Curador para realização dos ajustes operacionais necessários à regular execução contratual das operações do Fundo.
16.Nesse contexto, não identifico nos autos demonstração de atuação dolosa, fraude, desvio de finalidade ou prática de ato manifestamente contrário aos normativos de regência por parte dos gestores envolvidos na situação ora em análise. Ao contrário, os elementos constantes do processo revelam atuação voltada à correção de inconsistência operacional detectada pela própria instituição financeira, acompanhada da implementação de mecanismos adicionais de controle e monitoramento.
17.Também reputo relevante o fato de que a relação jurídica entre o Agente Operador (Caixa) e os agentes financeiros possui natureza contratual e operacional, conforme destacado na diligência respondida pela Caixa e reproduzida pela unidade técnica. A devolução dos valores cobrados a maior inseriu-se exatamente nesse contexto operacional, não se confundindo com inovação normativa ou alteração de política pública relacionada à gestão estratégica do FGTS.
18.Dessa forma, concordo com a conclusão da AudBancos no sentido de que os elementos constantes dos autos não evidenciam irregularidade apta a justificar a audiência ou citação dos responsáveis nem a expedição de determinações adicionais por esta Corte de Contas.
19.Portanto, acolho integralmente as conclusões uniformes da unidade técnica (peças 46 a 48) para conhecer da presente representação e, no mérito, considerá-la improcedente, promovendo-se o arquivamento destes autos.
Ante as razões expostas, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1752/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.301/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação (com pedido de medida cautelar).
3. Representante: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
4. Unidade jurisdicionada: Caixa Econômica Federal (Caixa).

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (17.753/OAB-DF), Helena Sirimarco Moreira Guedes (29.026/OAB-DF), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao reprocessamento das taxas médias ponderadas das operações de Habitação do FGTS, realizadas pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do Fundo,

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

9.1. conhecer da presente representação, com base nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. comunicar esta decisão ao Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério do Trabalho e Emprego;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1752-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE III – Plenário
TC 026.259/2024-9
Natureza: Consulta.
Unidade Jurisdicionada: Ministério dos Transportes.
Consulente: Ministro de Estado dos Transportes.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. EVENTUAL SUBSISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL EM FACE DE NORMA POSTERIOR. ENTENDIMENTO SOBRE A APLICABILIDADE DOS LIMITES DE ALTERAÇÃO CONTRATUAL PREVISTOS NA LEI 14.133/2021. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil, reproduzida a seguir (peça 11), ratificada pela instância diretiva da unidade (peças 12 e 13):

"*INTRODUÇÃO*

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, nos termos do Ofício 365/2024/ASSAD/GM, de 25/11/2024 (peça 3), questionando, em síntese, se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (prolatado em 22/1/2020) subsistiria diante de norma criada posteriormente, a Lei 14.133, de 1º/4/2021, em especial seu art. 124, § 2º.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2.Nos termos do disposto no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 e no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU - RITCU, verifica-se que o consulente, Ministro de Estado, possui legitimidade para formular consulta. Além disso, entende-se ser matéria de competência desta Corte, pois trata-se de dúvida suscitada na aplicação de dispositivo legal versus determinação contida em Acórdão do TCU.

3.Ademais, o art. 264, § 1º, do RITCU prevê que as consultas 'devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente'. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado, a consulta está formulada de forma articulada, e é acompanhada da Nota Jurídica 12/2024/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU, da Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com parecer acerca da matéria (peça 4, p. 3-14).

4.Em relação ao § 2º, art. 264, que exige demonstrar a 'pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam', verifica-se também a sua observância, uma vez que o DNIT, unidade jurisdicionada no processo TC 032.129/2017-3, ao qual são dirigidas as determinações do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, é Autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, conforme o inciso IV do art. 1º do Anexo I do Decreto 11.360, de 1º de janeiro de 2023.

5.Nota-se, ainda, que a solicitação não incorre no óbice previsto no art. 265 do Regimento Interno segundo o qual o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto, uma vez que o item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário trata de determinação de cunho geral ao DNIT.

6.Assim, entende-se que o TCU deve conhecer da consulta, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e no art. 265 do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

I.Dos fundamentos expostos pelo consulente

7.Na Nota Jurídica 12/2024/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU (peça 4, p. 3-14), que consolidou uma série de questionamentos feitos no Ofício 202392/2023/DIREX/DNIT SEDE (peça 4, p. 20-35), este subscrito pelos Diretores Geral, de Infraestrutura Rodoviária, de Planejamento e Pesquisa, de Infraestrutura Ferroviária e de Infraestrutura Aquaviária, formulou-se a consulta ao TCU, nos seguintes termos (peça 4, p. 13-14):

a) A determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão n. 84/20 subsistiria diante do disposto no art. 124, § 2º da Lei n. 14.133/2021?
b) No caso de situações como a impossibilidade de antecipar se uma obra será paralisada; a inviabilidade de que uma obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão a ela vinculada; e a definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora que não é algo de simples planejamento e efetivação, seria possível afastar a aplicação da determinação contida no item 9.1.3 do referido Acórdão?
c) No caso de vantajosidade da prorrogação dos contratos de supervisão, seria possível afastar o disposto no item 9.1.3?
d) A determinação contida no item 9.1.3, diante das alegações feitas, poderia restringir-se aos contratos de construção rodoviária?
e) Os contratos de supervisão seriam de natureza híbrida diante do disposto no art. 6º, XVI e XVII da Lei n. 14.133/21?
f) Seria possível afastar a determinação contida no item 9.1.3, considerando que, como alegado pelo Diretor Geral 'A determinação de relicitar contratos assessórios de consultoria em supervisão e gerenciamento no intuito de buscar economicidade nas contratações, não teria se mostrado eficiente, em específico a ocorrência de crescentes problemas advindos das novas contratações, destacando que os descontos apresentados, tornam por muitas vezes inexequíveis as propostas, gerando atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, baixa qualidade técnica, acarretando na abertura de diversos Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) em face das empresas consultoras'?
g) Diante do entendimento a seguir exposto quanto aos Contratos de supervisão, seria possível rever o disposto no item 9.1.3 do Acórdão n. 84/20? 'singularidades relacionadas aos contratos de supervisão, que não se assemelham aos demais contratos e das questões que o atingem, de forma específica, temos o cenário fático a ser enfrentado durante a execução contratual. E que há verdadeira impossibilidade de prever as variáveis que afetam a supervisão, que alcançam tanto o DNIT, quanto a própria empresa supervisora, por exemplo: a impossibilidade de prever se uma obra será paralisada, ao passo que é inviável que a obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão à ela vinculada. A definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora não é algo de simples planejamento e efetivação. Mesmo que ocorra de forma eficaz a transferência formal de conhecimento entre as supervisoras (predecessora e posterior), o conhecimento do cotidiano, da realidade das obras e suas peculiaridades não se dá por tais expedientes, o que, por sua vez, trará um novo impacto, convergindo em outra variável a acrescentar aos casos ora debatidos'.
8.Da leitura de todo o conteúdo da consulta formulada, infere-se que a questão principal orbita na superveniência da Lei 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), ante determinação contida no Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. Adicionalmente, a consulta abordou dificuldades operacionais do DNIT no cumprimento do mesmo Acórdão.
9.Assim, a presente análise será dividida em duas partes principais: II) o exame das inovações da NLLC, relativas a alterações contratuais e limites de aditivos e possíveis impactos no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário; e III) respostas, item a item, aos questionamentos feitos na consulta (peça 4, p. 13-14).
Delimitação temporal:
10. Antes de adentrar nas discussões acerca dos pontos questionados na consulta, cabe esclarecer alguns aspectos na aplicação das Leis 8.666/1993 e 14.133/2021.
11. Naturalmente, os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993 devem se sujeitar às disposições do respectivo normativo. Nessa linha, o legislador da Nova Lei de Licitações e Contratos

(NLLC) explicitou tal ponto no art. 190, in verbis: 'O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.' Ou seja, o contrato se submete às condições dos normativos existentes à época da contratação.

12. Assim, quando o consulente questiona a validade de itens do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário ante dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos, entende-se estar se referindo a contratos firmados já sob a égide da Lei 14.133/2021 e não aos contratos fiscalizados à época da auditoria operacional (contratados com base na Lei 8.666/1993 ou na Lei 12.462/2011).

13. Portanto, eventuais alterações de entendimento sobre a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, comparativamente à Lei 8.666/1993, naturalmente, só serão aplicáveis a contratos firmados sob a NLLC.

14. Entende-se, então, que os contratos de supervisão e gerenciamento se encontram em uma espécie de 'período de transição'. É provável que os contratos firmados com base na Lei 8.666/1993, e objeto de crítica no relatório de auditoria operacional, estejam encerrados ou em vias de conclusão devido ao tempo transcorrido. Já os contratos firmados sob a vigência da NLLC, promulgada após a publicação do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, devem, em princípio, incorporar as melhorias esperadas em decorrência das determinações e recomendações contidas nessa deliberação. A seguir, passa-se à análise dos itens questionados na consulta.

II.Inovações da NLLC, relativas a alterações contratuais e limite percentual de aditivos e possíveis impactos no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2010-TCU-Plenário

15. Com o objetivo de proporcionar maior clareza, fluidez e evitar a repetição excessiva de termos extensos ao longo desta instrução, esclarece-se que as expressões 'limite de aditivos' ou 'limite percentual de aditivos' devem ser compreendidas como os limites percentuais, para acréscimos ou supressões em relação ao valor inicial atualizado do contrato, que podem ser objeto de aditivos.

16. No que diz respeito ao limite percentual de aditivos, é pertinente realizar uma análise comparativa entre os dispositivos que tratavam dessa temática na legislação revogada, Lei 8.666/1993, e aqueles que atualmente regulam a matéria sob a vigência da Lei 14.133/2021. Para tanto, é oportuno transcrever os dispositivos de ambas as leis, permitindo um cotejo claro e objetivo entre as normas (destaques inseridos):

Lei 8.666/1993:

Seção III

Da Alteração dos Contratos

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) (VETADO).

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento,

objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 3º Se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes, respeitados os limites estabelecidos no § 1º deste artigo.

(...)

Lei 14.133/2021:

CAPÍTULO VII

DA ALTERAÇÃO DOS CONTRATOS E DOS PREÇOS

Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;

b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo entre as partes:

a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

§ 1º Se forem decorrentes de falhas de projeto, as alterações de contratos de obras e serviços de engenharia ensejarão apuração de responsabilidade 'do responsável técnico e adoção das providências necessárias para o ressarcimento dos danos causados à Administração.

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea 'd' do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado.

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de

até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).

Art. 126. As alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação.

Subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (determinar ao DNIT que):

9.1.3 abstenha-se de aditar além do limite legal de 25% os contratos de supervisão e gerenciamento de obras futuramente celebrados, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, caso necessário;

17. Carlos Maximiliano, em sua obra clássica de hermenêutica jurídica (MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 23ª. ed. Editora Forense, 2022), identifica diversos métodos de interpretação da lei, dentre os quais, citam-se:

a)Hermenêutica gramatical (ou literal): foca no significado textual das palavras da lei, ou seja, na interpretação literal do texto legal;

b)Hermenêutica lógica: privilegia a coerência e a racionalidade na interpretação. O intérprete deve buscar o sentido que seja logicamente consistente com o ordenamento jurídico, evitando contradições;

c) Hermenêutica sistemática: considera a norma dentro do contexto do sistema jurídico. O significado da lei é buscado em harmonia com as demais disposições legais e princípios do ordenamento. O autor ensina que não é boa técnica hermenêutica interpretar um artigo isoladamente, sem atenção ao conjunto da lei ou do sistema jurídico;

d) Hermenêutica histórica: leva em conta o contexto histórico de criação da norma e a intenção do legislador. Esse método procura entender os motivos que levaram à edição da lei – as razões históricas e a vontade original do legislador; e

e) Hermenêutica teleológica: busca interpretar a lei de acordo com o seu fim social e a sua finalidade prática. Ou seja, o intérprete deve identificar o espírito da norma – qual problema ela quis resolver, ou qual objetivo pretende atingir – e dar à lei um sentido que realize esse propósito.

18. Ainda segundo Maximiliano, a boa hermenêutica jurídica envolve conjugar vários métodos interpretativos – analisando a letra da lei, sua lógica interna, sua inserção no sistema legal, seu contexto de criação histórica e sua finalidade – aplicando a norma de forma extensiva ou restritiva conforme o caso, de modo a alcançar a verdadeira intenção da lei e evitar injustiças na aplicação do Direito.

19. A seguir, buscando a regular interpretação da lei, elencam-se diferentes tipos de hermenêutica para analisar se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário persiste diante dos ditames da NLLC (Lei 14.133/2021).

Interpretação gramatical:

20. O dispositivo (§ 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993) que limitava os acréscimos e supressões nas alterações contratuais regidas pela Lei 8.666/1993 foi suprimido na Lei 14.133/2021. Não há na NLLC dispositivo semelhante ao § 2º do art. 65, constante da lei anterior, in verbis: 'Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (...)'.

21. Ademais, da comparação dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 com o art. 125 da NLLC, percebe-se que o art. 125 tem redação semelhante à do § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, mas sem a limitação prevista no § 2º do art. 65, conforme tratado no parágrafo anterior. Assim, entende-se que o art. 125 apenas explicita que a Administração Pública tem a prerrogativa de alterar unilateralmente, independente de aceitação do contratado, obedecidas certas condicionantes (como o equilíbrio econômico-financeiro), com acréscimos ou supressões de até 25% do valor atualizado do contrato ou de 50% (para acréscimos) no caso de reforma de edifício ou equipamento.

22. Para identificar se há limite máximo para alterações contratuais, seja quando realizadas unilateralmente pela Administração (art. 124, inciso I) ou por acordo entre as partes (art. 124, inciso II), aplica-se a seguir a interpretação finalística da norma.

Interpretação teleológica ou finalística:

23. Analisando a finalidade do dispositivo legal, conclui-se que o art. 125 se mostra como uma proteção ao particular em relação à cláusula exorbitante que permite a alteração unilateral do contrato por parte da Administração. Assim, a Administração Pública só pode obrigar o particular a aceitar, nos casos elencados nas alíneas a e b do inciso I do art. 124, a alteração contratual, mantendo as condições iniciais do contrato, até o limite de 25% (acréscimos e supressões) como regra geral. Para acréscimos, nos casos de reforma de edifício ou de equipamento, o limite é de 50%.

24. Desse modo, a Administração Pública possui uma espécie de 'pré-autorização' para realizar alterações unilaterais nos contratos, desde que respeitadas determinadas condições. Essas alterações podem incluir acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, ou até 50%, para acréscimos, nos casos de reforma.

25. A norma não proíbe alterações que ultrapassem os limites percentuais estabelecidos, permitindo, sob uma interpretação teleológica, a realização de acréscimos e supressões superiores a 25% do valor inicial atualizado do contrato, inclusive em alterações unilaterais. Contudo, para que isso seja viável, é imprescindível que haja uma modificação no projeto ou nas especificações, com o objetivo de alcançar uma melhor adequação técnica aos propósitos contratuais. Essa flexibilização deve respeitar as condições originalmente pactuadas, os princípios previstos no art. 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos e, sobretudo, não pode resultar na transfiguração do objeto contratado, conforme disposto no art. 126 da NLLC. Ademais, o art. 128 da NLLC também deve ser observado, ou seja, nas contratações de obras e serviços de engenharia, o desconto originalmente ofertado pelo contratado, em relação ao orçamento estimado pela Administração, deve ser mantido.

26. Nesses casos, é indispensável o consentimento expresso da parte contratada. Isso significa que, embora a alteração possa inicialmente ser considerada unilateral, ela se transforma, na prática, em uma alteração consensual, uma vez que depende da anuência do contratado para sua efetivação.

27. Nos casos de alteração contratual por acordo entre as partes, a norma não estabelece limite percentual máximo para acréscimos ou supressões. No entanto, exige-se a ocorrência de uma das causas previstas nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II do art. 124 da NLLC.

28. Para formalizar a alteração por acordo entre as partes, a Administração deve observar os princípios previstos no art. 5º da NLLC, especialmente o da motivação. É necessário fundamentar, de forma explícita, a causa que justifica a modificação contratual, que deve ser baseada em uma das hipóteses contidas nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II do art. 124.

29. De toda forma, cabe destacar que a inexistência de limite explícito para alterações contratuais não significa que seja possível modificar indefinidamente o objeto contratual. O art. 126 estabelece que as alterações unilaterais não poderão transfigurar o objeto da contratação. Conforme será mostrado na doutrina elencada a seguir, essa determinação do art. 126 é extensível às alterações por acordo entre as partes.

30. A seguir, será exposto como alguns estudiosos do direito interpretam a questão da flexibilização do limite de aditivos para alterações contratuais por acordo entre as partes.

Da Doutrina

31. José Anacleto Abduch Santos, em 'Licitação e Contratação Pública: de acordo com a Lei nº 14.133/2021', pontua que (1ª Edição. Editora Fórum, 2023. p. 334, destaques inseridos):

Aspecto de elevada complexidade é a previsão legal de que 'nas alterações unilaterais' o contratado é obrigado a aceitar acréscimos e supressões do valor inicial do contrato. Não há nenhum dispositivo legal prevendo limite de valor para as alterações consensuais. À toda vista, na sua expressão literal, a Lei excluiu destes limites percentuais as alterações consensuais.

Desta feita, por disposição legal expressa, tem-se que os limites percentuais em relação ao valor do contrato não se aplicam para as alterações consensuais. Tal não significa concluir que as alterações contratuais consensuais podem ser realizadas sem limite algum.

É necessária uma interpretação sistemática da norma contida no art. 126 da Lei nº 14.133/21, a qual prevê que 'as alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei não poderão transfigurar o objeto da contratação'. A interpretação literal desta regra poderia implicar conclusão de que apenas as

alterações unilaterais não podem transfigurar o objeto da contratação e que as alterações consensuais o poderiam. Esta interpretação literal não se coaduna com o disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal, que contempla o princípio licitatório. É de se concluir, assim, que as alterações consensuais também não podem transfigurar o objeto do contrato.

Nesta linha de análise, infere-se que as alterações consensuais têm como limite o objeto contratual. Nesta espécie de alteração também não pode haver transfiguração do objeto do contrato – em que pese a Lei não fixar limites de valor para tais alterações.

32. O mesmo autor enfatiza, no artigo 'Alterações contratuais na nova Lei de Licitações', publicado em 20 de junho de 2022, disponível em https://zenite.blog.br/alteracoes-contratuais-na-nova-lei-de-licitacoes, consulta em 14/9/2025 (peça 9, p. 2, destaques inseridos):

Tal implica que as alterações contratuais consensuais, na dicção literal da Lei, não estão sujeitas aos limites percentuais impostos pelo art. 125, mas tão somente ao limite previsto no art. 126, em razão da necessária interpretação conforme à Constituição, antes referida.

A regra do art. 125 da Lei nº 14.133/21 propicia ampla margem de discussão. Mas, é inegável, o legislador excluiu as alterações contratuais consensuais de qualquer limite percentual em relação ao valor inicial do contrato atualizado.

33. Infere-se, da leitura dos excertos, entendimento, do autor citado, favorável à tese de que não existe limite percentual explícito para alterações contratuais consensuais.

34. Adicionalmente, destaque-se a conclusão do autor no sentido que as alterações consensuais também não podem transfigurar o objeto contratado, decorrente da interpretação conforme à Constituição, no caso, o art. 37, inciso XXI, da CF/1988.

35. Na publicação 'Nova Lei de licitações e contratos: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios', é ressaltado o seguinte entendimento acerca das modificações contratuais, in verbis (Nova Lei de licitações e contratos: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios, p. 247. Marilene Carneiros Matos, Felipe Dalenogare Alves, Rafael Amorim de Amorim (organizadores). Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023):

(...) a Lei nº 14.133/2021 prescreve expressamente alguns caminhos a serem trilhados:

(a) Pode-se tentar estabelecer um consenso com os contratados, aplicando-se a redução ou majoração proporcional à diminuição ou aumento das prestações, na forma do art. 124, inciso II, alínea d; em caso de reequilíbrio, a alteração dos encargos não fica condicionada aos limites legais, porque o dispositivo que trata do tema (art. 125) se aplica somente '[...] alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei [nº 14.133/2021]';

(b) Caso não concorde ou não se consiga a anuência, a redução do objeto do contrato pode ser feita unilateralmente, na forma do art. 124, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Mas, aqui há um limitador de 25% de redução;

(c) Ainda, a administração pública poderá rescindir os contratos, caso a hipótese '(a)' não se viabilize, conforme art. 137, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

36. No trabalho 'Quais os limites das alterações unilaterais e bilaterais? As bilaterais podem exceder os limites do art. 125 da Lei nº 14.133/2021?', publicado em julho de 2024 por Equipe Técnica da Zênite, disponível em http://www.zenitefacil.com.br, consulta em 25/9/2025, expôs-se o seguinte entendimento, in verbis (peça 10, pp. 3 e 5, destaques inseridos):

Portanto, ainda que se reconheça a não aplicação dos limites percentuais do art. 125 às alterações quantitativas bilaterais, as balizas impostas pelos princípios da motivação, da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da vinculação ao instrumento convocatório devem ser observadas.

(...)

Vimos que a discussão se centra na falta de previsão expressa na nova Lei n º 14.133/2021 para limites em alterações bilaterais, o que sugere uma flexibilidade maior do que a estabelecida anteriormente, onde apenas as supressões consensuais poderiam ultrapassar os limites estabelecidos. A doutrina tende a se posicionar no sentido de que as alterações quantitativas consensuais (inclusive acréscimos) não estão sujeitas aos limites percentuais estabelecidos no artigo 125, possibilitando maior adaptação às necessidades concretas dos contratos.

No entanto, o tema comporta algumas reflexões e discussões e a jurisprudência não se manifestou especificamente sobre o tema, indicando que a questão permanece em aberto e sujeita a interpretações futuras.

A Zênite foi pioneira em defender que mudanças quantitativas e qualitativas podem superar os limites legais, se houver uma necessidade específica no caso concreto. No entanto, recomendamos cautela e observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para evitar mudanças que desnaturem o objeto inicial do contrato ou que alterem significativamente o universo concorrencial original.

37. Da leitura acima, infere-se a conclusão dos autores pela não sujeição das alterações consensuais aos limites percentuais contidos no artigo 125 da NLLC. De toda forma, destacam a devida observância aos princípios da razoabilidade, de modo a não transfigurar o objeto contratado inicialmente.

38. Marçal Justen Filho, em 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas', esclarece (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.413, destaques inseridos):

A Lei 14.133/2021 não reiterou uma vedação contemplada na Lei 8.666/1993 e isso permite disputas hermenêuticas.

(...)

O art. 65, § 2º, da Lei 8.666/1993 continha uma vedação específica, redigida nos termos seguintes:

'Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.'

Ressalte-se que o § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993 tinha redação quase idêntica àquela do art. 125 da Lei 14.133/2021.

A vedação genérica prevista no acima reproduzido § 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993 conduziu o TCU a firmar orientação no sentido de que seria vedada qualquer alteração que superasse os limites de 25% ou (em caso de reformas) de 50%.

(...) A ausência de vedação equivalente à prevista na Lei 8.666/1993 afasta o argumento utilizado para reputar proibidas alterações que superassem o referido limite.

(...) Basicamente trata-se de reconhecer que o art. 125 da Lei 14.133/2021 disciplina especificamente as alterações impostas de modo unilateral e compulsório, sem a concordância do contratado. Mas não contempla vedação genérica e ilimitada a toda e qualquer modificação. Logo, é cabível promover alteração que supere os limites previstos, desde que mediante concordância entre as partes.

39. Destaque-se o trecho da transcrição acima em que o autor conclui ser admissível alteração que supere o limite de aditivos, desde que por concordância entre as partes.

40. O Ministro Bruno Dantas, na obra 'Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do Século XXI', leciona (DANTAS, Bruno. Consensualismo na Administração Pública e Regulação: Reflexões para um Direito Administrativo do Século XXI. Editora Fórum, 2023, p. 62):

Sob a perspectiva da eficiência, a consensualidade é, também, em diversas situações, preferível. A Administração Pública tem um caráter instrumental, e desde a virada do século o ideal administrativo a que se aspira é o desapego ao formalismo estéril para a adoção de um modelo que olha menos para o procedimento e mais para os resultados. É preciso, nas precisas lições de Dallari (2002, p. 23), 'superar concepções puramente burocráticas ou meramente formalísticas, dando-se maior ênfase ao exame da legitimidade, da economicidade e da razoabilidade, em benefício da eficiência'.

41. Adiante, o autor conclui (p. 68-69):

Já não se pode incorrer no equívoco de confundir interesse público com interesse da Administração e, pior, de vedar o avanço do consensualismo em virtude de uma leitura obsoleta acerca do princípio de indisponibilidade do interesse público.

(...) O que se busca é fugir à lógica fiscalizatória punitiva, viabilizando-se um ajuste técnico e cooperativo na metodologia do contrato mediante a fixação de protocolos, procedimentos e objetivos de uma maneira mais célere.

42. Portanto, a interpretação pela flexibilização do limite de aditivos contratuais por acordo entre as partes se alinha ao contexto de valorização à consensualidade no âmbito das deliberações do Tribunal de Contas da União. Também se coaduna com a Administração Pública buscando maior eficiência em detrimento de formalismos exacerbados.

43. Registre-se ainda que, na pesquisa realizada a publicações de diversos autores, não foi encontrada doutrina relevante com o entendimento de não ter ocorrido mudança na questão do limite de aditivos em relação ao normativo anterior, Lei 8.666/1993.

44. Apesar da conclusão pela possibilidade de flexibilização do limite de aditivos, conforme apontado pela doutrina mencionada acima, é amplamente reconhecido, pelos mesmos autores citados, que essa flexibilização não implica liberação irrestrita. É imprescindível que sejam respeitados os princípios previstos no art. 5º da NLLC, bem como que se preserve a essência do objeto originalmente contratado, evitando sua descaracterização.

45. As conclusões obtidas com a análise acima apontam no sentido de uma maior flexibilidade e um menor engessamento no manejo dos contratos públicos.

46. A seguir, elencam-se julgados de Tribunais de Contas que já trataram do tema limite de aditivos sob a perspectiva da Lei 14.133/2021.

Da Jurisprudência coletada acerca do tema:

47. Cita-se, inicialmente, decisão do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) que se alinha à tese de não limitação percentual explícita para aditivos feitos por acordo entre as partes. Disponível em https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/4244224, acesso em 25/9/2025.

48. Em consulta formulada ao TCE/MG, relativa à interpretação do art. 125 da Lei 14.133/2021, a Procuradora-Geral do município de Bom Jesus do Amparo, questionou, in verbis (peça 7, p. 3):

- Se o ente público consumir todo o quantitativo estimado antes do fim da vigência contratual, deve: aumentar em até 25% conforme art. 125 da Lei 14.133 OU renovar o saldo automaticamente, sem termo aditivo, por ser serviço continuado?

- É possível renovar automaticamente o saldo contratual em prorrogações de até 5 anos, em processo de aterro sanitário, com fundamento de ser serviço continuado, sem necessidade de termo aditivo e justificativa formal?

49. Na resposta à consulta, o Tribunal Pleno, por unanimidade, deliberou em (destaques inseridos, peça 7, p. 1-2):

(...) II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1. diante da constatação da insuficiência dos quantitativos contratados durante a vigência de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, a Administração pode alterar, unilateralmente, os quantitativos do contrato em até 25%, conforme previsão do art. 125 da Lei 14.133/2021;

2. no caso de acordo entre as partes, não há limitação expressa quanto ao percentual a ser acrescido ou diminuído ao contrato, sendo possível a alteração das quantidades indispensáveis à consecução do objeto, desde que comprovado o interesse público e a necessidade da alteração para a eficiente execução contratual. O acréscimo, contudo, não pode ser manifestamente desproporcional ao quantitativo inicialmente contratado, em respeito aos princípios do planejamento, da isonomia e da vinculação ao edital, cabendo à Administração comprovar, fundamentadamente, a vantajosidade da alteração em relação à realização de novo certame ou procedimento de contratação direta, observando os princípios e dispositivos contidos na Lei 14.133/2021;

3. são vedadas a prorrogação, a renovação e o acréscimo de quantitativos, de forma automática, a contratos de serviços ou fornecimentos contínuos, uma vez que os arts. 107 e 132 da Lei 14.133/2021 exigem, para tanto, formalização por termo aditivo e justificativa que ateste a vantajosidade para a Administração;

50. Portanto, o TCE/MG fixou entendimento pela ausência de limitação expressa de percentual de aditivos contratuais por acordo entre as partes. Também restou consignada, ao longo da deliberação da Corte Estadual, a necessidade de observância aos princípios licitatórios do planejamento e da vinculação ao edital, conforme transcrição a seguir (peça 7, p. 6 e 10):

(...) é indispensável que o agente público seja diligente e programe os quantitativos a serem contratados pela administração com embasamento técnico e razoabilidade, assegurando que as licitações não sejam realizadas de improviso.

(...)

Dessa forma, ainda que por acordo entre as partes, a Administração não está autorizada a alterar, sem planejamento e indefinidamente, os quantitativos contratados inicialmente, acarretando contratação manifestamente desproporcional ao objeto da licitação.

51. Em contraposição a todo o exposto anteriormente, é apresentada, a seguir, a publicação 'Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª Edição, 2024', que apresenta interpretação pela manutenção, no âmbito dos contratos regidos pela NLLC, do limite percentual de aditivos, em relação ao valor inicial do contrato, previsto na Lei 8.666/1993.

Publicação do TCU com entendimento contrário a tese de não limitação de aditivos

52. Elencam-se a seguir excertos constantes da publicação do TCU 'Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU'. No seu item 6.2.1, referente a alterações unilaterais, consta (peça 8, p. 931):

As alterações contratuais, tanto quantitativas quanto qualitativas, devem respeitar os limites estabelecidos nos arts. 125 e 126 da Lei 14.133/2021. Isso significa que elas não podem transfigurar o objeto da contratação e devem observar o limite de acréscimo de 25% do valor do contrato atualizado (inclusos, portanto, eventuais reajustes, repactuações ou recomposições) de obras, serviços ou compras, ou de 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento, mantendo as condições originais do contrato.

53. Destaque-se ainda o trecho da mesma publicação, no item que trata das alterações contratuais por acordo entre as partes (peça 8, p. 941): 'Quanto à sujeição das alterações consensuais aos limites impostos pelo art. 125 da Lei 14.133/2021, remete-se aos comentários do item 6.2.1.'

54. Assim, infere-se que, apesar de não estar explícito, há um indicativo, em tal publicação, de manutenção do entendimento anterior constante da Lei 8.666/1993, de que o limite de aditivos é aplicável tanto para as alterações contratuais unilaterais quanto para alterações por acordo entre as partes.

55. Em relação ao excerto acima, entende-se que não há respaldo na Lei 14.133/2021 para se limitarem em 25% os aditivos das alterações por acordo entre as partes listadas no inciso II do art. 124. Ao afirmar 'As alterações contratuais, tanto quantitativas quanto qualitativas, devem respeitar os limites estabelecidos nos arts. 125 e 126 da Lei 14.133/2021', o texto não diferencia as alterações unilaterais pela Administração daquelas realizadas por acordo entre as partes. Conforme visto, o texto da lei é expresso e realmente restringe em 25% as alterações unilaterais, no entanto, silencia quanto às alterações por acordo entre as partes listadas no inciso II do art. 124.

56. Assim, do documento referencial do TCU sobre Licitações e Contratos, infere-se uma posição mais restritiva, mantendo, para os contratos regidos pela NLLC, um posicionamento semelhante ao da interpretação pela existência do limite percentual de aditivos constante da Lei 8.666/1993.

Interpretação jurisprudencial, do TCU, de que alterações em contratos de supervisão são do tipo 'quantitativo' e que, portanto, se submetem à limitação percentual de aditivos

57. Deve ser lembrado que a Nova Lei de Licitações e Contratos é relativamente recente, foi promulgada em 1º/4/2021 e tem vigência obrigatória apenas a partir de 31 de dezembro de 2023, conforme dispõem os seus arts. 190, 191 e 193.

58. Em pesquisa à jurisprudência do TCU, não foram encontrados julgados que tratassem explicitamente sobre o tema debatido até o momento nesta instrução: se (e quais tipos de) alterações contratuais por acordo entre as partes em contratos regidos pela Nova Lei de Licitações se submeteriam ou não ao limite de aditivos de 25% (50% em caso de reforma).

59. Ainda assim, já existem precedentes desta Corte de Contas com entendimento que as alterações de quantitativos nos contratos de supervisão/gerenciamento se enquadram no inciso I do art. 124 da Lei 14.133/2021. Nessa linha, cita-se decisão do TCU, Acórdão 266/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, deliberado sob a vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos (destaques inseridos):

9.1. dar ciência ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

(...)

9.1.2. as alterações nas quantidades de itens já existentes nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, expressas em homem/mês, entre outras unidades semelhantes, configuram alterações do tipo quantitativa, nos termos do artigo 65, inciso I, alínea 'b' da Lei 8.666/1993 e do artigo 124, inciso I, alínea 'b'

da Lei 14.133/2021, independentemente se, no contrato de execução das obras, houve alterações quantitativas ou qualitativas, ou ainda prorrogação de prazo;

9.1.3. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 125 da Lei 14.133/2021, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, o que deverá ser devidamente justificado; e

60. Adicionalmente, cita-se recente decisão, de 26/3/2025, Acórdão 648/2025-TCU-Plenário, Ministro Relator Jhonatan de Jesus, em que se deliberou (destaques inseridos):

9.1. dar ciência à Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos e do Meio Ambiente da Paraíba, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que, quando da utilização de recursos orçamentários da União:

(...)

9.1.2. as alterações nas quantidades de itens já existentes nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, expressas em homem/mês ou em outras unidades semelhantes, configuram alterações quantitativas, nos termos do art. 65, inciso I, alínea 'b' da Lei 8.666/1993 e art. 124, inciso I, alínea 'b' da Lei 14.133/2021, independentemente de haver, no contrato de execução das obras, alterações quantitativas ou qualitativas ou, ainda, prorrogação de prazo;

61. Da leitura do subitem 9.1.2 de ambos os acórdãos, infere-se que a Corte de Contas considerou que as alterações nas quantidades de itens (no caso concreto, aumento), de contratos de supervisão e gerenciamento de obras, quantificadas em homem/mês (ou unidades semelhantes), se configuram como 'unilaterais' e como 'alterações quantitativas', se enquadrando, portanto, no art. 124, inciso I, alínea 'b' da NLLC.

62. Já o subitem 9.1.3 do Acórdão 266/2024-TCU-Plenário deixou claro que o limite dos 25% de aditivos, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, deve ser respeitado, mesmo diante da prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada.

63. Os dois Acórdãos citados tratam da regra geral para aditivos em contratos de supervisão. Alterações qualitativas ou quantitativas enquadram-se no inciso I do art. 124 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Assim, o contratado deve aceitar acréscimos e supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, ou até 50% nos casos de reforma.

64. A norma não proíbe alterações superiores a esses limites. Portanto, é possível admitir aditivos maiores, desde que mantidas as condições originais do contrato, comprovada a economicidade da medida (devidamente justificada), bem como os demais princípios previstos no art. 5º da NLLC e obtido o consentimento expresso do contratado.

65. De toda forma, ainda é possível, em casos concretos excepcionais (é provável que por isso não foi abarcado pelos dois Arestos citados, pois trataram de regra geral), a ocorrência de alguma das hipóteses listadas nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II do art. 124 da Nova Lei de Licitações

66. Portanto, diante de todo o exposto, conclui-se que a Lei 14.133/2021 inovou, comparativamente com a Lei 8.666/1993, ao excluir a vedação de que as alterações de contratos tivessem limite percentual máximo estabelecido na Lei.

67. Assim, nos contratos regidos pela NLLC, para alterações contratuais unilaterais pela Administração, desde que mantidas as condições originais do contrato, observados os princípios previstos no art. 5º da NLLC e obtido o consentimento expresso do contratado, bem como para as alterações por acordo entre as partes, não mais subsiste a limitação percentual de aditivos.

68. Ademais, conforme tratado no parágrafo 34, em razão da interpretação conforme à Constituição (art. 37, inciso XXI da CF/1988), continuam proibidas, pelo art. 126 da Lei 14.133/2021, mudanças que desnaturem o objeto inicial contratado, além de vedadas alterações significativas do universo concorrencial da licitação original.

III. Respostas aos questionamentos feitos na consulta

a) A determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário subsistiria diante do disposto no art. 124, § 2º da Lei n. 14.133/2021?

69. Conforme visto anteriormente no item II, a análise da questão do limite de aditivos, além do art. 124, questionado pelo consulente, abarcou também os arts. 5º, 125 e 126 da NLLC.
70. Diante da análise realizada, constatou-se que a Lei 14.133/2021 inovou, comparativamente com a Lei 8.666/1993, ao excluir a vedação de que as alterações de contratos tivessem limite percentual máximo estabelecido na Lei.
71. Concluiu-se que, para os contratos de supervisão regidos pela Lei 14.133/2021, a determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário se torna insubsistente, já que não há limites máximos fixados tanto para as alterações unilaterais pela Administração, desde que com anuência expressa do contratado, quanto para as alterações por acordo entre as partes.
72. De toda forma, cabe reiterar que, apesar da conclusão pela ausência de limite de aditivos para alterações contratuais, seja unilateral pela Administração ou por acordo entre as partes, a flexibilização não implica liberação total, devendo a Administração Pública respeitar os princípios contidos no art. 5º da NLLC. Ademais, o art. 126 da Lei 14.133/2021,0 conforme interpretação sistemática (no caso, o art. 37, inciso XXI da CF/1988), proíbe mudanças que alterem significativamente o objeto contratado, tanto para alterações unilaterais pela Administração quanto por acordo entre as partes. Ademais, conforme visto no parágrafo 25, segundo estipulado pelo art. 128 da NLLC, deve ser mantido o desconto originalmente ofertado pelo contratado.
73. Frise-se ainda que as situações elencadas no § 2º do art. 124 da NLLC, que fazem remissão à alínea 'd' do inciso II, quando a execução de obras e serviços de engenharia for obstada por atrasos nos procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, tais atrasos não podem ter sido causados por ação ou omissão do contratado.
74. Destaca-se que o item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário ainda se encontra válido para aqueles contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993.
b) No caso de situações como a impossibilidade de antecipar se uma obra será paralisada; a inviabilidade de que uma obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão a ela vinculada; e a definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora que não é algo de simples planejamento e efetivação, seria possível afastar a aplicação da determinação contida no item 9.1.3 do referido Acórdão?
75. Quanto aos contratos firmados com base na NLLC, é importante destacar que não há limites percentuais máximos pré-estabelecidos para a realização de aditivos contratuais. Diante disso, o DNIT deverá proceder à análise individualizada de cada caso, considerando os princípios estabelecidos no art. 5º da referida lei, bem como as disposições contidas nos artigos 124 a 126. Essa análise será essencial para fundamentar e justificar a necessidade de eventuais alterações contratuais, caso essas situações venham a ocorrer.
76. Quanto aos contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, entende-se que não seria possível afastar a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, conforme será tratado nos parágrafos seguintes.
77. O DNIT tece alegações acerca de dificuldades relativas ao cumprimento do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário (peça 4, p. 4):
Dentre as questões que atingem de forma específica tais contratos, temos o cenário fático a ser enfrentado durante a execução contratual, incluindo a impossibilidade de se prever as variáveis que afetam a supervisão, que alcançam tanto a Autarquia, quanto a própria empresa supervisora, por exemplo: a impossibilidade de antecipar se uma obra será paralisada; a inviabilidade de que uma obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão a ela vinculada; e a definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora que não é algo de simples planejamento e efetivação.

78. Compreende-se as dificuldades de fiscalização da obra sem o respectivo contrato de supervisão, anui-se com o consulente que não é tarefa trivial o processo de transferência de conhecimento entre a empresa que está deixando a supervisão e a que está assumindo esta tarefa.

79. As dificuldades apontadas pelo consulente podem até, eventualmente, servir de justificativa para atrasos no cumprimento da determinação expedida, mas jamais para respaldar a inobservância da lei, no caso do Acórdão ora impugnado, o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.

80. Quanto à paralisação da obra ou redução do seu ritmo: Entende-se que há situações em que é possível prever interrupção (por exemplo: falta de recursos orçamentários). Ainda assim, mesmo em situações em que não seja possível prever a interrupção da obra, entende-se que, estando o empreendimento paralisado, deve-se proceder à interrupção do respectivo contrato de supervisão. Com isso, elimina-se, ou ao menos reduz em grande parte, o descasamento entre o andamento do contrato principal e o de supervisão, fartamente relatado na auditoria operacional.

81. Ademais, deve ser considerada, ainda, a ausência de complexidade em se detectar eventual extrapolação do limite de aditivos, e a possibilidade de se licitar o novo contrato de supervisão tempestivamente, exposta no relatório do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário:

90. Considerando que os contratos de supervisão devem atender o limite de alterações de 25%, previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993, os gestores do DNIT devem atuar de maneira proativa para instaurar novos procedimentos licitatórios para os casos em que os contratos de supervisão tenham tendência de superar esse limite. Devido à alta previsibilidade da ocorrência desse fato, pois o fluxo financeiro é bem delineado, a instauração desse procedimento em tempo hábil, não comprometerá a continuidade do serviço de supervisão de obra.

82. Na mesma linha, transcreve-se o trecho do voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, ministro relator Benjamin Zymler:

64. Finalmente, sopesando as consequências práticas de se limitar em 25% os impactos financeiros das prorrogações nos contratos de supervisão de obras, entendo que essa natureza de ajuste tenha elevada previsibilidade, com fluxo financeiro bem delineado, o que possibilita a instauração de procedimento licitatório para que seja celebrado novo contrato de supervisão em tempo hábil, sem comprometer a continuidade do serviço.

83. Assim, concorda-se que pequenos atrasos na execução da obra podem ser de difícil detecção, mas esses, a priori, não impactam de maneira significativa os contratos de supervisão. Ao contrário de grandes atrasos, que são facilmente identificáveis e a fiscalização do DNIT deve adotar medidas para compatibilizar com o andamento da supervisão.

84. O DNIT alega dificuldades na realização de novas licitações para substituição dos contratos de supervisão (peça 4, p. 7):

Somado a isso, há que se ressaltar as dificuldades enfrentadas por esta Autarquia em conseguir realizar novas licitações/contratações visando a substituição dos contratos em andamento. A título exemplificativo podemos citar o ocorrido com relação ao contrato 813/2012.

Nesse caso, o DNIT, nos termos definidos no Acórdão n. 84/2020-TCU/Plenário prorrogou o contrato 813/2012, e iniciou as tratativas para realização de licitação objetivando a substituição do referido contrato (processo 50600.012449/2020-81). Ocorre que, por conta de fatores externos, o procedimento foi interrompido (Mandado de Segurança 1020653-54.2022.4.01.3400). Diante disso a licitação foi revogada e o DNIT deu início a um novo procedimento por meio do 50600.006968/2023-53.

Desse modo, verifica-se que, passados cerca de 03 (três) anos da prolação do referido acórdão, os resultados práticos das recomendações não trouxeram benefícios significativos a esta Autarquia, de modo que até o momento tem se mostrado mais vantajoso a manutenção dos contratos existentes.

85. O DNIT trouxe apenas casos concretos pontuais, não sendo possível assim a comprovação de que a determinação ora questionada trouxe dificuldades operacionais generalizadas para a Autarquia, de modo que fosse possível considerar a revisão dos termos desta determinação.

86. Mais adiante, o DNIT elenca um caso concreto (peça 4, p. 26-27) em que exemplifica as dificuldades relacionadas à necessidade de licitar contrato de supervisão, decorrente da determinação

constante do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020. A Autarquia levanta uma série de vantagens na prorrogação do contrato de supervisão vigente e algumas poucas desvantagens.

87. Sobre o caso concreto trazido pelo DNIT, cabe esclarecer que, numa análise expedita, sem adentrar nos pormenores do fato, trata-se de justamente uma das exceções elencadas no parágrafo 27 do voto condutor do Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, transcrito no parágrafo 112 a seguir, uma vez que se refere a contrato de supervisão de obra que estaria em avançado estado de execução (90,69%, segundo o DNIT).

88. Em outro caso concreto apresentado, o DNIT relata dificuldades em uma licitação para a substituição de supervisora em atendimento ao item 9.1.3. No entanto, os problemas relatados (desclassificação de licitante, impetração de recursos no Judiciário, demora na conclusão do certame) não tem relação com a determinação do item 9.1.3 e podem ocorrer em qualquer licitação, seja em substituição de empresa de supervisão, seja por contratação inicial, independentemente da ação do TCU.

89. O DNIT alega que questões relacionadas a licenciamento ambiental estariam impactando o cumprimento da determinação, relativa a nova contratação, constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

90. Inicialmente, alega dificuldades relativas à substituição de equipes (peça 4, p. 4, destaques inseridos):

Além disso, no caso dos contratos de acompanhamento ambiental isso fica ainda mais evidente, considerando que as licenças ambientais tem prazos definidos e precisam ser renovadas periodicamente, e a substituição de equipes no meio desses processos, prejudica tecnicamente acarretando atrasos nas obras, vez que as licenças e autorizações emitidas por órgãos ambientais precisam ser subsidiadas por estudos prévios, que demandam tempo de elaboração e análise, e são imprescindíveis para a continuidade das obras.

91. Sobre tais dificuldades, nos eventuais casos em que a licença ambiental esteja para ser renovada e a supervisora ainda fazendo os estudos, entende-se que essas situações, a priori, são passíveis de se enquadrar na exceção constante do voto condutor do Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, já exposta anteriormente. Frise-se que tais casos devem ser exceção e não a regra, conforme orientação constante no mesmo julgado.

92. O DNIT alega (peça 4, p. 6):

18. Noticia que 'Existem ainda licenças que são nominais aos técnicos das empresas de consultoria contratadas, que ficam atreladas a estes após o encerramento do contrato. Exemplos disso são as Autorizações de Captura, Coleta e Transporte de Material Biológico (Abio) emitidas em nome dos profissionais da empresa detentoras dos contratos de gestão ambiental, e as portarias do IPHAN, que regulamentam o monitoramento arqueológico, estão associadas aos arqueólogos ligados às empresas. Lembramos aqui que não existe outra maneira de obter as licenças imediatamente após a emissão das novas Ordens de Serviços de um novo contrato ('não se tem como fazer a manutenção em avião voando'). Esse tempo trará consigo, atraso nas obras, custos adicionais com multas e TAC´s – Termos de Ajustamento de Conduta, caso o DNIT mantenha as obras sem os levantamentos e acompanhamentos exigidos pelos organismos licenciadores'.

(...) 21. (...) Nos casos específicos desta Diretoria a não interrupção dos serviços é ainda mais delicada, uma vez que os serviços desenvolvidos pelas contratadas estão diretamente ligados às condicionantes/termos das licenças expedidas pelos órgãos ambientais, de modo que um mero descumprimento dos termos ali propostos pode acarretar embargos à obra, ou mesmo revogação das licenças'.

93. Em contraposição ao alegado, cabe transcrever excerto do voto condutor do Acórdão 1.912/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler:

28. Assim, a discussão sobre a titularidade do processo de licenciamento decorre de interpretações diversas do Dnit, do Ibama e da equipe de auditoria sobre os dispositivos mencionados acima, mas não propriamente de expressa disposição legal ou normativa. Em juízo preliminar, partilho do entendimento manifestado pelo Dnit, citando a obra 'Licenciamento Ambiental' do autor Eduardo Bim, que expressa: 'O licenciamento ambiental, tal como previsto em nossa legislação, não é um processo administrativo personalíssimo (intuito personae). Ao contrário, nossa legislação deixa bem claro que o que se licencia é o empreendimento ou atividade, não a pessoa'.

Considero, nos termos da visão consequencialista trazida pelo art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que a definição da titularidade do licenciamento ambiental do empreendimento seja uma questão acessória, de pouca importância prática (...)

94. Assim, como regra, o licenciamento ambiental não é direito privativo da empresa que requereu tal licença, mas é intrínseco ao empreendimento em questão. A regra é a licença ser para o empreendimento/objeto e não nominal para empresa ou técnico ambiental. Nas eventuais exceções a esta regra (que o DNIT não apresentou dados concretos, frise-se), entende-se, a priori, ser justificável a prorrogação contratual, desde que devidamente embasada dos elementos comprobatórios da impossibilidade de substituição dos técnicos relatada pela Autarquia.

95. Embora as justificativas apresentadas pelo DNIT aparentem ser pertinentes e razoáveis, os elementos fornecidos não se mostraram suficientes para respaldar suas alegações com dados sólidos e consistentes. De toda forma, mesmo se considerando suas alegações procedentes, não restou comprovado que o problema seria generalizado no âmbito das contratações de supervisão pela Autarquia, não sendo possível, em sede de consulta, afastar a exigência de cumprimento de artigo da Lei de Licitações, feita por meio de determinação do TCU.

96. Assim, casos concretos que tenham a substituição de supervisão dificultadas pelos problemas levantados pelo DNIT, eventualmente, podem ser analisados nas futuras fiscalizações do TCU e na análise do processo que trata do monitoramento das determinações expedidas no Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

97. Portanto, tendo em vista o conteúdo do acórdão e a ausência de elementos comprobatórios robustos que demonstrassem que a situação alegada pelo DNIT estivesse ocorrendo de forma sistemática e generalizada no âmbito da renovação dos contratos de supervisão da Autarquia, conclui-se pela improcedência do solicitado.

98. Desse modo, as dificuldades apontadas pelo consulente não são motivo suficiente para validar a perpetuação de contratos firmados em bases frágeis, que geraram desequilíbrio econômico-financeiro, como diversos contratos de supervisão relatados pela equipe de auditoria.

99. Diante do exposto, conclui-se que a resposta ao item 'b' da consulta é negativa. Não é possível afastar a determinação do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, quanto aos contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, ante supostos entraves relativos a: dificuldade em se prever a paralisação contratual; inviabilidade/dificuldades na continuidade da obra sem contrato de supervisão; e empecilhos na transição entre a antiga e nova supervisoras.

c) No caso de vantajosidade da prorrogação dos contratos de supervisão, seria possível afastar o disposto no item 9.1.3?

100. Não. Não é possível afastar a determinação do item 9.1.3 apenas com a demonstração de vantajosidade de se continuar o contrato, para os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993.Trata-se de requisito necessário, mas não suficiente para que se possa afastar a determinação do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. Há que se levar em conta demais fatores como o dever de licitar, a isonomia entre licitantes e, para contratos firmados sob a Lei 8.666/1993, a própria regra de limitação de 25% dos aditivos.

101. Para contratos firmados sob a NLLC, entende-se que, conforme tratado no tópico 'a' do item III desta instrução, o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário se tornou insubsistente para esses casos.

102. Voltando à análise dos contratos firmados sob a Lei 8666/1993, a alegação aparenta ser procedente, pois, a priori, haveria vantagens em se continuar com o contrato de supervisão vigente, como: dar continuidade a relação com uma empresa já conhecida e estabelecida na fiscalização da obra, provável economia de recursos materiais e humanos, desnecessidade de realizar um procedimento burocrático e demorado, com possibilidade de recursos por parte dos licitantes.

103. No entanto, é necessário evitar a 'armadilha do status quo', que se refere à tendência das pessoas ou organizações de preferirem que a situação permaneça como está, em vez de mudarem. Essa tendência pode ser observada em diversas áreas, como na tomada de decisões, na gestão de

mudanças e na inovação. A armadilha do status quo pode levar à inércia, em que as pessoas/organizações resistem a mudanças, mesmo quando estas são necessárias.

104. Além disso, deve ser considerado que a eventual prorrogação dos contratos, que tenham supostamente a vantajosidade comprovada, 'perpetua' as irregularidades neles apontadas, quais sejam: a falta de parâmetros definidos para o dimensionamento das equipes de supervisão, o critério inadequado de pagamento por preço unitário (homem-mês), o descompasso entre as execuções contratuais de supervisão e de obras, o desequilíbrio econômico-financeiro, além do próprio descumprimento do limite de aditivos.

105. Ademais, especialmente em relação ao limite de 25% de aditivos, devem ser levadas em conta as condicionantes dispostas no Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro. Esse Acórdão foi prolatado em sede de pedido de reexame do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, este usado como critério de auditoria pela equipe de auditoria operacional, conforme depreende-se do Relatório do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário: '6. Os principais critérios de auditoria adotados foram a IN MP 5/2017, sobre execução indireta de serviços; acórdãos do TCU sobre supervisão (como o 508/2018, relator Ministro Benjamin Zymler (...)'.

106. Embora o julgamento tenha sido reformado, a análise do voto condutor revela que as conclusões alcançadas durante a auditoria operacional, que resultaram no Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, foram reafirmadas. A seguir, são apresentados alguns trechos do voto condutor do Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, que reforçam o Acórdão 84/2020 como referência para a 'forma de contratação de serviços gerenciamento e a supervisão de obras públicas' (destaques inseridos):

17. A propósito, esclareço que o mencionado Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, foi proferido em processo de auditoria operacional realizada para avaliar os contratos de supervisão e de gerenciamento de obras de construção rodoviária do Dnit. Essa decisão, que está sendo monitorada no âmbito do TC-032.129/2017-3, apresenta, de fato, o entendimento atual deste Tribunal a respeito da forma de contratação de serviços gerenciamento e a supervisão de obras públicas, ambos considerados como tipos de contrato de engenharia consultiva.

(...) 24. Desse modo, concordo com a proposta da Serur, anuída pelo Ministério Público, de tornar insubsistente o subitem 9.7.4 (previsão de pagamentos estritamente atrelados a produtos entregues ou resultados alcançados) e expedir, para a Valec, as mesmas determinação e recomendação endereçadas ao Dnit nos subitens 9.1.5 e 9.2.4 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, respectivamente (item 18 deste voto). Cabe deixar patente que esses novos comandos não afrontam o princípio do non reformatio in pejus, uma vez que somente acrescentam hipótese mais favorável à recorrente, em comparação ao subitem 9.7.4.

107. Ainda em referência ao voto condutor do Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, tratando especificamente do limite de 25% de aditivos, foi exposto o seguinte entendimento (destaques inseridos):

25. No acórdão recorrido, o TCU entendeu ser aplicável, aos contratos de supervisão de obras, o limite de 25% para acréscimo no valor inicial do contrato, previsto no art. 81, § 1º, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos de prorrogação do período de vigência.

26. No Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, foi determinado o seguinte ao Dnit:

'9.1.3. abstenha-se de aditar além do limite legal de 25% os contratos de supervisão e gerenciamento de obras futuramente celebrados, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, caso necessário;'

27. Sobre esse tema, como aponta a Serur, a Resolução da Diretoria Executiva Valec 4/2020, no capítulo que trata de 'regras de transição', dispõe sobre a adequação dos contratos às deliberações desta Corte. Em resumo, a norma fixou (arts. 11 e 12) que, para os contratos em fase de execução avançada, quando não for viável nova licitação, será elaborado um plano de ação que trate de forma individualizada a situação de cada contrato, para que sejam substituídos sem a interrupção dos serviços. Por outro lado, a depender do prazo de execução remanescente do contrato, será realizada nova licitação.

28. Mesmo diante da demonstração da intenção evidente da Valec de se adaptar aos acórdãos do TCU, a Serur entende ser possível o acolhimento do argumento do recurso original, pois pode haver situações excepcionais

que acarretem a necessidade extrapolação dos limites legais para aditamento da avença quando estiver demonstrado que a realização de nova licitação poderá trazer prejuízo para a Administração.
29. O Ministério Público concorda com a unidade técnica e acredita que a modificação representa o aprimoramento da determinação ao DNIT do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.
30. Com efeito, desde que a conclusão da obra não esteja distante, pode ser antieconômica a realização de novo certame, quando ponderados os custos de mobilização da nova supervisora e também os valores a serem despendidos no novo processo licitatório.
31. Além disso, em razão da natureza do serviço prestado, poderá haver situação em que a superação do limite legal se justifique para evitar a perda de conhecimento que a supervisora já adquiriu quanto à obra, desde que, por certo, o período e o valor de acréscimo não sejam demasiados.
32. Há de se exigir, no entanto, em todas essas hipóteses, que a condição de excepcionalidade seja devida e detalhadamente justificada pelos gestores.
33. É relevante pontuar também que, ainda que o Acórdão 84/2020-TCU-Plenário não tenha previsto essa ressalva, alterar a redação do acórdão recorrido para incluir essa situação extraordinária não torna as duas deliberações incompatíveis em sua essência, pois ambas determinam, como regra, a observância da baliza legal para alterações contratuais.
34. Assim, tendo em vista que os contratos de supervisão são acessórios e estão sujeitos ao eventual andamento irregular do contrato principal de execução da obra, admite-se a existência de casos em que é necessária a flexibilização do limite de 25%. Porém, devo ressaltar que isso se justifica apenas para que se atenda aos princípios da supremacia do interesse público, da economicidade e até mesmo da eficiência, a depender do contexto observado.
(...) 38. Ademais, considero pertinente a proposta de incluir comando para que, caso não sejam efetivas as mencionadas medidas para evitar a extrapolação do percentual permitido, que seja realizado novo processo licitatório, sem prejuízo de que esse novo certame possa eventualmente deixar de ser realizado, na hipótese de ser demonstrada sua inequívoca desvantajosidade, o que deverá ser devida e minuciosamente justificado, com a apresentação dos cálculos comparativos pertinentes
108. Assim, no Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, restou deliberado:
9.3 alterar o subitem 9.7.1 do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:
'9.7.1. abstenha-se de aditar contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% estabelecido no art. 81, §1º, da Lei 13.303/2016, e no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação de supervisão, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, o que deverá ser devidamente justificado;'
9.4 alterar o subitem 9.7.3 do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, que passa a apresentar a seguinte redação:
'9.7.3. nos contratos de supervisão de obras que estejam em vigor, celebrados à égide da Lei 8.666/1993, caso seja necessária a prorrogação dos ajustes e estes ainda se encontrem aquém do limite legal de aditamento contratual, promova alteração unilateral quantitativa do objeto com vistas a suprimir postos de trabalho, com base no art. 65, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 ou, ainda, repactue a forma de pagamento avençada (art. 65, inciso II, alínea 'c', da referida lei), de forma a manter o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste para diminuir ou suprimir a remuneração da contratada, de acordo com a mão de obra mínima necessária para prestação dos serviços;
9.7.3.1 se, ainda assim, tais medidas se mostrarem infrutíferas para evitar futuros aditamentos contratuais além do mencionado limite legal, realizar novo procedimento licitatório, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, o que deverá ser devidamente justificado;'
109. Da leitura dos excertos acima, conclui-se, em suma, que: no âmbito dos contratos regidos pela Lei 8.666/1993, a observância do limite legal é a regra e a extrapolação dos limites para aditamento é situação excepcional, devendo ter as seguintes condicionantes, além da comprovação da vantajosidade: conclusão da obra não esteja distante, período e valor de acréscimo não sejam demasiados, condição de excepcionalidade seja devida e detalhadamente justificada pelos gestores, que se atenda aos princípios da supremacia do interesse público, da economicidade e até mesmo da eficiência.
110. Há que se destacar ainda a necessidade de observar os termos da Decisão 215/1999-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo, citado no relatório do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário:

95. No entanto, regra diferenciada deve ser estabelecida para obras em andamento, para evitar que essas fiquem sem contrato de supervisão. Para esses casos, deve-se determinar ao DNIT que apresente, em noventa dias, os contratos de supervisão que não terão tempo hábil para a realização de uma nova licitação, devido à proximidade do fim da obra ou do vencimento do contrato de supervisão, e que seja necessário realizar aditivos nesses contratos superiores ao limite legal de 25%, conforme Lei 8.666/1993, art. 65, §1º e art. 39 da Lei 12.462/2011, desde que observadas as orientações contidas na Decisão 215/1999-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Antonio B. De Macedo, a seguir transcrita.

(...)

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta (...), nos seguintes termos:

a) (...)

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea 'a', supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

111. A validade de tal julgado ante a Nova Lei de Licitações e Contratos foi ratificada recentemente, in verbis (Voto condutor do Acórdão 1.643/2024-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler):

22. Ademais, a Decisão 215/1999-Plenário (relatado pelo Ministro-Substituto José Antônio Barreto de Macedo), estabeleceu que, nas hipóteses excepcionalíssimas – devidamente enumeradas no próprio julgado – de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais. Apesar de tal decisão ter sido moldada a partir do texto da Lei 8.666/1993, igualmente perfilho entendimento de que o Capítulo VII da Lei 14.133/2021 não tenha trazido novidade que torne inaplicável a tese defendida naquele julgado.

112. Portanto, a simples comprovação da vantajosidade na prorrogação do contrato de supervisão não é suficiente para que se possa afastar o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, para os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993.

d) A determinação contida no item 9.1.3, diante das alegações feitas, poderia restringir-se aos contratos [de supervisão] de construção rodoviária?

113. Não, apesar de a auditoria ter como objeto os contratos de supervisão de obras de construção, não há dados que corroborem no sentido que a irregularidade em questão se limitou a tais contratos.

114. Ademais, o ministério consulente não trouxe elementos comprobatórios de que a irregularidade da extrapolação do limite de 25% para aditivos contratuais, extensamente registrada no relatório de auditoria operacional, se restringe a contratos de supervisão de obras de construção rodoviária.

115. Deve ser lembrado ainda que, conforme tratado anteriormente, a irregularidade apontada não se restringe apenas ao limite de aditivos, mas se relaciona à forma de contratação e de gestão dos

contratos de supervisão. Nessa linha, também não há elementos trazidos pelo DNIT que comprovem que os contratos de supervisão de obras de manutenção não estão eivados com tais irregularidades.

116. Quanto às peculiaridades dos contratos de supervisão de obras de manutenção, tal assunto será tratado detidamente no item 'e' a seguir.

e) Os contratos de supervisão seriam de natureza híbrida diante do disposto no art. 6º, XVI e XVII da Lei n. 14.133/2021?

117. O DNIT apresenta diversos questionamentos relacionados às características dos contratos de supervisão, em especial os que supervisionam obras de manutenção. A Autarquia questiona se tais contratos se enquadrariam nas definições constantes dos incisos XVI e XVII do art. 6º da Lei 14.133/2021, quais sejam 'serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra' e 'serviços não contínuos ou contratados por escopo', respectivamente.

118. O DNIT alega (peça 4, p. 5):

9.12. Desta feita, considerando que a larga maioria dos contratos ativos são de PATOs, e que, consequentemente, as Supervisoras realizarão o acompanhamento contínuo e rotineiro dos mesmos, infere-se haver a necessidade de parametrização das naturezas, visando a melhor adequação possível, uma vez que PATOs estão categorizados como intervenções de natureza contínua.

9.13. Considera-se ainda que as supervisoras prestam serviços que, devido à sua fundamental importância, têm a finalidade de atender às demandas rodoviárias de maneira constante e ininterrupta, sob conveniência e oportunidade da superintendência regional. Essencialmente, tais ações garantem a conservação do patrimônio público e a operação das funções centrais desta Autarquia, de tal forma que a sua interrupção poderia prejudicar a prestação da missão institucional e regimental desta Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária - CGMRR, demonstrando a necessidade de categorização da natureza como continuada.

9.14. Desta forma, entende-se que as prorrogações dos contratos cuja natureza é essencialmente continuada (mais recorrentes na CGMRR e na CGPERT, no âmbito da DIR), nos moldes como era realizado antes do acórdão, eram mais benéficos a Administração e não feriam o art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993.

119. Sobre o questionamento da natureza híbrida de certos contratos, alegada pelo DNIT, cabe esclarecer que não existe tal classificação na Lei 14.133/2021, tampouco na Lei 8.666/1993. Portanto, não se mostra cabível tecer considerações acerca de instrumento inexistente na Lei de Licitações.

120. Assim, o DNIT deve analisar o tipo de serviço a ser prestado e fazer seu enquadramento em um dos conceitos existentes na Lei de Licitações, arcando com as obrigações inerentes a esse conceito, inclusive quanto a duração do contrato e eventual prorrogação.

121. De toda forma, independente da classificação, conforme será visto a seguir, tanto os contratos 'por escopo' quanto os 'de serviços contínuos' devem, em regra, se submeter ao limite de aditivos.

122. É necessária cautela com a interpretação de limite de aditivos para contratos de natureza continuada. Por exemplo, um contrato de natureza contínua, com duração prevista à época da contratação de 1 ano e que o edital tenha previsto a possibilidade de prorrogação. Atendidos todos os requisitos para a sua prorrogação, estende-se a sua duração por mais 1 ano. Pergunta-se: este contrato sofreu aditivo de 100%? Entende-se que não, desde que os serviços prorrogados tenham natureza contínua, reputa-se que não se trata de descumprimento dos limites de aditamento.

123. Cita-se julgado do TCU alinhado a tal entendimento, voto condutor do Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, ministro relator Benjamin Zymler:

59. Assim, nos contratos de escopo, tal como o que se examina, o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e, nas hipóteses da lei, poderia ser prorrogado (com ou sem mora das partes) para a conclusão do seu objeto. Porém, tais prorrogações não podem ocasionar a extrapolação do limite legal de aditamento no valor do contrato.

60. Nos contratos continuados, a prorrogação é limitada a até 60 meses (e, excepcionalmente a mais 12 meses, no caso do art. 57, §4º, da Lei 8.666/1993). Nos termos que me manifestei no voto condutor do Acórdão 1.828/2008-Plenário, considero que nas hipóteses de serviços continuados, cada prorrogação caracterizaria um novo contrato. Assim, o valor originalmente avençado para um ano, poderia sofrer incremento de até seis vezes, caso o ajuste fosse prorrogado por igual número de vezes, sem que isto de fato caracterize qualquer modificação quantitativa do seu objeto.

61. Outra diferença fundamental é que cada prorrogação de serviço continuado exige, nos termos o artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, a 'obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração'. Ou seja, além de necessariamente persistir o interesse da Administração na continuidade da prestação do serviço, deve existir comprovação objetiva de que o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para o contratante, o que exige análise entre os preços contratados e aqueles praticados no mercado de modo a concluir que a continuidade da contratação é mais vantajosa que a realização de uma nova licitação, sem prejuízo de eventual negociação com a contratada para adequação dos valores àqueles encontrados na pesquisa de mercado.

124. Da leitura do excerto, pode-se inferir que não se declarou inexistir limites de aditivos para contratos ditos de natureza continuada, mas que a questão deve ser analisada com um pouco mais de cautela. Por exemplo, num típico contrato de natureza contínua, vigilância patrimonial de um prédio da administração pública: o contrato prevê 'n' vigilantes para a segurança, durante o período de um ano. Passado tal período, conforme já exposto anteriormente, desde que tenha havido previsão no edital de licitação sobre a possibilidade de prorrogação, a extensão do serviço com eles 'n' vigilantes, por mais um ano, não significaria um aditivo de 100% no contrato.

125. Caso distinto e com interpretação abusiva seria, por exemplo, feita essa mesma contratação, o gestor 'se dá conta' que há mais um edifício idêntico que necessita de vigilância. Neste caso, seria irregular a aditivação do contrato para estender a vigilância a outro prédio. Frise-se que, no exemplo dado, a contratação original foi de vigilância de apenas um edifício, com possibilidade de prorrogação do contrato segundo os termos da lei de licitações vigente.

126. Ainda nessa esteira, cita-se a interpretação que Marçal Justen Filho, em 'Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, dá ao tema (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1.411):

Uma situação específica verifica-se no tocante aos contratos objeto de renovação periódica, tal como se passa com aqueles disciplinados no art. 107.

Para efeito de aplicação do limite de 25%, deverá tomar-se o valor original (reajustado e revisto) da contratação, multiplicado pelo número de períodos em que ocorrer a renovação.

Assim, se houver um contrato no valor de 100 para prestação de serviços durante o prazo de cinco anos, o limite de 25% deverá ser calculado em face desse montante.

O limite de 25% não será calculado em face do valor contratual de um único período, caso tenha ocorrido prorrogação. A renovação do contrato produz o efeito de elevação do montante monetário a ser transferido por uma parte à outra. Por isso, elevando-se a 'base de cálculo', o resultado é o aumento dos valores quanto ao acréscimo permitido.

127. Portanto, com a devida interpretação de como são calculados os aditivos em contratos de natureza contínua, e lastreado nos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia entre os licitantes, entende-se que tais serviços devem se submeter ao limite de aditivos.

128. Adicionalmente, reforçando a tese de que a contratação de serviços de natureza contínua se submete ao limite de aditivos, cita-se Portaria do TCU (Portaria 122, de 28 de junho de 2023), vigente. A Portaria disciplina 'a gestão e a fiscalização dos contratos de serviços, de compras e de fornecimentos contínuos no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União (...)', no art. 50 consta, para as alterações unilaterais:

Art. 50. As alterações unilaterais a que se refere o art. 49 desta Portaria serão limitadas a 25% do valor inicial atualizado do contrato, para acréscimos e supressões, e a 50% do valor inicial atualizado do contrato, para acréscimos no caso de reforma de edifício ou de equipamento.

129. Ou seja, no âmbito de normativo interno do próprio TCU, que regula contratos de natureza continuada, para alterações unilaterais, entende-se ser aplicável o limite de aditivos para tais contratos. O normativo do TCU não elenca itens disciplinando explicitamente o limite de aditivos para alterações por acordo entre as partes.

130. No normativo do DNIT que regula o Plano Anual de Trabalho e Orçamento (PATO), Instrução de Serviço 8/DG/DNIT SEDE, de 22 de março de 2019, é possível extrair diversos trechos que corroboram com os apontamentos já feitos, relativos a serviços contínuos:

Art. 2º Os principais conceitos a serem utilizados na presente Instrução de Serviços são:
(...) VIII – Serviços de Conservação Especial – Conforme o Manual de Conservação Rodoviária, são os serviços pertinentes à Conservação Preventiva Periódica, à Conservação de Emergência, à Restauração e Melhoramentos.
IX – Demais Serviços de Manutenção (DSM) – Para efeito desta instrução, são aqueles não enquadrados no escopo dos serviços de conservação corretiva rotineira/preventiva periódica/conservação de emergência. Assim, as obras Emergenciais, de Restauração, Melhorias e outros que porventura existam, serão considerados como Demais Serviços de Manutenção.
(...) XII – Contratos PATO ou Contratos de PATO – é o contrato de conservação rodoviária que possui serviços de execução rotineira/periódica, podendo eventualmente incluir outros serviços não periódicos, visando manter os elementos construtivos das rodovias tão próximos quanto possível, atendidos os preceitos técnicos e econômicos, das condições originais em que foram construídos (ou reconstruídos), objetivando preservar os investimentos, garantir a segurança do tráfego e o conforto do usuário, além de manter o fluxo racional e econômico dos veículos.
(...) Art. 26. A planilha de PATO deverá separar de forma clara os serviços de Conservação Rotineira/Periódica e os Demais Serviços de Manutenção (DSM).
§1º Os quantitativos dos DSM não poderão ser tratados como serviços de prestação continuadas, portanto, seus quantitativos não poderão ser majorados em função de prorrogação contratual sem ferir os limites de 25% estabelecidos pela Lei 8.666/93. (...)
131. No Capítulo IX, destinado a regulamentação dos termos aditivos, tem-se:
Art. 50. Os valores dos serviços inseridos no contrato via termo aditivo contarão para os cálculos dos limites do percentual de 25% previsto no §1º, do art. 65 da Lei 8.666/1993.
Art. 51. Os quantitativos dos serviços inseridos via termo aditivo não poderão sofrer aumento em função de prorrogações de prazo, porém os saldos de tais serviços poderão ser medidos em etapas futuras, caso necessário.
Art. 52. (...)
(...)
§ 6º Em hipótese alguma será autorizada a superação do limite de 25% previsto no §1º, do artigo 65 da Lei 8.666/1993.
132. Assim, normativo do próprio DNIT dispõe que, no âmbito dos contratos PATO, há serviços tipicamente de caráter continuado, denominados de 'Serviços de Conservação Especial', e os outros tipos, chamados de 'Demais Serviços de Manutenção', que se enquadram, pelas suas características, em serviços do tipo 'por escopo'.
133. O normativo, no §1º do art. 26, corrobora a tese apresentada, pois entende ser aplicável o limite de 25% de aditivos para os quantitativos dos serviços com caráter 'não contínuo', quais sejam os DSM.
134. Diante do exposto, conclui-se que, para contratos de supervisão com natureza continuada, firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, o limite de 25% de aditivos deve ser observado, então o subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020 permanece aplicável. Para os contratos firmados sob a NLLC, aplica-se o entendimento já exposto anteriormente no tópico 'a' do item III desta instrução.
f) Seria possível afastar a determinação contida no item 9.1.3, considerando que, como alegado pelo Diretor Geral 'A determinação de relicitar contratos assessórios de consultoria em supervisão e gerenciamento no intuito de buscar economicidade nas contratações, não teria se mostrado eficiente, em específico a ocorrência de crescentes problemas advindos das novas contratações, destacando que os descontos apresentados, tornam por muitas vezes inexequíveis as propostas, gerando atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, baixa qualidade técnica, acarretando na abertura de diversos Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) em face das empresas consultoras'?
135. O DNIT alega a existência de problemas com as novas contratações de empresas supervisoras e gerenciadoras, nos seguintes termos (peça 4, p. 4):
A determinação de relicitar contratos assessórios de consultoria em supervisão e gerenciamento no intuito de buscar economicidade nas contratações, não teria se mostrado eficiente, em específico a ocorrência de crescentes problemas advindos das novas contratações, destacando que os descontos apresentados, tornam por

muitas vezes inexequíveis as propostas, gerando atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, baixa qualidade técnica, acarretando na abertura de diversos Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) em face das empresas consultoras.

136. Verificou-se que alguns dos problemas que o DNIT alega serem provenientes das novas contratações, na verdade, já existiam à época da fiscalização. Ou seja, não há relação causa/consequência entre a determinação de realizar nova licitação para contratar supervisão ou gerenciamento e as dificuldades alegadas pela Autarquia. Vide trecho do relatório de auditoria que descreve os problemas, alegados pela Autarquia, já existentes antes do Acórdão 84/2020 (pp. 97 e 102 da peça 75 do TC 032.129/2017-3, destaques inseridos):

53. Um dos principais efeitos negativos da avaliação subjetiva e superficial é a impunibilidade da má atuação das empresas supervisoras, visto que a tolerância dessa situação é origem para uma cadeia de ineficiência, que começa na recontratação de empresas que, sabida, mas não comprovadamente, apresentam baixa performance, em razão disso, aumenta-se a chance de ocorrer a execução de serviços de supervisão com qualidade inferior ao previsto, acarretando, principalmente, o comprometimento da qualidade das obras executadas

(...)

77. Adicionalmente, observou-se que, em razão da ineficácia das avaliações de desempenho que não retratam objetivamente a performance da supervisora, não é possível evitar a recontratação de empresas supervisoras que, sabidamente, mas sem comprovação, tiveram desempenho de baixa qualidade. Assim, dentro dessa realidade, é praticamente inevitável ao DNIT evitar a execução de serviços de supervisão de baixa qualidade e, consequentemente, impossível garantir que seja aplicada às empresas supervisoras, nessas condições, as sanções que se fizerem necessárias.

137. Assim, a alegação de dificuldades que já existiam antes mesmo da prolação do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, evidentemente, não é justificativa para afastar a determinação contida no item 9.1.3 desse Acórdão, para os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993.

138. Adicionalmente, deve ser destacado que a determinação de relicitar contratos de supervisão e gerenciamento não decorreu somente para buscar economicidade. A licitação, além da economicidade, visa garantir os princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, eficiência e probidade administrativa, assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a ampliação da competitividade entre os interessados.

139. As eventuais dificuldades em conduzir um processo licitatório não constituem, por si só, justificativa legal para a não realização da licitação. A obrigatoriedade de licitar é um princípio fundamental na administração pública, estabelecido pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Dificuldades operacionais, falta de tempo ou de recursos humanos capacitados não são motivos legalmente amparados para justificar a não realização do processo licitatório. A administração pública tem o dever de superar tais obstáculos, promovendo o planejamento adequado, capacitação de servidores e adoção de práticas que assegurem o cumprimento das normas legais.

140. Eventuais dificuldades relacionadas a uma nova contratação não justificam o descumprimento de lei. Adicionalmente, entende-se que a existência de propostas inexequíveis pode ser repelida com melhorias na modelagem do edital de licitação. Atrasos nos produtos e baixa qualidade técnica do contratado também pode ser evitada com aperfeiçoamentos no cronograma de entregas e nos requisitos de habilitação técnica dos licitantes, respectivamente.

141. O DNIT afirma (peça 4, p. 6):

13. (...) Com efeito, o refazimento sucessivo de licitações, ao longo da obra, além de custar aos cofres públicos, causa interrupções indesejáveis no desenvolvimento do projeto, tanto por atrasos fortuitos no desfecho das novas contratações quanto na assunção da supervisão da obra por outras empresas, redobrando a preocupação com a proteção do interesse público mais elevado, que, afinal, relaciona-se com a conclusão da obra supervisionada, motivo real da ação administrativa. Tal acontecimento, sem dúvida, traz um severo obstáculo à continuidade e à disponibilidade do serviço público.

142. De pronto, cabe rebater que a consequência de não se fazer nada, ou seja, prorrogar indefinidamente os contratos de supervisão, também não é conduta adequada.

143. Ademais, cabe deixar cristalino que os problemas e dificuldades levantados pelo DNIT não tem relação direta com a determinação de realizar novas licitações do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. Custos aos cofres públicos são inerentes a toda licitação a ser realizada pela Administração Pública, seja ela decorrente de determinação do TCU ou não.

144. Sem dúvidas, o objetivo maior da ação administrativa é a conclusão da obra supervisionada. No entanto, evidentemente, isso não deve ser feito a todo custo, devendo ser levados em consideração os demais princípios licitatórios como vinculação ao instrumento convocatório, razoabilidade, proporcionalidade, transparência e neste caso, principalmente, a legalidade, pois aditivos contratuais superiores a 25% são vedados pela Lei 8.666/1993.

145. O DNIT alega (peça 4, p. 6):

19. (...) No entanto, o cumprimento dos prazos dos serviços de supervisão/gerenciamento dependem do ritmo da construção. Cada etapa da obra que se atrase exigirá que a supervisão/gerenciamento fiquem presentes por mais tempo. Nessa esteira, os contratos para serviços de supervisão/gerenciamento contam com a possibilidade de dispor de um prazo de duração mais delongado do que o usual, permitindo melhor adequação ao tempo requerido para conclusão da obra'.

146. A manifestação do DNIT vai ao encontro dos apontamentos da equipe de fiscalização. Concorda-se com o alegado pela Autarquia, mas deve-se fazer uma ponderação. Justamente por esta necessidade de alongamento de prazo da obra supervisionada, com redução do ritmo inicialmente planejado, concomitantemente, deve ser feita também a 'redução de ritmo' do contrato de supervisão, conforme amplamente tratado na auditoria operacional. Ainda cabe repisar que tal característica dos contratos de supervisão não é justificativa válida para a extrapolação do limite de aditivos constante da Lei 8.666/1993.

147. O DNIT argumenta (peça 4, p. 5):

Entende que a determinação da Corte de Contas no Acórdão nº 84/2020, de que o limite legal de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993 inclusive em razão de prorrogações de prazo de vigência, é muito restritiva aos contratos, com destaque aos de escopo, e, portanto, não merece prosperar para a simples prorrogação de prazo. E que,' da análise do Acórdão nº 84/2020, percebe-se que há um conflito de entendimentos entre o que seria 'reflexo financeiro' de aditivo de prorrogação de prazo, com o acréscimo de quantitativo de objeto estabelecido pelos §§ 1º e 2º do artigo 65 da mencionada lei, correspondente a 25% do valor inicial ou chamado de 'aditivo de escopo'.

148. Nesse ponto, a Autarquia repete argumento já rebatido à época da fiscalização, vide trecho do voto condutor do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário:

19. Entendo que os argumentos aduzidos pelo Dnit não merecem ser acolhidos. De fato, os aditivos que impliquem somente na prorrogação dos prazos contratuais não devem se submeter ao limite do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993. No entanto, nos casos em que as prorrogações de prazos acarretam também o aumento dos quantitativos dos serviços a serem prestados, gerando acréscimos no valor do contrato, o aludido limite deve ser observado. Quanto à Decisão 90/2001-TCU-1ª Câmara e ao parecer da Procuradoria Federal Especializada, deve-se consignar que não estão em consonância com o entendimento mais recente desta Corte acerca do assunto, conforme tratado no Acórdão 508/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. (...)

149. Adiante, o DNIT alega ingerência do TCU em sua gestão, in verbis:

15. Com a devida vênia, as determinações dos subitens 9.1.3 e 9.1.4 do referido Acórdão, interferem diretamente na gestão da Autarquia, extrapolando, s.m.j, as competências constitucionais do TCU definidas no art. 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988, limitando e restringindo a atuação do DNIT.

150. Sabe-se que, ao expedir determinações para o cumprimento da lei, o TCU não interfere na gestão, mas exerce sua competência constitucional de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e pela observância dos princípios administrativos.

151. Em suma, a atuação do TCU visa garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, prevenindo e corrigindo desvios que possam comprometer princípios constitucionais. Os próprios

precedentes do Tribunal deixam claro que não se trata de interferir na gestão ou limitar a autonomia de órgãos públicos além do que a Constituição e as leis autorizam, mas sim de exercer um controle externo indispensável ao regime democrático. Sempre que o TCU emite determinações, isso ocorre diante de apontamentos técnico-jurídicos de eventuais falhas, e não para gerir diretamente as instituições, reafirmando, assim, sua competência constitucional e rebatendo alegações de interferência indevida ou limitação excessiva na atuação dos gestores públicos.

152. No caso, a determinação expedida, constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, decorreu da obrigatoriedade de se observar os §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/1993. Portanto, não é possível afastar a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, para os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993.

g) Diante do entendimento a seguir exposto quanto aos Contratos de supervisão, seria possível rever o disposto no item 9.1.3 do Acórdão n. 84/2020? 'singularidades relacionadas aos contratos de supervisão, que não se assemelham aos demais contratos e das questões que o atingem, de forma específica, temos o cenário fático a ser enfrentado durante a execução contratual. E que há verdadeira impossibilidade de prever as variáveis que afetam a supervisão, que alcançam tanto o DNIT, quanto a própria empresa supervisora, por exemplo: a impossibilidade de prever se uma obra será paralisada, ao passo que é inviável que a obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão à ela vinculada. A definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora não é algo de simples planejamento e efetivação. Mesmo que ocorra de forma eficaz a transferência formal de conhecimento entre as supervisoras (predecessora e posterior), o conhecimento do cotidiano, da realidade das obras e suas peculiaridades não se dá por tais expedientes, o que, por sua vez, trará um novo impacto, convergindo em outra variável a acrescentar aos casos ora debatidos'.

153. Da leitura do item, entende-se que o questionado neste item 'g' trata-se de uma repetição de argumentos já formulados no item 'b', quais sejam: impossibilidade de se prever a paralisação de uma obra; inviabilidade, ou dificuldade, em se prosseguir a obra sem contrato de supervisão; dificuldades na transição da fiscalização do contrato da antiga para a nova supervisora.

154. Portanto, a resposta para este item da consulta é negativa, não é possível rever ou afastar o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, para os contratos firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, ante tais argumentos apresentados.

CONCLUSÃO

155. Fez-se análise detalhada dos itens questionados na consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho. O questionamento central da consulta é acerca da subsistência da determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário frente ao disposto no art. 124, § 2º, da Lei 14.133/2021. Outras questões, como dificuldades operacionais no cumprimento dessa determinação, também foram objeto de exame.

156. Repetem-se, a seguir, os questionamentos feitos na consulta formulada pelo Ministro dos Transportes (peça 4, p. 13-14):

a) A determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão n. 84/20 subsistiria diante do disposto no art. 124, § 2º da Lei n. 14.133/2021?

b) No caso de situações como a impossibilidade de antecipar se uma obra será paralisada; a inviabilidade de que uma obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão a ela vinculada; e a definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora que não é algo de simples planejamento e efetivação, seria possível afastar a aplicação da determinação contida no item 9.1.3 do referido Acórdão?

c) No caso de vantajosidade da prorrogação dos contratos de supervisão, seria possível afastar o disposto no item 9.1.3?

d) A determinação contida no item 9.1.3, diante das alegações feitas, poderia restringir-se aos contratos de construção rodoviária?

e) Os contratos de supervisão seriam de natureza híbrida diante do disposto no art. 6º, XVI e XVII da Lei n. 14.133/21?

f) Seria possível afastar a determinação contida no item 9.1.3, considerando que, como alegado pelo Diretor Geral 'A determinação de relicitar contratos assessórios de consultoria em supervisão e gerenciamento no intuito de buscar economicidade nas contratações, não teria se mostrado eficiente, em específico a ocorrência de crescentes problemas advindos das novas contratações, destacando que os descontos apresentados, tornam por muitas vezes inexequíveis as propostas, gerando atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, baixa qualidade técnica, acarretando na abertura de diversos Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) em face das empresas consultoras'?

g) Diante do entendimento a seguir exposto quanto aos Contratos de supervisão, seria possível rever o disposto no item 9.1.3 do Acórdão n. 84/20? 'singularidades relacionadas aos contratos de supervisão, que não se assemelham aos demais contratos e das questões que o atingem, de forma específica, temos o cenário fático a ser enfrentado durante a execução contratual. E que há verdadeira impossibilidade de prever as variáveis que afetam a supervisão, que alcançam tanto o DNIT, quanto a própria empresa supervisora, por exemplo: a impossibilidade de prever se uma obra será paralisada, ao passo que é inviável que a obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão à ela vinculada. A definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora não é algo de simples planejamento e efetivação. Mesmo que ocorra de forma eficaz a transferência formal de conhecimento entre as supervisoras (predecessora e posterior), o conhecimento do cotidiano, da realidade das obras e suas peculiaridades não se dá por tais expedientes, o que, por sua vez, trará um novo impacto, convergindo em outra variável a acrescentar aos casos ora debatidos'.

157. A análise sobre o limite de aditivos contratuais, além de considerar o art. 124 da Nova Lei de Licitações e Contratos, questionado pelo consulente, também abrangeu os arts. 5º, 125, 126 e 128 da mesma legislação.

158. O exame evidenciou que a Lei 14.133/2021 inovou, comparativamente com a Lei 8.666/1993, ao excluir a vedação de que as alterações de contratos tivessem limite percentual máximo estabelecido.

159. Assim, nos contratos regidos pela NLLC, para alterações contratuais unilaterais pela Administração, entende-se que pode ocorrer a extrapolação do limite de 25% nos acréscimos ou supressões do valor inicial atualizado do contrato, desde que mantidas as condições originais do contrato, sejam observados os princípios previstos no art. 5º da NLLC, não ocorra a transfiguração do objeto da contratação, conforme art. 126 da NLLC, e seja obtido o consentimento expresso do contratado.

160. Nos casos de alteração contratual por acordo entre as partes, a norma não estabelece limite percentual máximo para acréscimos ou supressões. No entanto, exige-se a ocorrência de uma das causas previstas nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II do art. 124 da NLLC. Ademais, devem ser observados os princípios previstos no art. 5º da NLLC, se mantenha o desconto originalmente ofertado pelo contratado, segundo o art. 128 da NLLC, e não se deve transfigurar o objeto da contratação, conforme o art. 126 da NLLC. (item II da instrução, parágrafos 15 a 66).

161. Dessa forma, a resposta ao item 'a' da consulta é a seguinte (alínea 'a' do item III da instrução, parágrafos 69 a 73):

162. Deve-se tornar insubsistente, para contratos firmados sob a Lei 14.133/2021, a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário.

163. Destaca-se que essa alteração somente é aplicável para os contratos assinados sob a égide da Lei 14.133/2021, permanecendo válido o item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário para os contratos assinados com base na Lei 8.666/1993 (item I da instrução, parágrafos 10 a 14).

164. Os argumentos apresentados pelo consulente, como a impossibilidade de prever paralisações de obras, dificuldades na transição entre empresas supervisoras e alegações de vantajosidade na prorrogação dos contratos, não são suficientes para afastar a determinação do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. Embora se reconheça a complexidade e os desafios inerentes à gestão de contratos de supervisão, tais dificuldades não podem servir de justificativa para descumprimento de normas legais e princípios administrativos, como o dever de licitar e a busca pela economicidade (alíneas 'b' e 'c' do item III da instrução, parágrafos 75 a 112).

165. Adicionalmente, a consulta abordou a alegada natureza híbrida dos contratos de supervisão e sua possível relação com os limites de aditivos. Apontou-se a inexistência da classificação 'híbrida', nem na Lei 8.666/1993, tampouco na NLLC. Concluiu-se que, independentemente de serem classificados como serviços contínuos ou por escopo, os contratos de supervisão devem respeitar o limite de 25% para alterações contratuais, conforme previsto na legislação vigente (alíneas 'd' e 'e' do item III da instrução, parágrafos 113 a 134).

166. Destaca-se que a determinação de relicitar contratos de supervisão e gerenciamento não decorre apenas da busca por economicidade, mas também da necessidade de garantir os princípios da isonomia, legalidade e eficiência na administração pública. Eventuais dificuldades operacionais ou problemas nas novas contratações devem ser enfrentados com melhorias na modelagem dos editais e nos requisitos de habilitação técnica, sem comprometer o cumprimento das normas legais (alínea 'f' do item III da instrução, parágrafos 135 a 152).

167. Relatou-se ainda que foram ratificados os apontamentos e conclusões da auditoria operacional em contratos de supervisão e gerenciamento, por meio do Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário, no âmbito do qual se declarou que o Acórdão 84/2020-TCU-Plenário contém 'o entendimento atual deste Tribunal a respeito da forma de contratação de serviços gerenciamento e a supervisão de obras públicas' (alínea 'c' do item III da instrução, parágrafos 100 a 112).

168. Espera-se que, conforme os contratos firmados antes do Acórdão 84/2020 forem encerrados, os novos contratos de supervisão sejam firmados com base em termos mais robustos e aprimorados, atendendo aos requisitos estabelecidos ou recomendados pelo referido acórdão, no que não tiver sido afetado pela Lei 14.133/2021.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

169. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

b) com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1993, responder à consulta formulada pelo Ministro de Estado dos Transportes, nos seguintes termos:

b1. para contratos regidos pela Lei 14.133/2021, deve-se tornar insubsistente a determinação contida no item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário. Em que pese a legislação não estabelecer limites máximos percentuais para os acréscimos e supressões que possam ser realizados nas alterações contratuais, é necessário observar o seguinte:

b1.1. para as alterações contratuais unilaterais pela Administração, caso ocorra modificação do projeto ou das especificações, visando melhor adequação técnica aos objetivos contratuais e essa acarrete acréscimos ou supressões superiores a 25% do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, acréscimos superiores a 50%, deve se manter as condições originais, observar os princípios do art. 5º da NLLC, não transfigurar o objeto contratado, conforme o art. 126 da NLLC, ser mantido o desconto originalmente ofertado pelo contratado, segundo o art. 128 da NLLC, além de se obter o consentimento expresso do contratado;

b1.2. para as alterações contratuais por acordo entre as partes, não há limite máximo de supressões ou acréscimos que podem ser realizadas no contrato, mas para tanto deve-se observar a ocorrência de uma das causas previstas nas alíneas 'a' a 'd' do inciso II do art. 124 da NLLC, deve se manter as condições originais, observar os princípios do art. 5º da NLLC, não transfigurar o objeto contratado,

conforme o art. 126 da NLLC, além de ser mantido o desconto originalmente ofertado pelo contratado, segundo o art. 128 da NLLC;
b2. para os contratos de supervisão regidos pela Lei 8.666/1993, a determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário continua válida. O TCU mantém o entendimento de que o limite de 25% para aditivos contratuais deve ser rigorosamente observado, inclusive em contratos de supervisão e gerenciamento de obras. Não há, na Lei 8.666/1993, exceções que permitam ultrapassar esse teto, mesmo quando se verifica atraso na execução das obras por fatores alheios ao contratado;
b3. não é possível afastar a determinação do item 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, ante supostos entraves relativos a: dificuldade em se prever a paralisação contratual; inviabilidade/ dificuldades na continuidade da obra sem contrato de supervisão; e empecilhos na transição entre a antiga e nova supervisoras. Tais dificuldades não justificam extrapolar o limite de 25%, tampouco manter contratos desajustados;
b4. não é possível afastar o limite dos 25% apenas por comprovação de vantajosidade: a regra geral permanece a observância do teto legal. É necessário evidenciar circunstâncias excepcionais (como a iminência de conclusão da obra e acréscimos mínimos, citados no Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário e as condições gerais dispostas na Decisão 215/1999-TCU-Plenário), além de justificativa detalhada pelos gestores, a extrapolação é admitida apenas quando demonstradas vantagens inequívocas ao interesse público além dos princípios como economicidade e eficiência;
b5. independentemente de serem classificados como serviços contínuos ou por escopo, para os contratos de supervisão firmados sob a égide da Lei 8.666/1993, o limite de 25% de aditivos deve ser observado, então o subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020 permanece aplicável. Para os contratos firmados sob a NLLC, aplica-se o entendimento já exposto anteriormente no item b1; e
b6. a determinação de relicitar contratos de supervisão e gerenciamento não decorre apenas da busca por economicidade, mas também da necessidade de garantir os princípios da isonomia, legalidade e eficiência na administração pública. Eventuais dificuldades operacionais ou problemas nas novas contratações devem ser enfrentados com melhorias na modelagem dos editais e nos requisitos de habilitação técnica, sem comprometer o cumprimento das normas legais.
c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."
É o Relatório.

VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, nos termos do Ofício 365/2024/ASSAD/GM, de 25/11/2024 (peça 3), questionando, em síntese, se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas (prolatado em 22/1/2020), subsistiria diante de norma criada posteriormente, a Lei 14.133, de 1º/4/2021, em especial seu art. 124, § 2º.
2.Ao solicitar atuação deste Tribunal, o consulente promove (peça 4) as seguintes indagações, **in verbis**:

"*a) A determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão n. 84/20 subsistiria diante do disposto no art. 124, § 2º da Lei n. 14.133/2021?*

b) No caso de situações como a impossibilidade de antecipar se uma obra será paralisada; a inviabilidade de que uma obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão a ela vinculada; e a definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora que não é algo de simples planejamento e efetivação, seria possível afastar a aplicação da determinação contida no item 9.1.3 do referido Acórdão?

c) No caso de vantajosidade da prorrogação dos contratos de supervisão, seria possível afastar o disposto no item 9.1.3?

d) A determinação contida no item 9.1.3, diante das alegações feitas, poderia restringir-se aos contratos de construção rodoviária?

e) Os contratos de supervisão seriam de natureza híbrida diante do disposto no art. 6º, XVI e XVII da Lei n. 14.133/21?

f) Seria possível afastar a determinação contida no item 9.1.3, considerando que, como alegado pelo Diretor Geral 'A determinação de relicitar contratos assessórios de consultoria em supervisão e gerenciamento no intuito de buscar economicidade nas contratações, não teria se mostrado eficiente, em específico a ocorrência de crescentes problemas advindos das novas contratações, destacando que os descontos apresentados, tornam por muitas vezes inexequíveis as propostas, gerando atrasos nas entregas dos produtos e, frequentemente, baixa qualidade técnica, acarretando na abertura de diversos Processos Administrativos de Apuração de Responsabilidade (PAAR) em face das empresas consultoras'?

g) Diante do entendimento a seguir exposto quanto aos Contratos de supervisão, seria possível rever o disposto no item 9.1.3 do Acórdão n. 84/20? 'singularidades relacionadas aos contratos de supervisão, que não se assemelham aos demais contratos e das questões que o atingem, de forma específica, temos o cenário fático a ser enfrentado durante a execução contratual. E que há verdadeira impossibilidade de prever as variáveis que afetam a supervisão, que alcançam tanto o DNIT, quanto a própria empresa supervisora, por exemplo: a impossibilidade de prever se uma obra será paralisada, ao passo que é inviável que a obra tenha seguimento sem o contrato de supervisão à ela vinculada. A definição de um plano de capacitação englobando etapas de levantamento das necessidades e sua programação, implementação e execução de capacitação, objetivando a transferência de conhecimento e experiência entre a antiga e atual supervisora não é algo de simples planejamento e efetivação. Mesmo que ocorra de forma eficaz a transferência formal de conhecimento entre as supervisoras (predecessora e posterior), o conhecimento do cotidiano, da realidade das obras e suas peculiaridades não se dá por tais expedientes, o que, por sua vez, trará um novo impacto, convergindo em outra variável a acrescentar aos casos ora debatidos'."

3.Para facilitar a compreensão, rememoro o teor da determinação proferida no âmbito do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário que, após a edição da NLLC, gerou o presente questionamento:

"*9.1.3. abstenha-se de aditar além do limite legal de 25% os contratos de supervisão e gerenciamento de obras futuramente celebrados, por estar em desacordo com o estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, inclusive quando a modificação do valor ocorrer em razão da prorrogação de prazo de vigência, adotando medidas tempestivas com vistas a realizar nova contratação, caso necessário*."

4.Ao instruir o feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) manifestou-se nos termos da instrução de peça 11, com a qual se posicionou de acordo o escalão dirigente da unidade (peças 12 e 13).

5.A unidade técnica pugnou pela divisão da análise em duas partes principais: a) o exame das inovações da NLLC, relativas a alterações contratuais e limites de aditivos e possíveis impactos no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário; e b) respostas, item a item, aos questionamentos feitos na consulta.

6.De plano, acolho o exame de admissibilidade levado a efeito pela unidade técnica, para conhecer da presente demanda como consulta, presentes os requisitos de admissibilidade desse tipo processual, nos termos consignados na instrução técnica reproduzida no relatório que antecede este voto. No mérito, divirjo em grande parte das conclusões e encaminhamentos da unidade técnica, incorporando seus fundamentos tão somente em relação aos pontos de convergência com os comentários que faço neste voto.

7.Para responder ao consulente, abordo a matéria sob três aspectos principais:

7.1.o primeiro diz respeito à aplicabilidade ou não dos limites legais de alteração aos contratos celebrados sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC (art. 125 da Lei 14.133/2021);
7.2.o segundo, se o disposto no § 2º do art. 124 da lei de licitações pode ser aplicado aos contratos de supervisão de obras, nos casos de atraso do contrato de escopo a ele associado; e
7.3.o terceiro quanto à natureza dos contratos de supervisão.

II- DAS DISPOSIÇÕES DA LEI 14.133/2021 ACERCA DOS LIMITES LEGAIS PARA ADITIVOS

8.A AudRodoviaAviação realizou interpretação gramatical e teleológica das disposições da Lei 14.133/2021 sobre o assunto concluindo, em apertada síntese:
8.1.que a Administração Pública possuiria uma espécie de "pré-autorização" para realizar alterações unilaterais nos contratos, desde que respeitadas determinadas condições, entre elas os limites legais previstos no art. 125 da lei de licitações;
8.2.que a legislação não proíbe alterações que ultrapassem os limites percentuais estabelecidos, permitindo a realização de acréscimos e supressões superiores a 25% do valor inicial atualizado do contrato, inclusive em alterações unilaterais qualitativas, desde que não resulte transfiguração do objeto e seja mantido o desconto inicialmente ofertado pelo contratado (arts. 126 e 128 da Lei 14.133/2021); e
8.3.que, nos casos de alteração contratual por acordo entre as partes, a norma não estabelece limite percentual máximo para acréscimos ou supressões.
9.Na sequência, a unidade técnica realizou revisão bibliográfica da doutrina, tendo constatado que inexiste uniformidade no entendimento da matéria; revisão da jurisprudência do TCE/MG, que considera inaplicáveis tais limites em aditivos feitos por acordo entre as partes; e revisão da jurisprudência deste Tribunal, que têm, até então, mantido a aplicabilidade desses limites de alteração aos contratos firmados sob a égide da novel legislação.
10.Feita essa breve contextualização, passo a analisar, antecipando desde já minha discordância com as conclusões da unidade técnica.
11.Para melhor compreensão, transcrevo a seguir os dispositivos da Lei 14.133/2021 acerca das possibilidades de alterações contratuais e os limites legais previstos:
"*Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*
I - unilateralmente pela Administração:
a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica a seus objetivos;
b) quando for necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;
II - por acordo entre as partes:
a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou do serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
c) quando necessária a modificação da forma de pagamento por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado e vedada a antecipação do pagamento em relação ao cronograma financeiro fixado sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.
[...]

Art. 125. Nas alterações unilaterais a que se refere o inciso I do caput do art. 124 desta Lei, o contratado será obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato que se fizerem nas obras, nos serviços ou nas compras, e, no caso de reforma de edifício ou de equipamento, o limite para os acréscimos será de 50% (cinquenta por cento).
[...]
Art. 137...
§ 2º O contratado terá direito à extinção do contrato nas seguintes hipóteses:
I - supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras que acarrete modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no art. 125 desta Lei;"

12.Conforme se pode observar, dentre as possibilidades de alterações, o legislador não trouxe a previsão de acréscimos decorrentes de modificações quantitativas ou qualitativas que extrapolem os limites de 25% para obras, serviços e bens ou de 50% no caso de reforma de edifício ou de equipamento. Tampouco foi expressamente prevista a alteração consensual qualitativa ou quantitativa do objeto.

13.Por outro lado, no caso de supressões acima desses limites, o legislador garantiu ao contratado o direito à extinção do contrato. Ou seja, a lei facultou ao contratado decidir se dará continuidade ou optará por rescindir o contrato no caso de supressões acima dos limites legais.

14.Como cediço, a administração pública sujeita-se ao princípio da legalidade, dentre outros previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Esse princípio é consagrado também no art. 5º, inciso II, da Carta Magna, que prevê que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. No entanto, ele possui interpretação distinta quando aplicado no âmbito do direito privado ou do direito administrativo, sendo comum encontrar juristas e doutrinadores que os diferenciam como legalidade no sentido amplo e estrito.

15.Nesse sentido, o princípio da legalidade no sentido amplo se aplica às pessoas de direito privado e às relações e negócios jurídicos por elas constituídos, nas quais predomina o princípio da autonomia da vontade. Em outras palavras, para pessoas de direito privado, permanece aquilo que foi acordado entre elas, desde que não venha a ferir a lei.

16.Diferentemente, o princípio da legalidade estrita é aplicado às pessoas de direito público. Por este viés, ficam os entes da administração pública sujeitos especificamente ao que está previsto e disposto em lei. Isso significa que, ao contrário das relações estritamente privadas, em que, como regra, as partes possuem liberdade para fazer aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente.

17.O jurista Hely Lopes Meirelles explica de maneira precisa essa diferenciação: "*Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.*" (Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, 2016).

18.Dito isso, no âmbito dos contratos administrativos, qualquer excepcionalidade, não prevista em lei, deve ser interpretada com o máximo de cautela e à luz dos demais princípios da administração pública, em especial da eficiência, do interesse público, da proporcionalidade e da razoabilidade.

19.No caso dos limites de alteração, sua previsão visa proteger ambas as partes de um contrato administrativo. A limitação legal a supressões contratuais se mostra como uma proteção ao particular em relação à cláusula exorbitante que permite a alteração unilateral do contrato por parte da Administração, para evitar reduções significativas do lucro idealizado pelo agente privado. Por outro lado, o limite para acréscimos protege o contratante de injustificadas solicitações e pressões do contratado para aumentar o valor do contrato, assegurando com isso melhor controle sobre as previsões financeira-orçamentárias do órgão público.

20.A fixação dos limites de alteração é também um mecanismo para incentivar o devido planejamento das contratações, uma vez que este passa a ser essencial quando já se sabe, de antemão, que existe uma

"trava" a modificações do objeto. Sem tais limites, passa-se a desestimular a elaboração de projetos básicos bem elaborados, pois bastaria ambas as partes concordarem que o valor do objeto poderia ser indefinidamente extrapolado.

21.Por óbvio, na imensa maioria das vezes o contratado possui interesse e fará o possível para aumentar o valor do seu contrato, pois com isso consegue majorar seu faturamento e, por consequência, seu lucro.

22.Se prevalecer tal entendimento, creio que ajustes que extrapolam 100%, 200% ou até mesmo 400% do valor inicial contratado, que atualmente são excepcionalíssimos no país e quase sempre aparecem como epicentro de escândalos de corrupção, tornar-se-ão comuns e corriqueiros.

23. Dito isso, possibilitar que a Administração aumente indefinidamente, sem qualquer limitação, o valor dos contratos, bastando para isso obter a anuência do contratado, não me parece harmonizar com os demais princípios basilares da administração pública e da lei de licitações, entre eles, o do planejamento, da segurança jurídica, da moralidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade.

24.A título meramente ilustrativo, observo que, até mesmo para o procedimento auxiliar de registro de preços, que na década de 90 e início dos anos 2000 não possuía restrições quantitativas para adesões de suas atas, o legislador da NLLC limitou seus acréscimos a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos seus itens registrados para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes (art. 86, § 4º, da Lei 14.133/2021), o que exemplifica o conservadorismo do legislador.

25.A meu ver, se o legislador não previu qualquer possibilidade para extrapolação dos limites legais de acréscimos, bem como mostrou-se conservador em relação a modificações contratuais de outras tipologias, a exemplo do retromencionado registro de preços, não me parece adequado inferir a inexistência de limites nas modificações **interpartes**. Em minha opinião, tal interpretação não se sustenta sob o ponto de vista da hermenêutica lógica (que busca a consistência com o ordenamento jurídico, evitando contradições), sistemática (que busca a harmonia com as demais disposições legais) e histórica (da intenção do legislador).

26.Noto que as conclusões da unidade técnica que conduziram a esse permissivo se fundamentaram na suposta interpretação gramatical sobre a não incorporação, na NLLC, do § 2º, do art. 65, da antiga Lei 8.666/1993, que assim dispunha:

"*Art. 65...*

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)."

27.Tal linha de raciocínio, a meu ver, mostra-se equivocada, pois a Lei 14.133/2021 não teve por objetivo alterar pontualmente dispositivos na antiga legislação de licitações e contratos (Lei 8.666/1993). Em vez disso, ela tratou de revogar por completo o antigo regramento, trazendo um arcabouço jurídico totalmente novo a ser aplicado pelos agentes públicos, senão vejamos:

"*Art. 193. Revogam-se:*

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei [01 de abril de 2021];

II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)

a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)."

28.Por essas razões, entendo que não é adequado interpretar as disposições da NLLC à luz da Lei 8.666/1993, que, como visto, foi integralmente revogada pela própria Lei 14.133/2021, mas, em vez disso, harmonizá-la com disposições e princípios do próprio regramento superveniente e demais legislações, desde que vigentes. Apenas quando as disposições supervenientes coincidirem com as da lei revogada, como regra geral mantém-se, por analogia, as interpretações e jurisprudências anteriores.

29.Em tempo, também discordo da conclusão da unidade técnica de que os limites de alteração contratual não seriam aplicáveis às alterações qualitativas. Essa conclusão decorre da redação da revogada Lei 8.666/1993, art. 65, inciso I, alínea "b", transcrita a seguir. Noutro sentido, consta explícito no art. 125 da atual Lei 14.133/2021 que os limites legais de alteração devem valer para as modificações a que se refere o inciso I do **caput** do art. 124 desta Lei, as quais englobam as qualitativas e quantitativas, respectivamente alíneas "a" e "b" do citado inciso.

"*Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;"

30.Desse modo, considerando o princípio constitucional da legalidade estrita e que a lei não traz essa possibilidade ilimitada de alterações contratuais, bem como demais disposições e princípios da própria lei que mencionei anteriormente, concluo que a ausência de previsão acerca da possibilidade de extrapolar os limites legais de alteração não implica sua autorização tácita para acordos **interpartes**, tal qual inferiu a unidade técnica, mas, noutro sentido, deve ser interpretada de forma restrita e excepcional.

31.Reputo como válido, portanto, o entendimento constante no item 6.2.1 da publicação "Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU" (TCU/2024), versão já atualizada com a Lei 14.133/2021, de que tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão -, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021.

32.Excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar tais limites, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado.

33.Outrossim, destaco que Lei 14.133/2021 disciplina algumas outras condicionantes que considero válidas a quaisquer tipos de alterações contratuais, sejam elas unilaterais ou consensuais. São elas: a necessidade de observar os princípios do art. 5º da NLLC; a proibição de transfiguração do objeto contratado, conforme o art. 126 da NLLC; e a manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, segundo o art. 128 da NLLC.

III- DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO § 2º DO ART. 124 AOS CONTRATOS DE SUPERVISÃO EM CASOS DE ATRASOS NAS OBRAS

34.Em apertada síntese, o consulente alega diversos desafios inerentes à gestão de contratos de supervisão, como a impossibilidade de prever paralisações e atrasos nos contratos das obras a que ele se refere e dificuldades na transição entre empresas supervisoras em caso de relicitação. Diante disso,

questiona a possibilidade de aplicar a esses casos o teor do § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021, a seguir transcrito:

"*Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:*

[...]

II - por acordo entre as partes:

[...]

d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

[...]

§ 2º Será aplicado o disposto na alínea 'd' do inciso II do caput deste artigo às contratações de obras e serviços de engenharia, quando a execução for obstada pelo atraso na conclusão de procedimentos de desapropriação, desocupação, servidão administrativa ou licenciamento ambiental, por circunstâncias alheias ao contratado."

35.Ao analisar a matéria, a unidade técnica reconhece a complexidade e os desafios inerentes à gestão de contratos de supervisão, porém conclui que estes não podem servir de justificativa para descumprimento de normas legais e princípios administrativos, não sendo, portanto, capazes de afastá-los da regra geral de aplicabilidade dos limites legais de modificação contratual.

36.Passo a analisar antecipando que estou parcialmente de acordo com as conclusões da unidade técnica.

37.Em rápidas pinceladas, o referido dispositivo trata do direito do contratado ao reequilíbrio econômico-financeiro na ocorrência de circunstâncias alheias à sua vontade.

38.Como já mencionei neste voto, em um contrato de supervisão e gerenciamento sua duração fica, em regra, restrita à duração do objeto supervisionado, por exemplo, a construção de uma obra. Trata-se, assim, de um contrato acessório celebrado para acompanhar um contrato principal que vise a consecução de um produto, objeto ou obra. Enquanto este não for concluído, permanecerá a necessidade de sua supervisão.

39.Em relação à sua forma de medição e pagamento, a jurisprudência do TCU, aplicável por analogia, aponta que os critérios de pagamento para serviços de supervisão e gerenciamento de obras de construção devem prever a entrega de produtos ou de resultados alcançados, os quais devem ser previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, com níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento, evitando-se a previsão de pagamentos por homem-mês ou relacionados à mera permanência de mão de obra ou disponibilização de equipamentos. (Acórdãos 266/2024-Plenário, Min. Augusto Sherman; 2.889/2021-Plenário, Min. Walton Alencar Rodrigues).

40.Com base nesse critério de medição, eventuais mudanças no prazo do contrato principal, seja para sua redução ou extensão, podem vir a impactar o valor do contrato da supervisora, ensejando a formalização de aditivos.

41.Ainda nos termos da jurisprudência deste Tribunal, o aditamento de contrato de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 125 da Lei 14.133/2021, mesmo que tal aumento seja consequência de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deve ser devidamente justificada (Acórdãos 2.391/2025-Plenário, Min. Jhonatan de Jesus; 2.527/2021-Plenário, Min. Raimundo Carreiro; 958/2018-Plenário, Min. Benjamin Zymler). Tais acórdãos, em sua maioria, dizem respeito a contratos celebrados ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, porém seus entendimentos permanecem válidos também a contratos fundados na Lei 14.133/2021, ante a similaridade das disposições legais aplicáveis à matéria.

41.1.Nesse particular, destaco entendimento recente desta Casa firmado por meio do Acórdão 2.391/2025-Plenário, posterior à NLLC portanto, no sentido de que:

"*9.2.2. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 125 da Lei 14.133/2021, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deverá ser devidamente justificada;*

9.2.3. as alterações nas quantidades de itens existentes nos contratos de supervisão e gerenciamento de obras, expressas em 'homem/mês' ou unidades semelhantes, configuram modificações de natureza quantitativa, nos termos do art. 65, inciso I, alínea 'b', da Lei 8.666/1993 e do art. 124, inciso I, alínea "b", da Lei 14.133/2021, independentemente de as alterações no contrato de execução das obras serem de natureza quantitativa, qualitativa ou decorrerem de prorrogação de prazo."

42.Diversos são os motivos capazes de dilatar o cronograma do contrato principal. Alguns deles a empresa supervisora pode vir a contribuir, quando, por exemplo, deixa de se manifestar tempestivamente sobre questionamentos da empresa por ela supervisionada; ou deixa de adotar medidas de sua competência que acabem por retardar o regular andamento desse contrato; ou mesmo nas situações cujo atraso ocorreu por culpa da empresa executora do objeto – nesse caso era dever da supervisora garantir o fiel cumprimento do cronograma pactuado.

43.Por outro lado, há situações que também impactam o andamento previsto do contrato principal, mas que escapam à ingerência da supervisora. Cito, entre outros exemplos, a indisponibilidade financeira-orçamentária do órgão contratante, que por vezes acaba por retardar ou mesmo interromper a execução do objeto principal ou obra pública em construção.

44.Dito isso, na mesma linha da unidade técnica, entendo que, no geral, os contratos de supervisão devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021. A eventual extrapolação desses limites deve ser admitida somente em caráter excepcional, desde que atendidos os quesitos que apresentei na seção anterior deste Voto. Caso não sejam atendidos cumulativamente todos os referidos requisitos, deve então ser promovida a relicitação do serviço de supervisão e gerenciamento.

45.Conforme ressaltou a unidade técnica, tal relicitação não decorre apenas da busca por economicidade, mas também da necessidade de garantir os princípios da isonomia, legalidade e eficiência na administração pública, de forma que eventuais dificuldades operacionais ou problemas nas novas contratações devem ser enfrentados com melhorias na modelagem dos editais e nos requisitos de habilitação técnica, sem comprometer o cumprimento das normas legais.

46.Nada obstante, a aplicação do disposto no § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021 pode ser cabível quando ficar devidamente demonstrado que: (i) a empresa supervisora não concorreu, direta ou indiretamente, para o atraso ou para a modificação do cronograma; (ii) a contratada responsável pela supervisão permaneceu efetivamente mobilizada e à disposição da Administração durante o período adicional, devendo, ainda, ser demonstrada a impossibilidade de desmobilização, ainda que parcial, da empresa; (iii) os custos pleiteados correspondem a despesas efetivamente suportadas pela contratada em decorrência da extensão do prazo contratual, devidamente comprovadas por documentação idônea; e (iv) o modelo de remuneração contratual adotado não esteja vinculado à entrega de produtos, marcos ou resultados, hipótese em que a mera prorrogação do prazo de execução não constitui fundamento suficiente para a elevação do valor contratual, quando desacompanhada de incremento quantitativo ou qualitativo das entregas contratadas.

47. Sem prejuízo do entendimento acima, reputo como boa prática constar, nesse tipo de contratação, cláusula que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento, a exemplo dos entendimentos dos Acórdãos 1.686/2023-Plenário e 508/2018-Plenário, ambos da relatoria do Min. Benjamin Zymler.

IV- DA NATUREZA DOS CONTRATOS DE SUPERVISÃO

48.Dentre os questionamentos apresentados, o consulente indaga a natureza dos contratos de supervisão, se seriam híbridos diante do disposto no art. 6º, XVI e XVII da Lei n. 14.133/2021.

49.A instrução técnica tratou da alegada natureza híbrida dos contratos de supervisão e sua possível relação com os limites de aditivos, apontando a inexistência da classificação "híbrida", seja na Lei 8.666/1993, seja na NLLC. Na sequência, deixou de se manifestar conclusivamente quanto a tal natureza, registrando apenas que, independentemente de serem classificados como serviços contínuos ou por escopo, os contratos de supervisão devem respeitar o limite de 25% para alterações contratuais, conforme previsto na legislação vigente.

50.Tomando-se como base exclusivamente a Lei 14.133/2021, extraem-se de seu art. 6º as seguintes definições:

"*XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;*

XVII - serviços não contínuos ou contratados por escopo: aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto;"

51.Seguindo as definições acima, observo que os serviços de supervisão e gerenciamento não devem ser classificados como contínuos, pois não dizem respeito à manutenção da atividade administrativa propriamente dita. Em vez disso, devem ser classificados como não contínuos, por se tratar da prestação de um serviço específico em período predeterminado, vinculado à duração de um contrato principal por escopo, por exemplo, a execução de uma obra pública. São diferentes, portanto, de serviços como de manutenção predial, copeiragem, vigilância e outros que visam à manutenção da atividade de um órgão público e não possuem sua duração adstrita à de um produto ou obra específico.

V- RESPOSTA AOS QUESTIONAMENTOS REALIZADOS PELO CONSULENTE

52.Concluído o exame dos principais aspectos da matéria tratada nos autos, passo a responder os questionamentos trazidos pelo consulente.

53.O questionamento "**a**" indaga ao TCU o entendimento da aplicabilidade dos limites legais de alteração contratual previstos no art. 125 da Lei 14.133/2021, se possui alterações quanto ao que constava na Lei 8.666/1993, que foi revogada. Por sua vez, os questionamentos "**b**", "**c**", "**d**", "**f**" e "**g**" abordam a eventual possibilidade de extrapolação desses limites, bem como sua aplicabilidade restrita aos contratos de construção rodoviária, não alcançando os contratos de supervisão e gerenciamento a ele vinculados.

54.Pelas razões explanadas nas seções II e III deste voto, considero que, em que pese a determinação constante no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário tenha sido fundamentada na antiga Lei 8.666/1993, suas diretrizes permanecem aplicáveis aos contratos firmados no âmbito da Lei 14.133/2021.

55.Eventual extrapolação desses limites, independentemente do objeto contratual (se construção ou supervisão e gerenciamento), somente são admitidas em caráter excepcional, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, que é viável do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado; além do atendimento aos princípios e demais disposições dos arts. 5º, 126 e 128 da Lei 14.133/2021.

56.Embora reconheça a complexidade e os desafios inerentes à gestão de contratos de supervisão, concordo com a conclusão da AudRodoviaAviação ao questionamento "**g**" de que os argumentos apresentados pelo consulente, como a impossibilidade de prever paralisações de obras e dificuldades na transição entre empresas supervisoras, não podem servir de justificativa para afastá-los da regra geral de aplicabilidade dos limites legais de modificação contratual.
57.Nada obstante, a aplicação do disposto no § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021 pode ser cabível quando ficar devidamente demonstrado que: (i) a empresa supervisora não concorreu, direta ou indiretamente, para o atraso ou para a modificação do cronograma; (ii) a contratada responsável pela supervisão permaneceu efetivamente mobilizada e à disposição da Administração durante o período adicional, devendo, ainda, ser demonstrada a impossibilidade de desmobilização, ainda que parcial, da empresa; (iii) os custos pleiteados correspondem a despesas efetivamente suportadas pela contratada em decorrência da extensão do prazo contratual, devidamente comprovadas por documentação idônea; e (iv) o modelo de remuneração contratual adotado não esteja vinculado à entrega de produtos, marcos ou resultados, hipótese em que a mera prorrogação do prazo de execução não constitui fundamento suficiente para a elevação do valor contratual, quando desacompanhada de incremento quantitativo ou qualitativo das entregas contratadas.
58.Quanto à natureza dos contratos de supervisão, objeto do questionamento "**e**", entendo não se tratar de modelo híbrido, mas sim de contrato de prestação de serviços não contínuos, pelas razões que apresentei na seção anterior deste voto.
59.Antes de concluir este voto, deixo registrados meus agradecimentos pelas contribuições do Ministro Benjamin Zymler, prontamente incorporadas à minuta de acórdão.
Ante o exposto, VOTO pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1753/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.259/2024-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Consulente: Ministro de Estado dos Transportes.
4. Unidade Jurisdicionada: Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consulta formulada pelo então Ministro de Estado dos Transportes, Exmo. Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, questionando, em síntese, se a determinação contida no subitem 9.1.3 do Acórdão 84/2020-TCU-Plenário subsistiria diante de norma criada posteriormente, a Lei 14.133/2021;

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 consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1993, que:

9.2.1. tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão -, sejam elas unilaterais ou consensuais, devem se sujeitar aos limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do art. 5º e disposições dos arts. 126 e 128 da mesma lei, quanto à proibição de transfiguração do objeto contratado e à manutenção do desconto originalmente ofertado pelo contratado, respectivamente;

9.2.2. excepcionalmente, nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 125 da Lei 14.133/2021, desde que sejam necessárias à completa execução do objeto original do contrato e se demonstre, por escrito e inequivocamente, sua viabilidade do ponto de vista: (i) técnico, que o contratado mantém as condições e garantias da sua proposta e possui capacidade técnica e econômico-financeira para sua consecução; (ii) econômico, que a opção pela continuidade do contrato é menos onerosa que os encargos oriundos de sua rescisão acrescido dos custos para elaboração de um novo procedimento licitatório e de manutenção e vigilância nesse período, quando aplicável; e (iii) social, que vise antecipar os benefícios e usufruto do objeto contratado;

9.2.3. contratos de supervisão e gerenciamento possuem, como regra, natureza de serviços não contínuos, sempre que se tratar da prestação de um serviço específico em período predeterminado, vinculado à duração de um contrato principal por escopo;

9.2.4. o aditamento de contratos de supervisão de obras além do limite legal de 25% afronta o art. 125 da Lei 14.133/2021, nos termos do Acórdão 2.391/2025-Plenário, ainda que tal aumento seja fruto de prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo-se adotar medidas tempestivas com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de desvantajosidade da medida, que deverá ser devidamente justificada;

9.2.5. a aplicação do disposto no § 2º do art. 124 da Lei 14.133/2021 aos contratos de supervisão, fiscalização e gerenciamento de obras e serviços de engenharia somente é cabível quando ficar devidamente demonstrado que: (i) a empresa supervisora não concorreu, direta ou indiretamente, para o atraso ou para a modificação do cronograma; (ii) a contratada responsável pela supervisão permaneceu efetivamente mobilizada e à disposição da Administração durante o período adicional, devendo, ainda, ser demonstrada a impossibilidade de desmobilização, ainda que parcial, da empresa; (iii) os custos pleiteados correspondem a despesas efetivamente suportadas pela contratada em decorrência da extensão do prazo contratual, devidamente comprovadas por documentação idônea; e (iv) o modelo de remuneração contratual adotado não esteja vinculado à entrega de produtos, marcos ou resultados, hipótese em que a mera prorrogação do prazo de execução não constitui fundamento suficiente para a elevação do valor contratual, quando desacompanhada de incremento quantitativo ou qualitativo das entregas contratadas;

9.2.6. em licitações de serviços de supervisão e gerenciamento, é recomendável constar cláusula contratual que preveja a diminuição ou supressão da remuneração da contratada nos casos, ainda que imprevistos, de enfraquecimento do ritmo das obras ou de paralisação total, de forma a se manter o equilíbrio econômico-financeiro dos referidos contratos durante todo o período de execução do empreendimento;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério dos Transportes; e

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1753-25/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 011.499/2026-5
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Unidade jurisdicionada: Senado Federal.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN). INFORMAÇÕES ACERCA DO ALCANCE E DA APLICABILIDADE DO ACÓRDÃO 2.519/2014-TCU-PLENÁRIO AOS PROFESSORES TRANSPOSTOS DOS EX-TERRITÓRIOS FEDERAIS DE RONDÔNIA, AMAPÁ E RORAIMA, BEM COMO SOBRE OS EFEITOS DO REGIME DE 40 HORAS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA PARA FINS DE APOSENTADORIA COM PARIDADE E INTEGRALIDADE. EXAME DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO COMO SCN, POR AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DESSA ESPÉCIE PROCESSUAL. CONHECIMENTO COMO CONSULTA. RESTITUIÇÃO À UNIDADE ESPECIALIZADA, PARA EXAME DE MÉRITO. CIÊNCIA AO SOLICITANTE.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (peça 9), que contou com a concordância de seu corpo diretivo (peça 10):
"INTRODUÇÃO
1.Cuidam os autos de Solicitação do Congresso Nacional, formulada e remetida ao TCU pelo Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva (Dr. Hiran), Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, solicitando ao TCU pronunciamento conforme transcrição a seguir (peça 3).
(...) 'Nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com o art. 90, inciso X, do Regimento Interno do Senado Federal, requer que seja solicitado, ao Tribunal de Contas da União, que informe acerca do alcance e da aplicabilidade do Acórdão TCU 2.519/2014-Plenário (Processo TC 038.901/2012-9) aos professores transpostos dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, bem como sobre os efeitos do regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva (DE), já concedido pela União, para fins de aposentadoria com paridade e integralidade.'.
EXAME DE ADMISSIBILIDADE
2.A autoridade solicitante dirige ao TCU questionamento sobre o alcance e a aplicação do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, aos professores transpostos dos ex-Territórios Federais de

Rondônia, Amapá e Roraima e sobre os respectivos efeitos do regime de quarenta horas com dedicação exclusiva, então concedido pela União, para fins de aposentadoria com paridade e integralidade.

3.Embora o documento tenha sido encaminhado por autoridade legitimada para tanto, conforme prescrevem os arts. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008, verifica-se que ele não preenche os requisitos de admissibilidade, pois não trata de solicitação de fiscalização ou de informação sobre fiscalização, bem como não corresponde à solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa [endereçada por comissão mista permanente, nos termos do art. 72, § 1º c/c art. 166, § 1º, ambos da CF/1988] nem à solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar, nos termos da classificação constante do art. 3º, incisos I a IV, da Resolução-TCU 215/2008.

4.Entretanto, nota-se que o presente documento trata, a bem da verdade, de expediente que levanta dúvida quanto ao alcance do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário e à subsequente aplicação deste decisum e das normas que disciplinam o regime de dedicação exclusiva [a exemplo da Lei 12.772/2012] aos professores transpostos dos ex-Territórios. Nesse sentido, nos termos do art. 264 do RI/TCU, o questionamento suscitado se assemelha à matéria de consulta, então regulada pelo disposto no citado artigo regimental.

5.Em processo análogo a esses autos, cujo solicitante é o mesmo Parlamentar (TC 011.502/2026-6), esta Unidade Técnica sugeriu o encaminhamento da instrução do respectivo processo ao Parlamentar remetente, para que então pudesse decidir acerca do encaminhamento de consulta a esta Corte de Contas, nos termos do art. 264, do RI/TCU, em face das peculiaridades que envolvem a decisão em processo de consulta, cuja deliberação, dentro das competências do TCU, tem caráter normativo para a Administração Pública (peça 9 do TC 011.502/2026-6).

6.Adiciona-se a isto a necessidade de que, para fins de encaminhamento de Consulta a este TCU, haja demonstração por parte do legitimado da pertinência temática da consulta às respectivas áreas de atribuição das instituições que representam, bem como do encaminhamento de parecer do órgão de assistência técnica jurídica da autoridade consulente, nos termos do art. 264, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU.

7.Todavia, o Acórdão 1.415/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (peça 11 do TC 011.502/2026-6), determinou a conversão do TC 011.502/2026-6 em Consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

8.Portanto, sugere-se não conhecer desta solicitação de informação como Solicitação do Congresso Nacional. Ademais, considerando que, à luz do art. 264 do RI/TCU, a autoridade que encaminhou este documento é também legitimada para formular consulta a esta Corte de Contas, propõe-se a conversão do presente processo em Consulta ou, alternativamente, o encaminhamento de cópia desta instrução ao eminente Parlamentar para que então, considerando o largo alcance na Administração Pública de pronunciamento por este TCU em processo de consulta e, ainda, em apreço ao seu juízo discricionário, avalie a possibilidade de formular consulta de igual teor a este Tribunal, nos termos do art. 264, inciso IV, do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9.Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) não conhecer a presente solicitação de informações como Solicitação do Congresso Nacional, por não constar de classificação prevista no art. 3º, incisos I a IV, da Resolução-TCU 215/2008;

b) converter o presente processo em Consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, ou, alternativamente, encaminhar cópia desta instrução ao eminente Parlamentar para que então decida acerca do encaminhamento de Consulta ao Tribunal;

c) informar o Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal do acórdão que vier a ser proferido, encaminhando cópia da instrução da Unidade Técnica, esclarecendo que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva (Dr. Hiran), Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual requer pronunciamento deste Tribunal acerca do alcance e da aplicabilidade do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário aos professores

transpostos dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, bem como sobre os efeitos do regime de 40 horas com dedicação exclusiva, já concedido pela União, para fins de aposentadoria com paridade e integralidade.

2. Ao examinar os autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) registra que a demanda não preenche os requisitos de admissibilidade dessa espécie processual, pois não trata de solicitação de fiscalização ou de informação sobre fiscalização, bem como não corresponde à solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa nem à solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar, nos termos do art. 3º, incisos I a IV, da Resolução-TCU 215/2008.

3. Nessas circunstâncias, propõe o não conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional, sugerindo a sua conversão em Consulta, nos termos do art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, ou, alternativamente, o encaminhamento de cópia de sua instrução ao solicitante para que, dentro de seu juízo discricionário, avalie a possibilidade de formular consulta de igual teor a este Tribunal, tendo em vista o amplo alcance de pronunciamento desta Corte em processos dessa natureza.

4. Feita essa breve contextualização, passo a decidir, registrando minha concordância com o exame da AudPessoal, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

5. Conforme apontado, a peça submetida ao Tribunal pelo Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal não pode ser processada como Solicitação do Congresso Nacional, porquanto não preenche os requisitos de admissibilidade dessa espécie processual.

6. Vê-se que, ao apresentar ao Tribunal dúvidas quanto ao alcance do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário e à subsequente aplicação desse *decisum* e das normas que disciplinam o regime de dedicação exclusiva (a exemplo da Lei 12.772/2012), o intuito do parlamentar é obter esclarecimentos sobre tese jurídica abstrata, o que se assemelha, por sua natureza e fins, ao instituto da Consulta.

7. Nesse sentido, a demanda ao Tribunal não se conforma com o art. 3º, incisos I a IV, da Resolução-TCU 215/2008, que classifica as solicitações do Congresso Nacional ao TCU nos seguintes termos:

"Art. 3º A solicitação do Congresso Nacional encaminhada ao Tribunal classifica-se em:

I - solicitação de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades da Administração Pública, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal;

II - solicitação de informação sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal;

III - solicitação de pronunciamento conclusivo sobre regularidade de despesa, nos termos do art. 72, caput e § 1º, da Constituição Federal;

IV - solicitação de providências em relação às conclusões de relatório de comissão parlamentar de inquérito, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.001/2000."

8. Cabe, então, acolher a proposição da AudPessoal no sentido de não conhecer do expediente como Solicitação do Congresso Nacional. A inadequação da via processual eleita, contudo, não deve inviabilizar a apreciação da matéria pelo Tribunal.

9. Nesse sentido, para conferir o devido aproveitamento ao questionamento formulado, sobressai a viabilidade de processar o expediente sob o rito da Consulta, haja vista que o Presidente de Comissão do Senado Federal encontra-se dentre os legitimados para provocar o Tribunal por essa via, conforme estabelece o art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

10. Ademais, a jurisprudência deste Plenário ampara tal procedimento em situações análogas. No recente Acórdão 1.415/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, este colegiado deliberou pela conversão de expediente semelhante em Consulta, em face do largo alcance e do caráter normativo de que são revestidos os pronunciamentos dessa espécie.

11. Assim, preenchidos os requisitos de legitimidade e evidenciada a natureza abstrata da dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência desta Corte, considero adequado o conhecimento do pleito como Consulta, com encaminhamento dos autos à AudPessoal, para exame de mérito.

Ante o exposto, voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1754/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.499/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.
4. Unidade jurisdicionada: Senado Federal.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional formulada pelo Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva (Dr. Hiran), Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, que requer pronunciamento deste Tribunal acerca do alcance e da aplicabilidade do Acórdão 2.519/2014-TCU-Plenário aos professores transpostos dos ex-Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima, bem como sobre os efeitos do regime de 40 horas com dedicação exclusiva, já concedido pela União, para fins de aposentadoria com paridade e integralidade;

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. não conhecer do expediente como Solicitação do Congresso Nacional, por não versar sobre hipótese prevista na Resolução-TCU 215/2008;

9.2. conhecer do requerimento como Consulta, com amparo no art. 264, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, encaminhando os autos à AudPessoal para sua regular instrução;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Senador Hiran Manuel Gonçalves da Silva, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1754-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 014.526/2026-3
Natureza: Representação.
Unidade Jurisdicionada: Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRA DE MACRODRENAGEM URBANA. RECURSOS DO NOVO PAC. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO EM ITEM DE ELEVADA MATERIALIDADE. POSSÍVEL INCONSISTÊNCIA EM COMPOSIÇÃO DE PREÇOS. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA CAUTELAR. REFERENDO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 18):

"Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 001/2026-Cipemac, conduzida pela Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá, cujo objeto é a elaboração de projeto executivo e a execução das obras de macrodrenagem do Canal do Beirol, em Macapá/AP.

2. A contratação tem valor estimado de R$ 141.856.321,58 e será custeada com recursos dos Termos de Compromisso 970653 e 986113, firmados com o Ministério das Cidades, ambos vinculados ao Novo PAC. O certame foi homologado em favor do Consórcio Canal Beirol, único licitante, pelo valor global de R$ 140.767.256,82. Segundo informação constante dos autos, o contrato ainda não foi assinado.

3. Registro, de início, a relevância da intervenção projetada. Obras de macrodrenagem urbana dessa natureza têm impacto direto sobre a segurança da população, a resiliência urbana, a mobilidade, a valorização dos espaços públicos e o desenvolvimento econômico local. A adequada solução dos problemas de drenagem do Canal do Beirol tende a produzir efeitos estruturantes para Macapá, ao reduzir riscos associados a alagamentos, melhorar a infraestrutura urbana e favorecer o funcionamento regular de atividades econômicas na região.

4. A atuação do Tribunal, nesse contexto, não se opõe à realização do empreendimento. Busca-se, antes, prevenir que eventual inconsistência relevante no orçamento seja incorporada ao contrato e à execução da obra, com possível comprometimento da economicidade da contratação e da efetividade do investimento público.

5. A unidade especializada identificou indícios de sobrepreço no serviço denominado "colchão drenante com material, espalhamento e compactação mecânica", composição própria CP-07463. Esse item ocupa a primeira posição na curva ABC das duas etapas da obra e representa, com BDI, cerca de R$ 51,3 milhões, montante equivalente a aproximadamente 36% do valor global estimado da contratação. Trata-se, portanto, do principal direcionador de custo do empreendimento.

6. O ponto sensível está na produtividade horária adotada para o serviço. Segundo a instrução, a composição orçamentária considerou produtividade de apenas 1 m³/h para uma patrulha mecânica composta por

motoniveladora e rolo compactador, enquanto a referência do Sicro indicada pela unidade especializada apontaria produtividade de 432,51 m³/h em composição com equipamentos considerados equivalentes.

7. A diferença tem impacto material expressivo. Segundo a unidade especializada, a correção da composição poderia reduzir o custo do item em valor estimado entre R$ 33,5 milhões e R$ 47,5 milhões, a depender do cenário considerado. Isso significa que o sobrepreço estimado corresponderia a aproximadamente 65% a 93% do valor orçado para o próprio item, circunstância que, em cognição sumária, justifica a atuação preventiva do Tribunal antes da assinatura do contrato ou do início de execução física.

8. A unidade especializada também observou que a composição própria da obra adotou brita comercial do Sinapi, ao passo que a composição Sicro utilizada como paradigma considera brita produzida em central de britagem.

9. A escolha do insumo pode decorrer de condicionantes locais, logísticas, ambientais ou econômicas. Ainda assim, como não foi identificada justificativa específica nos elementos examinados, mostra-se adequado facultar à Cipemac a apresentação de esclarecimentos sobre a opção adotada e, em especial, sobre eventual inviabilidade de utilização de brita produzida ou de outro referencial mais econômico.

10. Além disso, a instrução mencionou indícios ainda não aprofundados relacionados ao dimensionamento da pavimentação das vias marginais, em especial quanto à espessura da sub-base prevista no projeto. Como esse ponto não foi quantificado neste exame inicial, não constitui fundamento autônomo da cautelar, mas recomenda esclarecimento complementar e avaliação pela unidade especializada na sequência processual.

11. A magnitude das discrepâncias constatadas recomenda tratamento cauteloso. Não se afasta, neste momento processual, a possibilidade de que a inconsistência principal decorra de equívoco na indicação da produtividade horária da composição específica, e não de intenção de majorar indevidamente o orçamento.

12. Ainda assim, a adoção de produtividade de 1 m³/h para serviço mecanizado de espalhamento e compactação de brita destoa significativamente, em exame preliminar, da referência indicada pela unidade especializada, que aponta produtividade de 432,51 m³/h no Sicro, para composição estruturada com equipamentos considerados equivalentes.

13. Ademais, segundo a unidade especializada, considerando o volume total previsto para o colchão drenante, essa produtividade exigiria mais de 42 mil horas de operação da patrulha mecânica, o que equivaleria a cerca de 20 anos de trabalho dedicado apenas a esse serviço, em contraste com o prazo global de 24 meses previsto para a obra. Essa incompatibilidade reforça a necessidade de esclarecimento e sugere, ao menos neste momento processual, a possibilidade de equívoco relevante na composição de preços.

14. A Cipemac apresentou esclarecimentos no âmbito da interlocução promovida pela unidade especializada. A manifestação, contudo, não afastou, neste exame inicial, os indícios apontados. Os fatores redutores utilizados para justificar a produtividade adotada foram apresentados de forma estimativa, sem lastro documental externo suficiente, sem apropriação de campo e sem memória de cálculo capaz de demonstrar, com segurança, a compatibilidade do custo unitário com as condições reais de execução.

15. Estão presentes, portanto, os pressupostos para atuação cautelar. O *fumus boni iuris* decorre dos indícios consistentes de sobrepreço no item de maior relevância financeira da contratação. O *periculum in mora* resulta da homologação do certame e da possibilidade de assinatura do contrato, emissão de ordem de serviço ou início da execução, com risco de consolidação de situação de mais difícil reversão.

16. O *periculum in mora reverso*, embora mereça atenção diante da importância da obra para Macapá, não supera, neste momento, o risco associado à continuidade do certame. A medida cautelar tem alcance limitado e natureza provisória, voltada apenas a impedir que a possível inconsistência orçamentária seja incorporada ao contrato antes do devido esclarecimento.

17. Além disso, a própria hipótese de equívoco relevante na composição de preços recomenda a abertura de oportunidade para correção, de modo a preservar a execução futura do empreendimento em bases técnicas e econômicas adequadas.

18. Também merece registro que a adoção da cautelar não antecipa juízo definitivo sobre a regularidade do certame. A providência tem natureza preventiva e busca evitar que eventual inconsistência relevante no orçamento seja incorporada ao contrato e à execução da obra antes do devido esclarecimento. Ao mesmo tempo, preserva-se a oportunidade para que a Cipemac apresente justificativas complementares, revise a composição questionada ou adote as providências de saneamento que entender cabíveis.

19. Assim, acolho a proposta da unidade especializada e decido:

19.1. **conhecer** da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 170, caput e § 4º, da Lei 14.133/2021 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

19.2. **adotar medida cautelar**, sem oitiva prévia, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, para determinar à Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá que suspenda os atos subsequentes à homologação da Concorrência Eletrônica 001/2026-Cipemac e se abstenha de assinar contrato, emitir ordem de serviço, autorizar início de execução ou praticar qualquer ato destinado à execução do objeto, até ulterior deliberação deste Tribunal;

19.3. caso o contrato já tenha sido assinado, **determinar** à Cipemac que suspenda sua execução e se abstenha de realizar pagamentos ou autorizar medições vinculadas ao ajuste, até ulterior deliberação deste Tribunal, ressalvadas apenas providências estritamente necessárias à preservação da segurança ou à prevenção de dano imediato, devidamente justificadas;

19.4. **realizar a oitiva** da Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá, com fundamento no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se sobre os pressupostos da cautelar e sobre os indícios de sobrepreço apontados na composição CP-07463, facultada a apresentação de revisão da composição, memória de cálculo, apropriações, estudos técnicos, referências de produtividade ou outras evidências que demonstrem a adequação dos custos às condições reais de execução, inclusive quanto à escolha da brita comercial adotada no orçamento e à eventual inviabilidade técnica, econômica, ambiental ou logística de utilização de brita produzida ou de outro referencial de menor custo;

19.5. **facultar** à Cipemac, no mesmo prazo, a apresentação de esclarecimentos sobre os indícios relativos ao dimensionamento da pavimentação das vias marginais, especialmente quanto aos parâmetros de tráfego, coeficientes adotados, espessura da sub-base e justificativas técnicas para o arredondamento indicado no projeto;

19.6. **encaminhar** cópia da instrução da unidade especializada e deste despacho à Cipemac e ao Consórcio Canal Beirol, para subsidiar suas manifestações;

19.7. **dar ciência** desta decisão ao Consórcio Canal Beirol, facultando-lhe manifestação, caso tenha interesse, no mesmo prazo do item 19.4, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis quanto à preservação dos recursos federais envolvidos; e

19.8. **restituir** os autos à AudUrbana para acompanhamento da medida cautelar, exame das manifestações apresentadas e formulação de proposta de mérito após as comunicações necessárias."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades verificadas na Concorrência Eletrônica 001/2026-Cipemac, promovida pela Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac), destinada à contratação integrada para elaboração de projeto executivo e execução das obras de macrodrenagem do Canal do Beirol, em Macapá/AP.

2.A AudUrbana apontou indícios de sobrepreço potencial de R$ 33,5 milhões a R$ 47,5 milhões na composição própria CP-07463, relativa ao serviço de colchão drenante com material, espalhamento e compactação mecânica, item que representa cerca de 36% do valor global da contratação. Segundo a AudUrbana, a produtividade adotada na composição orçamentária diverge significativamente das referências constantes do Sicro, produzindo impacto expressivo sobre o custo estimado do empreendimento, sem que os esclarecimentos apresentados pela Cipemac tenham sido suficientes, neste momento processual, para afastar as inconsistências identificadas.

4.Verifiquei, assim, a presença do *fumus boni iuris*, consubstanciado nos elementos técnicos que indicam possível distorção relevante na composição de custos do principal item da curva ABC da obra, com potencial repercussão sobre a economicidade da contratação financiada com recursos federais vinculados ao Novo PAC.

5.Também restou caracterizado o *periculum in mora*, tendo em vista que o certame já foi homologado e poderá resultar, a qualquer momento, na assinatura do contrato e no início da execução,

circunstâncias que dificultariam a reversão de eventual contratação fundada em orçamento incompatível com referências de mercado ou com parâmetros técnicos adequados.

6.Por outro lado, embora se reconheça a relevância social e urbana das obras para o Município de Macapá, a medida adotada possui caráter provisório e alcance restrito, voltando-se unicamente à preservação do interesse público até que sejam prestados os esclarecimentos necessários. Nessa perspectiva, entendi ausente o risco de demora reverso.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, VOTO por que seja referendada a medida cautelar adotada.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1755/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.526/2026-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidade Jurisdicionada: Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac).
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades verificadas na Concorrência Eletrônica 001/2026-Cipemac, destinada à contratação integrada para elaboração de projeto executivo e execução das obras de macrodrenagem do Canal do Beirol, em Macapá/AP.

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

9.1. com fundamento no art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho constante dos autos;

9.2. dar ciência deste acórdão à Companhia de Iluminação Pública, Energia Sustentável e Saneamento do Município de Macapá (Cipemac), ao Consórcio Canal Beirol, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1755-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 020.336/2025-0
Natureza: Representação
Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda (41.415.195/0001-18)
Representação legal: Tarley Max da Silva (19960/OAB-DF) e Fernando José Gonçalves Acunha (21184/OAB-DF), representando Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO À SEDE DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ) EM BRASÍLIA/DF, DECORRENTE DO CHAMAMENTO PÚBLICO 1/2024 CONDUZIDO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS). INDÍCIOS DE VÍCIOS DE PLANEJAMENTO DO CERTAME E DE RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. AUSÊNCIA DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E RISCO DE DANO REVERSO AO ERÁRIO. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS. COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU).

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 52), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 53-54):

"INTRODUÇÃO.

1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 8/2025, firmado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq (Uasg: 682010), como locatária, e pela empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda. (41.415.195/0001-18), como locadora de imóvel para abrigar a sede da Entidades supracitada, resultante de inexigibilidade de licitação, após a realização do Chamamento Público (CP) 1/2024, conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

2. O Chamamento Público 1/2024, objeto do Processo Administrativo 33910.040539/2023-9, realizado pela ANS, teve por objeto a prospecção do mercado imobiliário em Brasília - DF, com vistas à futura locação de imóvel situado no Plano Piloto, em sua região central, para a instalação da sede das agências reguladoras interessadas, mediante coleta de propostas técnicas de imóveis não residenciais que atendam aos requisitos mínimos indicados. Seguem abaixo informações adicionais sobre os contratos originados:

a) Contrato 8/2025 - Antaq, no valor global de R$ 104.553.984,00, com vigência de 26/6/2025 até 26/6/2035 (peças 4-5); e Contrato 11/2025 do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), no valor global de R$ 99.264.000,00, com vigência de 1º/4/2028 até 1º/4/2038 (peças 6, 9-10);

b) trata-se de recursos geridos na atual gestão da unidade jurisdicionada.

3. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) sobrepreço nos valores mensais dos aluguéis dos Contratos 8/2025 e 11/2025, firmados respectivamente pela Antaq e pelo Cade com a empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

4. O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes na peça. 1-8.

HISTÓRICO

5. Inicialmente, por meio do Relato de Irregularidade 386358 - 30/9/2025, a Ouvidoria do TCU recebeu informações sobre suposto sobrepreço nos Contratos de locação de imóveis 8/2025 e 11/2025, firmados respectivamente pela Antaq e pelo Cade com a empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., para abrigar as entidades supracitadas.

6. Nas informações prestadas à Ouvidoria, sustentou-se que o preço por metro quadrado (m²) estaria muito acima da média de mercado nos dois contratos.

7. Mencionou-se também que os Contratos foram firmados a partir da formação de um comitê duvidoso de Agências que, sem a devida transparência e de forma totalmente inovadora, elegeu o edifício Lotus Tower como vencedor para alugar áreas a diversas outras Autarquias.

8. Na instrução inaugural deste processo (peça 15), a Unidade Técnica (UT) entendeu que a representação poderia 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.

9. Ademais, constatou-se que os dois Contratos 8/2025 e 11/2025 relatados à Ouvidoria desta Corte realmente possuíam indícios de sobrepreço nos valores dos aluguéis. Ainda, em pesquisas realizadas no *site* Contratos.gov.br, em 30/4/2026, a UT encontrou também o Contrato 25/2025, celebrado pela Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., Empresa Pública Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes (MTrans), e a empresa Lotus (peça 13), o qual, igualmente, continha indícios de sobrepreço.

10. Em vista disso, como se tratava de três contratos distintos, sem conexão direta, de três UJs diferentes, nos quais demandariam análises detalhadas de planejamentos e contratações realizados por gestores diversos, com risco de desconexão do tempo de respostas de cada um dos envolvidos, entendeu-se prudente manter a apuração neste processo (TC 020.336/2025-0) apenas do Contrato 8/2025-Antaq, propondo-se a criação de dois processos apartados, um para o Contrato 11/2025-Cade, e outro para Contrato 25/2025-Infra S.A, com objetivo de se propor oitivas e diligências, separadamente, em cada TC específico para cada UJ, para análise posterior.

11. Tal proposta da UT contou com a anuência dos responsáveis pela Unidade e Subunidade, conforme os pronunciamentos acostados às peças 16-17. Além disso, Ministro relator Bruno Dantas acolheu os fundamentos apresentados pela UT em sua manifestação (peças 15-17) como razões de decidir e autorizou a realização das medidas saneadoras propostas (peça 18).

12. Foram enviados Ofícios de notificação sobre a oitiva e diligência à Antaq e à sociedade empresária Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda. (peças 20-21, 24), dos quais os envolvidos tomaram ciência (peças 22-23, 25), enviando as suas respostas (peças 26-49), que serão analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise das oitivas e diligência

Oitiva e diligência da Antaq:

41.2. realizar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao ato:

a) possível sobrepreço no Contrato 8/2025, para locação de imóvel, com possível afronta à Lei 14.133/2021, arts. 11, inc. III, 74, inc. V, § 5º, incs. I, II, III; e b) demais informações que julgar necessárias;

(…)

41.4. diligenciar a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

a) processo administrativo que resultou no Contrato 8/2025, contendo obrigatoriamente:

a.1) a pesquisa de preços praticados no mercado;

a.2) qual era o valor máximo estimado da contratação, com a justificativa para definição de tal valor (com as memórias de cálculo);

a.3) consulta à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) sobre a inexistência de imóveis públicos vagos que atendessem às necessidades da UJ;

a.4) justificativa, embasada em parecer técnico, para a contratação por inexigibilidade, em detrimento da

realização da licitação ou chamamento público;
a.5) justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel, com os documentos de o comprovem;
b) se já houve pagamentos à contratadas, enviando os valores pagos e consolidados, até o momento, com os documentos que o comprovem;
c) demais informações que julgar necessárias; e
d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;
Manifestação da Antaq (peças 26-30):
13. Na peça 27, quanto à pesquisa de preços (item 'a.1'), a Antaq esclareceu que esta foi realizada por meio da prospecção do mercado imobiliário pelo Chamamento Público (CP) 1/2024 (Edital 1/2024/CAD-DF/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES), conduzido pelo Fórum de Dirigentes das Agências Reguladoras Federais (Coarf), sob coordenação da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com divulgação no Diário Oficial da União (DOU) e participação irrestrita de agentes do mercado imobiliário do Distrito Federal (DF). Foram apresentadas quatro propostas, submetidas à análise de conformidade, sendo a empresa Lotus Tower declarada vencedora.
14. No tocante ao item 'a.2', diz que o valor máximo estimado da contratação foi definido a partir do próprio resultado do CP 1/2024, que funcionou como mecanismo público de prospecção e formação do preço de referência.
15. No que toca o item 'a.3', a Antaq afirmou ter cumprido integralmente a exigência do art. 74, § 5º, inc. II, da Lei 14.133/2021, mediante consulta formal ao Sistema de Registro e Informação de Imóveis (SISREI) da SPU em duas etapas: a primeira referente à totalidade da metragem prevista no Edital (área agregada das agências reguladoras), que resultou na Declaração Formal de Indisponibilidade (DFI) SISREI 40/2025; e a segunda, específica para a área demandada pela Antaq (5.445,52 m²), que resultou na DFI SISREI 41/2025. Ambas atestaram a inexistência de imóveis públicos vagos aptos a atender às necessidades institucionais.
16. Sobre o item 'a.4', a Agência sustentou que a contratação por inexigibilidade não ocorreu à margem dos instrumentos de comprovação, mas foi precedida de regular CP. Argumentou que, no decorrer do procedimento, apenas o empreendimento Lotus Tower atendeu integralmente às especificações técnicas e operacionais, o que evidenciaria objetivamente a inviabilidade de competição prevista no art. 74 da Lei 14.133/2021.
17. A escolha decorreria da aplicação de critérios objetivos definidos previamente, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A legalidade e vantajosidade estariam respaldadas por: (i) a ampla prospecção do CP 1/2024; (ii) as consultas ao SISREI/SPU; (iii) o Parecer 18/2024/GEADM/PFANS/PGF/AGU, que concluiu pela adequação jurídica à hipótese do art. 74, inc. V, da Lei 14.133/2021; e (iv) o Acórdão 168/2025-Antaq (peça 51, p. 4), pelo qual a Diretoria Colegiada deliberou pela contratação direta.
18. Em relação ao item 'a.5', a Antaq esclareceu que a singularidade do empreendimento Lotus Tower não decorreu de escolha discricionária, mas da constatação objetiva de que, dos quatro proponentes, foi o único a atender concomitantemente a todas as características técnicas, operacionais e locacionais exigidas. As demais propostas foram desclassificadas por descumprimento de requisitos editalícios vinculantes. A indisponibilidade de imóveis públicos, comprovada pelas DFIs SISREI 40/2025 e 41/2025, reforçaria essa singularidade.
19. Quanto ao item 'b', a Agência informou que, até a data do relatório, não houve qualquer execução financeira decorrente do Contrato 8/2025-Antaq, inexistindo pagamentos, liquidações ou desembolsos. Tal circunstância decorre do fato de que o empreendimento Lotus Tower está previsto para conclusão e entrega em 2027, não tendo sido iniciada a fase de ocupação nem o pagamento das contraprestações locatícias.
20. Na seção de informações complementares (item c), a Antaq desenvolveu a tese da vantajosidade econômica, argumentando que a avaliação não deve se restringir ao valor nominal do aluguel por m², mas considerar o custo global de ocupação e o ciclo de vida da contratação (art. 11 da Lei 14.133/2021).
21. A migração para a nova sede decorreria de diagnóstico técnico de insuficiência estrutural do imóvel atual (SEPN Quadra 514, Conjunto E, Asa Norte). Embora o imóvel atual tenha área construída de 10.414,35 m², a área computável para ocupação seria de apenas 3.789,47 m².
22. Segunda a UJ, foram apontadas constatações de gravidade: aproximadamente 61,70% da área corresponde a áreas não computáveis; 467,16 m² de espaços de servidores (incluindo a GTGI, a DIAP e a SEPH) localizam-se em subsolos e áreas de circulação, em desconformidade com normas de segurança e saúde no trabalho; excluídas essas áreas inadequadas, o índice cai para 6,68 m²/pessoa, valor 25,8% inferior ao parâmetro mínimo de 9 m²/pessoa da normativa federal; e o refeitório no subsolo possui apenas 53,01 m². Em contraste, o Lotus Tower disporia de quatro copas e refeitório de aproximadamente 170 m².

23. A Antaq argumentou que a força de trabalho se encontra em expansão institucional concreta, respaldada em atos normativos publicados, e não em mera expectativa. Foram autorizadas trinta vagas para Especialista em Regulação (ERSTA) pela Portaria MGI 3.229/2023, com ampliação de quinze vagas pelo Decreto 12.647/2025, além de trinta vagas para Técnico em Regulação (TRSTA) pela Portaria MGI 4.266/2025, no contexto dos Concursos Públicos Nacionais Unificados (CNU).
24. A força de trabalho total projetada alcançaria 497 pessoas. Em maio de 2026, o DOU publicou convocação de aprovados para TRSTA, confirmando a materialidade da expansão. A desconsideração desse crescimento resultaria em imóvel insuficiente em curto prazo e em novos custos de realocação.
25. Com base nas despesas apuradas pela Agência no Tesouro Gerencial, a ocupação da sede atual totalizou R$ 11.666.007,32 em 2025. A análise comparativa demonstrou que o custo por m² computável no Lotus Tower (R$ 2.968,66/m²/ano) é 3,6% inferior ao custo atual da Antaq (R$ 3.078,53/m²/ano), com diferença favorável de R$ 109,87/m²/ano. Considerando a área computável atual de 3.789,47 m², a economia anual estimada seria de R$ 416.349,07, resultando em economia acumulada projetada de R$ 4.163.490,69 ao longo de dez anos.
26. Explicou que o custo estimado do Lotus Tower (R$ 13.713.780,19) se compõe de aluguel (R$ 10.455.398,40), condomínio (R$ 2.584.446,84), energia com redução de 11% (R$ 610.810,91) e água com redução de 40% (R$ 63.124,04).
27. A Antaq destacou que o Lotus Tower é classificado no padrão *Triple* A, incorporando soluções construtivas de elevada eficiência, com estimativa de redução de aproximadamente 11% no consumo de energia e 40% no consumo de água, além de maior eficiência na gestão dos sistemas prediais, otimização de custos de manutenção e melhoria do conforto ambiental.
28. Embora a classificação *Triple* A não fosse requisito do CP, agregaria valor à contratação sob a ótica do custo global e do ciclo de vida. Tais atributos estariam alinhados às diretrizes da Lei 14.133/2021, do Decreto 7.746/2012, da Resolução Antaq 116/2024 e do Plano de Gestão de Logística Sustentável da Agência.
29. Conclui que o Contrato 8/2025 observou integralmente os requisitos do art. 74, inciso V, da Lei 14.133/2021, com regular instrução processual, prospecção de mercado, consultas à SPU e análise técnica.
30. Sustenta que a atual sede opera em subdimensionamento estrutural, sendo a nova contratação indispensável para assegurar a continuidade dos serviços e viabilizar o crescimento institucional planejado.
31. Sob a perspectiva econômico-financeira, reafirma a vantajosidade com base no custo global de ocupação, na economia projetada de R$ 4.163.490,69 em dez anos, nos benefícios indiretos de eficiência energética e hídrica e no padrão *Triple* A do empreendimento.
32. Quanto ao item ‘d’, designou como interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas o Superintendente Administrativo da Agência, cujos dados constam da peça 26.
33. Ainda, a Superintendência de Administração e Finanças - SAF da Antaq reforçou que a avaliação efetuada demonstra que, quando considerado o conjunto da solução contratada - abrangendo a área disponibilizada e os serviços associados -, os valores propostos mostram-se vantajosos, assim como ressaltou que, nos termos da cláusula décima quinta - da extinção, há previsão contratual de aplicação de multa em caso de rescisão antecipada da avença (peça 29).
34. Outrossim, disse que a mudança para a nova sede está prevista para ocorrer no primeiro semestre de 2027, circunstância que demandará a adoção de diversas providências relacionadas à mobilização e à desmobilização da infraestrutura administrativa da Agência. Considerando, de forma conjunta, a existência de penalidade contratual associada à eventual rescisão e a necessidade de planejamento prévio das ações logísticas inerentes à mudança de sede, torna-se imprescindível a adoção de decisão célere acerca da matéria, a fim de evitar riscos de prejuízo ao erário e assegurar a adequada continuidade das atividades institucionais.
35. Registrou, também, que tramita no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU) a Auditoria 1730082 que possui objeto correlato ao tratado nos presentes autos (peça 29).
36. Na peça 28, a Auditoria Interna da Antaq encaminhou, por meio de *link*, em complemento ao Ofício 240/2026/DG, um anexo II, tendo em vista que o referido arquivo ultrapassa o limite máximo de 80 MB estabelecido para protocolo no sistema Conecta-TCU.
Oitiva da Empresa Lotus:
41.3. realizar, nos termos do art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda. (41.415.195/0001 18), para, no prazo de quinze dias, manifestar-se, caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens de 41.2 retro;
Manifestação da Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda. (peças 33-49):
37. A manifestante argumenta que a seleção do imóvel não foi arbitrária, mas precedida de regular chamamento público, instrumento de prospecção de mercado recomendado pelo TCU e pela Orientação Normativa AGU

68/2020, que prevê que, inexistindo imóvel público disponível, recomenda-se tal procedimento, e que, caso somente um imóvel atenda às necessidades da Administração, configura-se a inviabilidade de competição, autorizando-se a contratação direta por inexigibilidade. Esse comando também estaria refletido nos arts. 10 a 12 da Instrução Normativa Seges/ME 103/2022, que disciplinam as fases do chamamento público e o conteúdo mínimo do edital.

38. No caso concreto, o Comitê das Agências Reguladoras Federais (Coarf), instituído pela Resolução Normativa COARF 1/2023, publicou o Edital 1/2024, no bojo do processo administrativo 33910.040539/2023-92, que tramitou na ANS.

39. O Edital foi publicado no DOU em 14/3/2024, assegurando ampla publicidade e isonomia, em observância ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, e teve por finalidade prospectar imóvel no Plano Piloto para instalar diversas entidades: ANS, Aneel, ANP, Cade, Infra S.A., Antaq e ANTT.

40. A empresa destaca que o procedimento foi genuinamente competitivo, tendo contado com quatro empresas interessadas: 601 Empreendimentos Imobiliários S.A. (Complexo Esplanada), Paulo Octávio Empreendimentos Imobiliários (Complexo P.O. 1000), Luner Empreendimentos (Edifício Telemundi) e a própria Lotus Tower.

41. Invoca o Acórdão 1.479/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), que admite o chamamento público como mecanismo de prospecção de mercado, com transcrição do voto que orienta a utilização de várias fontes de pesquisa de preço, ampla divulgação do aviso e detalhamento das informações aos locadores.

42. Registra que o processo passou por tramitação criteriosa, com análise da Procuradoria da AGU junto à ANS, saneamento de recomendações jurídicas, consulta prévia ao Sisrei e declaração de indisponibilidade de imóveis públicos (atendendo ao art. 74, § 5º, II, da Lei 14.133/2021).

43. Detalha a avaliação técnica das propostas, segregando requisitos obrigatórios (item 4.1 do TR) e desejáveis (item 4.11), apontando que: a 601 Empreendimentos não atingiu a área mínima e apresentou limitações graves de acessibilidade e circulação (desnível de 3,5 metros no acesso, escadas internas após o credenciamento e dispersão em três torres distintas); a Paulo Octávio adotou índice de reajuste incompatível (IGP-M em vez do IPCA exigido) e ofertou imóvel parcialmente construído na década de 60, em retrofit, tombado, com restrições de leiaute e em desacordo com o requisito de conservação; a Luner prestou declaração inverídica quanto à localização (distância superior a 2 km da Rodoviária) e apresentou inconsistências documentais, sendo que o terreno sequer apresentava movimentação para construção; e somente a Lotus Tower atendeu integralmente às exigências do edital.

44. O estudo de leiaute, realizado nos termos do art. 16 da IN Seges/ME 103/2022, confirmou que apenas a Lotus Tower preencheu cumulativamente todos os requisitos de instalações, localização, metragem e infraestrutura, demonstrando a singularidade do imóvel (art. 74, § 5º, III, da Lei 14.133/2021). O resultado do chamamento foi publicado no DOU em 24/9/2024.

45. Sustenta que o procedimento observou o fluxo normativo aplicável: certificação de inexistência de imóveis públicos; chamamento público com ampla divulgação; participação de múltiplos interessados; avaliação técnica de todas as propostas com estudo de leiaute; constatação da singularidade do imóvel; e adoção da inexigibilidade, nos termos do art. 18, § 2º, da IN Seges/ME 103/2022, do art. 24 da mesma IN e do art. 74, inc. V, da Lei 14.133/2021.

46. Cita ainda o Acórdão 5.948/2014-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro (do qual se extrai, contrário sensu, que, havendo um único imóvel apto, a contratação direta é cabível) e o Acórdão 1.816/2013-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer (que reputou irregular a contratação direta justamente pela ausência de comprovação da singularidade, comprovação que aqui teria sido amplamente satisfeita), além de orientação da própria página oficial do TCU. Conclui que a participação de quatro empresas conhecidas confere robustez ao procedimento e afasta qualquer alegação de direcionamento ou violação à isonomia.

47. No tocante ao preço - requisito do art. 74, § 5º, I, da Lei 14.133/2021, relativo à avaliação prévia do bem -, a defesa rebate a tese de sobrepreço, que a UT teria fundamentado em um único parâmetro: o índice FipeZap de novembro de 2025 para a Asa Norte (valor médio de R$ 61,19/m²), do qual se projetou suposto sobrepreço de 161% a 185% sobre os valores contratados (R$ 160/m² e R$ 174,60/m² no caso do Cade). Argumenta-se que essa comparação é tecnicamente inadequada e juridicamente insuficiente. Como se trata do mesmo imóvel, com pequenas diferenças entre os contratos, o raciocínio é comum às três entidades.

48. A manifestante corrige uma informação supostamente equivocada sobre o contrato do Cade: o valor de R$ 827.200,00 mensais englobaria locação (R$ 730.000,00) somada ao condomínio (R$ 97.200,00); decomposto o custo sobre a área de 4.737,74 m², o valor da locação seria de R$ 154,08/m², e não o montante apontado. Explica-se que a variação de custos entre as entidades decorre de algumas terem incluído os custos condominiais no contrato (Cade e Infra) enquanto outra os deixou de fora (Antaq), além de variações de

adaptação e customização.

49. O valor inferior pago pelo Cade (cerca de R$ 5,92/m² a menos, diferença de aproximadamente 3%) é justificado pelo fato de duas áreas locadas (totalizando 176,07 m²) situarem-se no subsolo, em áreas menos nobres destinadas a almoxarifado e protocolo, que demandam menor adaptação; excluídos os subsolos, o preço por metro quadrado seria idêntico ao das demais entidades.

50. Quanto à inadequação do índice FipeZap, a defesa esclarece que esse indicador é baseado exclusivamente em anúncios de imóveis em portais de classificados (e não em transações efetivas), cobrindo, no segmento comercial, apenas salas e conjuntos de até 200 m² em dez cidades. Tal limitação seria fatal, pois o TR exigia imóvel de área computável mínima de 48.904 m², destinado a abrigar até sete Entidades, com instalações de alto padrão corporativo.

51. A comparação seria equivalente a comparar uma frota de veículos blindados de transporte de valores com a tabela Fipe de automóveis populares. O TR estabelecia requisitos técnicos cumulativos e específicos, entre eles: localização a no máximo 2 km da Rodoviária; área mínima com pavimentos contíguos; pé-direito mínimo de 2,70 m; acessos públicos e de serviço segregados; conformidade com a NR-24 e a NBR 9050; sistema de prevenção de incêndio; sistemas de climatização (HVAC), cabeamento estruturado, fibra óptica, CFTV e controle de acesso; infraestrutura elétrica redundante; estacionamento de uma vaga para cada 50 m²; critérios de sustentabilidade; e prazo de adaptação de 36 meses.

52. Cada exigência implicaria custo de implantação e manutenção muito superior ao de um imóvel comum, e a constatação de que apenas a Lotus Tower atendeu a todos demonstra que a singularidade foi constatada, e não presumida.

53. Enquadra a contratação no modelo de locação sob medida (*Built to Suit - BTS*), do art. 54-A da Lei 8.245/1991, autorizado pelo art. 51 da Lei 14.133/2021 (que menciona custos de adaptações e prazo de amortização dos investimentos) e regulamentado pela IN Seges/ME 103/2022.

54. Sustenta que, nesse modelo, o locador realiza investimentos significativos às próprias expensas, e o valor da locação deve refletir a amortização desses investimentos, o custo do capital empregado e o retorno econômico do projeto.

55. Invoca o Acórdão 1.301/2013-TCU-Plenário, rel. Min. André de Carvalho, que reconhece a possibilidade de contratação direta para *BTS*, observada a propriedade do imóvel pelo particular, e o Acórdão 1.928/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que reconheceu lógica de precificação diversa nas operações de *BTS*, considerando o valor do investimento e o custo médio ponderado de capital, e afastou o limite de 1% ao mês. Destaca-se o benefício para a Administração, que passa a dispor de imóvel novo e adequado sem imobilizar capital próprio.

56. Em atendimento ao art. 74, § 5º, I, da Lei 14.133/2021, ao art. 24 da IN Seges/ME 103/2022 e à IN SPE/ME 67/2022, foram elaborados três laudos de avaliação por profissionais habilitados, em conformidade com a NBR 14.653: Beta Place Engenharia (R$ 168,41/m²), Vidal e Vidal Consultoria (R$ 160,74/m²) e Seta Serviços Técnicos (R$ 168,00/m²), todos compatíveis com os preços contratados e dotados de presunção de legitimidade.

57. Apresenta ainda parâmetros comparativos com imóveis de alto padrão, sustentando que prédios corporativos superam largamente as médias dos bairros em que se situam, fenômeno comum nos grandes centros.

58. Em São Paulo, embora a média do Itaim Bibi seja de R$ 93,05/m², o FII Catuaí VBI *Triple* A (empreendimento Pátio Malzoni, na Faria Lima) registrou aluguel médio de R$ 333,07/m²; o FII RBR Top Offices (edifícios Metropolitan e Platinum) registrou R$ 317,50/m²; e o FII VBI Prime Properties registrou média de R$ 228,50/m² (mesmo em bairros cuja média seria de R$ 84,99/m²). A reportagem da Bloomberg Línea (23/8/2024) indicou aluguéis médios de R$ 330/m² na Faria Lima, com pico de R$ 370/m² no Platinum Office.

59. Em Brasília, o melhor parâmetro seria o Edifício Green Towers, locado pelo Banco do Brasil, prédio *Triple* A situado ao lado do Lotus Tower: com receita mensal de R$ 10.989.000,00 e área de 64.461 m², o aluguel é de R$ 170,47/m², superior ao praticado no Lotus Tower (cerca de R$ 10,50/m² de diferença), apesar de o Lotus Tower ser, conforme estudo comparativo anexo, empreendimento superior em sistemas de refrigeração, filtragem de ar, eficiência energética e hídrica, elevadores, heliponto, centro de convenções e estacionamento rotativo.

60. Cita também anúncios de imóveis menores em prédios de alto padrão de Brasília (Ed. Parque Cidade Corporate, a R$ 373,66/m²; Setor Noroeste, a cerca de R$ 200/m²; e Ed. Brasil 21, a R$ 160/m²), apenas para demonstrar que imóveis de padrão similar ou inferior se afastam muito da média do FipeZap, sem incorrer na mesma metodologia criticada.

61. Reforça que a análise de economicidade não pode se limitar ao valor isolado do metro quadrado, devendo

considerar o custo total de ocupação (*total cost of occupancy*). A reunião das entidades em edifício único, com gestão condominial centralizada, geraria significativa economia ao eliminar a contratação fragmentada e duplicada de serviços (vigilância, brigada de incêndio, limpeza, manutenção de elevadores, ar-condicionado e geradores).

62. Lista o rol de serviços que passam a ser integrados ao condomínio (administração, apoio e gestão, coordenação operacional, limpeza, portaria e recepção, elevadores, controle predial e manutenção, automação, CFTV e controle de acesso, manutenções diversas, limpeza de caixas d'água, de gordura e de fachada, recarga de extintores, teste de mangueiras, controle de pragas, ar-condicionado, jardinagem, vigilância e segurança armada *full time*, brigadista, geradores, coleta de lixo e auditoria externa).

63. Acrescenta que a modernidade das instalações reduz custos operacionais e manutenção corretiva ao longo da vida útil do contrato, e que a localização privilegiada reduz custos de deslocamento e facilita a interlocução interinstitucional.

64. Conclui que a acusação de sobrepreço, baseada exclusivamente no contraste com a média genérica do FipeZap, é insustentável, pois a métrica é inadequada ao tipo de imóvel, a demanda administrativa era qualificada, a singularidade foi confirmada pelo chamamento público, a contratação se deu em modalidade de precificação própria (*BTS*), os laudos atestam a compatibilidade com o mercado e o custo total de ocupação revela economia. Sustenta que os preços contratados (R$ 160/m² para Antaq e Infra e R$ 154,08/m² para o Cade) estão plenamente adequados ao mercado específico.

65. Ao final, requer o recebimento e o acolhimento das razões apresentadas, com a declaração de inexistência de qualquer irregularidade ou ato lesivo ao Erário e o consequente arquivamento dos autos, além de intimações em nome dos advogados subscritores.

Análise da Unidade Técnica (UT):

66. Inicialmente, cabe explicar que os três contratos citados na instrução inaugural (peça 15), inclusive o da Antaq aqui em discussão, são decorrentes do Chamamento Público (CP) 1/2024, conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), que teve como objeto a prospecção do mercado imobiliário em Brasília/DF, com vistas à locação de imóvel, numa espécie de modalidade mista: *Built to Suit (BTS)* com *facilities*, para a instalação da sede das Agências Reguladoras interessadas (ANS, Aneel, ANP, Cade, Antaq e ANTT), as quais compõem o Comitê das Agências Reguladoras Federais - Coarf, instituído por meio da Resolução Normativa Conjunta Coarf 1/2023, mais a Empresa Pública Infra S.A.

67. A Instrução Normativa (IN) Seges/ME 103/2022 disciplina os tipos de contratos de locação, detalhando a diferença entre eles:

Art. 3º Os órgãos e as entidades poderão firmar contratos de locação de imóveis, observados os seguintes modelos:

I - locação tradicional: o espaço físico é locado sem contemplar os serviços acessórios, os quais serão contratados independentemente, como limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros;

II - locação com facilities: o espaço físico é locado contemplando os serviços para a sua operação e manutenção, como limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros; e

III - locação built to suit - BTS: o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado, prevalecendo as condições livremente pactuadas no respectivo contrato e as disposições procedimentais previstas na Lei 8.245, de 18 de outubro de 1991. **(grifo acrescido)**

68. Com base nisso, nota-se que o CP 1/2024 não se trata de uma seleção para locação simples e pura, mas sim uma seleção para locação que traz junto consigo uma série de serviços para a operação e manutenção do imóvel a ser locado. Por conseguinte, realmente terá valores diferentes ao apurado pela Fipezap.

69. O referido chamamento inicialmente contou com a participação de apenas quatro empresas interessadas, sendo três delas desclassificadas por não atenderem os requisitos do Edital, restando apenas a empresa Lotus, a qual teve a proposta aceita.

70. Ato contínuo, tal certame deu origem aos três contratos de locação, por inexigibilidade: Contrato 8/2025 - Antaq, no valor global de R$ 104.553.984,00, com vigência de 26/6/2025 até 26/6/2035 (peças 4-5); e Contrato 11/2025 - Cade, no valor global de R$ 99.264.000,00, com vigência de 1º/4/2028 até 1º/4/2038 (peças 6, 9-10); Contrato 25/2025, Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., valor global de R$ 148.842.684,40, com vigência de 1º/8/2026 até 1º/8/2035 (peça 13).

71. Também, cumpre pontuar que as respostas enviadas pela UJ e pela empresa, no que diz respeito à suposta

ausência de sobrepreço, serão mais profundamente analisadas na próxima etapa processual, haja vista que, neste momento, mostra-se prudente e oportuno propor instar a ANS, condutora do CP 1/2024, o qual deu origem aos contratos aqui inicialmente discutidos, pelos indícios de irregularidade expostos adiante, além de se buscar mais informações de uma suposta auditoria que está/esteve em andamento na Controladoria-Geral da União (CGU), antes da análise de mérito deste processo.

72. Porém, neste primeiro momento, para contextualizar, já é possível refutar parte dos argumentos da Lotus, ressaltando que a realidade atual da Administração Pública se mostra bem diferente das empresas que ocupam prédios em regiões nobres de São Paulo (Itaim Bibi/Faria Lima), como nos exemplos citados pela contratada.

73. Segundo reportagem da revista Forbes (https://forbes.com.br/forbes-money/2024/08/faria-limer-confira-as-10-empresas-que-mais-ocupam-o-centro-financeiro-de-sp/), esses centros comerciais de São Paulo são ocupados por empresas como, por exemplo, Itaú, BTG Pactual, Bradesco, JP Morgan Google, Facebook.

74. Tais instituições privadas, como os Bancos, em 2025, tiveram lucros recordes que ultrapassaram os R$ 255 bilhões, conforme reportagem da Revista Oeste (https://revistaoeste.com/economia/lucro-dos-bancos-bate-recorde-de-r-255-bilhoes-em-2025/). Já A Alphabet, empresa dona do Google, registrou lucro de US$ 132,2 bilhões em 2025 (https://www.poder360.com.br/poder-economia/lucro-da-alphabet-dona-do-google-sobe-32-em-2025/), e o Facebook US$ 60,5 bilhões no mesmo ano (https://www.poder360.com.br/poder-economia/lucro-da-alphabet-dona-do-google-sobe-32-em-2025/).

75. Ademais, o Banco do Brasil (BB), entidade na forma de Sociedade de Economia Mista (SEM), a qual possui recursos privados dos seus acionistas, além de recursos públicos da União, e ocupa um prédio em Brasília-DF (citado pela Lotus como exemplo de ocupação de prédio de alto padrão), teve lucro líquido ajustado de R$ 20,7 bilhões em 2025 (https://www.bb.com.br/pbb/pagina-inicial/imprensa/n/68972/#/).

76. Logo, nota-se que as Instituições supracitadas possuem recursos consideravelmente vultosos, o que permite realizarem aquisições ou locações de imóveis dos mais altos padrões disponíveis em grandes centros comerciais. Ainda, importa salientar que as instituições privadas não se sujeitam a algumas restrições imposta ao Poder Público, por exemplo, limitações orçamentárias previstas em lei, e a vedação à aquisição de itens de luxo, prevista na Lei 14.133/2021, art 20.

77. De maneira diametralmente oposta das instituições privadas ditas acima, a Administração Pública vive um cenário de déficits sucessivos nos últimos tempos. O déficit primário do Governo Central totalizou R$ 61,7 bilhões em 2025 (https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2026-01/deficit-primario-do-governo-central-totaliza-r-617-bilhoes-em-2025), e registrou outro déficit primário de R$ 73,8 bilhões em março de 2026 (https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-73-8-bilhoes-em-marco).

78. É oportuno citar também a auditoria operacional realizada pelo TCU sobre a estrutura e o funcionamento das Agências Reguladoras: Aneel, ANP, Anatel e ANM, TC 022.280/2024-3. Naquela auditoria foi identificado que essas Entidades estão sofrendo cortes orçamentários e contingenciamentos que impactam as atividades das agências e comprometem a fiscalização, administração, investimentos em tecnologia e inovação e atendimento ao público (Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira).

79. Explana-se tudo isso para mostrar que esse processo, mais do que analisar se o valor cobrado pela Lotus está adequado ao padrão do imóvel e aos serviços fornecidos, pode também ser fundamental para trazer a reflexão da real necessidade de Entidades da Administração Pública ocuparem prédios de altíssimo padrão de qualidade, com custos tão elevados, em um cenário de restrição orçamentária generalizada no Poder Público, além de se verificar a correção do procedimento do CP 1/2024.

80. Feita essa breve introdução, abaixo será feita a análise do CP 1/2024 conduzido pela ANS, que resultou no Contrato 8/2025 da Antaq, entre outros já citados.

Análise das irregularidades no CP 1/2024 (origem das contratações por inexigibilidade)

I.1.1. Falhas no planejamento do CP 1/2024

Ausência de parcelamento do objeto

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 14.133/2021, art. 47, inc. II; Acórdãos 122/2014, relator Ministro Benjamin Zymler; 1732/2009, relator Ministro Augusto Nardes; 2407/2006, relator Ministro Benjamin Zymler; 2006/2012, relator Ministro Weder de Oliveira; todos do Plenário do TCU; e Súmula TCU 247.

Análise da Unidade Técnica (UT):

81. Primeiramente, cita-se que tais Agências que compõem o Coarf, atualmente, tem suas sedes localizadas em endereços distintos, não ocupando o mesmo prédio. Ademais, não se encontram nos autos deste processo alguma justificativa plausível ou alguma evidência que comprove prejuízo concreto ao andamento dos serviços prestados por aquelas Agências, caso elas continuem a operar em sedes separadas.

82. No Edital do CP 1/2024, colocou-se como uma das justificativas da contratação a intenção das oito Entidades participantes de centralizarem a sua sede num possível imóvel único, a fim de obter sinergia de recursos e prezar pela economicidade em sua utilização e gestão (peça 51, p. 448):

2. JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

2.1. Esta prospecção, feita de forma conjunta entre as entidades indicadas no preâmbulo deste edital, o que fazem com o objetivo de obter ganho de escala e simplificar os procedimentos administrativos de contratação e gestão contratual futura, está justificada pelos seguintes fatores:

2.1.1. Pelo fato de as Agências Reguladoras interessadas não possuírem imóvel(is) próprio(s) para hospedar as suas sedes, ao que se soma a inexistência de imóvel desocupado pertencente à União apto a receber as instituições;

2.1.2. Pela intenção das entidades participantes de centralizarem a sua sede num possível imóvel único, a fim de obter sinergia de recursos e prezar pela economicidade em sua utilização e gestão.

83. Obviamente, mostrar-se-ia legítima a intenção dos gestores em tentar centralizar a sede num possível imóvel único, a fim de obter sinergia de recursos e economicidade, caso houvesse empresas suficientes no mercado imobiliário para se promover uma disputa por preços.

84. Todavia, neste caso concreto, o CP 1/2024 centralizado em apenas um lote, reunindo a exigência de toda a metragem de área necessária para abrigar todas as sete Agências, mais a Empresa Pública Infra S.A., em um único imóvel, restringiu a competividade, de tal modo que somente uma empresa teve a proposta aceita nos termos do instrumento convocatório.

85. Além disso, não se encontram motivos para justificar a junção da Empresa Pública Infra S. A., na metragem exigida no CP 1/2024, sendo que ela é uma Empresa, e não pertence ao grupo de Agências reguladoras que integram o Coarf.

86. Nota-se que o item 4.1.1 do TR do CP 1/2024, em sua especificação técnica, exigiu que o imóvel ofertado possuísse área computável de no mínimo 48.904m², entendendo-se essa como a efetivamente utilizada pelas Entidades participantes para instalação de estações de trabalho de seus colaboradores (área de escritório) mais aquelas que dão suporte às atividades desenvolvidas no imóvel, áreas de apoio (peça 51, p. 460).

87. Tal exigência pode ter afastado a participação no CP de diversas outras empresas que possuíam imóveis com metragem menor, mas ainda sim suficiente para abrigar cada Agência de maneira individualizada, ou mesmo por grupo de Agências que possuíssem uma necessidade de se manterem mais próximas.

88. Outrossim, ocorreu, deveras, a restrição da competitividade no caso em epígrafe, na medida em que a empresa 601 Empreendimentos Imobiliários S.A foi desclassificada por não possuir imóvel com tal metragem mínima de 48.904m² (peça 51, p. 475-476).

89. Soma-se a isso que a opção do Edital do CP 1/2024 por ter como objetivo um aluguel ‘misto’, com adaptações prediais no modelo *BTS*, juntamente com *facilities* (que exigiu a prestação conjunta de diversos serviços), pode ter restringido em demasia a competitividade (peça 51, p. 449):

3.3. Serão aceitas propostas de imóveis que possuam serviços de administração de condomínio, incluindo serviços de manutenção predial (elétrica/iluminação/hidráulica/lógica - além de serviços que englobem a limpeza/manutenção de caixas d’água, de gordura, sabão e hidrojateamento); manutenção de ar-condicionado (refrigeração); descarte de lâmpadas/reatores/baterias; fornecimento e manutenção de nobreaks/geradores; fornecimento e instalação de vidros, placas indicativas (sinalização predial); fornecimento e manutenção de persianas; pintura; manutenção de elevadores, combate a incêndio (recarga de extintores, sinalização e componentes); limpeza e conservação; jardinagem; copeiragem e garçom; estiva, telefonista e recepcionista; recolhimento de resíduos sólidos; dedetização; reposição de refis para filtros, chaveiro e reposição de baterias. Nesse caso, os custos individualizados (mensal e anual) deverão estar descritos em planilhas detalhadas, cuja elaboração será de responsabilidade do próprio interessado, e que serão analisadas pelas áreas técnicas das Agências Reguladoras Federais, a fim de avaliar a conveniência e a oportunidade da contratação.

90. Sabe-se que esta Corte de Contas permite a contratação de serviços *facilities*, contanto que se respeitem os princípios licitatórios, e quando prévia e formalmente motivada, de modo a evidenciar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala, consoante o Acórdão 929/2017-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro.

91. Contrariando a jurisprudência supracitada, não se encontram nos autos deste processo justificativas para a contratação de *facilities* juntamente com a locação, tampouco evidências dos benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala, albergados por estudos técnicos.

92. Adicionalmente, não se encontram nos autos deste processo justificativas para ausência de parcelamento do objeto, o qual poderiam tanto ser divido por metragem necessária para abrigar cada Agência de maneira individualizada (sedes separadas), ou mesmo metragem por grupo de Agências que possuíssem uma necessidade de se manterem mais próximas (grupos menores de sedes conjuntas).
93. A título exemplificativo, expõe-se também que outra forma de parcelamento seria dividir entre um grupo somente para a locação, e um ou mais grupos (a depender se os serviços também pudessem ser parcelados) somente para a contratação dos serviços de *facilities*.
94. É cediço que, conforme preceitua o art. 47, inc. II, da Lei 14.133/2021, o parcelamento consiste em dividir a solução em itens ou os itens em lotes, em que cada parte será um objeto de licitação autônoma, a ser, portanto, licitado ou adjudicado separadamente, cujo objetivo é ampliar a competição visando a economicidade e devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
95. Ademais, o Tribunal considera a ausência de parcelamento do objeto como exceção. Nos termos do enunciado da jurisprudência selecionada relativo ao Acórdão 122/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, é obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.
96. Outrossim, a regra do parcelamento é pacífica no Tribunal, cuja Súmula TCU 247 assim dispõe:
É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Acórdão 1.782/2004-Plenário | Relator Marcos Vinicios Vilaça)
97. Adicionalmente, os Acórdãos 1732/2009, relator Ministro Augusto Nardes; 2407/2006, relator Ministro Benjamin Zymler; 2006/2012, relator Ministro Weder de Oliveira, todos do Plenário do TCU, seguem o mesmo racional.
98. A despeito de a legislação e jurisprudência supracitada tratar de licitação em si, entende-se que pode se aplicar por analogia nos casos de chamamento público para seleção de interessados em contratar com a Administração Pública.
99. Em função do exposto, propor-se-á que seja realizada a **oitiva** e **diligência** da **ANS**, a fim de que se manifeste em relação aos indícios de irregularidades tratados neste tópico, bem como, para que forneça elementos concretos, baseado em estudos quantitativos, os quais evidenciem que a concentração de todas as Agências em um único prédio, juntando locação com *facilities* gera de fato uma economia à Administração Pública.

Possível superestimativa da metragem exigida para o imóvel no CP 1/2024

Fundamento legal ou jurisprudencial: Lei 9.784/1999, art. 50, incs. IV e VII, e art. 53; Lei 14.133/2021, art. 6º, inc. XXIII, ‘a’, art. 18 inc. II, § 1º, inc. IV, e art. 71, inc. II, § 2º.

Análise da Unidade Técnica (UT):

100. Como dito anteriormente, o CP 1/2024, conduzido pela ANS, teve como objeto a prospecção do mercado imobiliário em Brasília/DF, com vistas à locação de imóvel, para a instalação da sede das Agências Reguladoras interessadas (ANS, Aneel, ANP, Cade, Antaq e ANTT), as quais compõem o Coarf, instituído por meio da Resolução Normativa Conjunta Coarf 1/2023.
101. Ao se conferir a documentação do processo administrativo do CP 1/2024, em especial o Anexo I, constatou-se que a Agência Nacional de Transportes Terrestres (**ANTT**) constava como participante, demandando **14.000 m²** estimados para ocupação de sua sede, de um total de 48.904 m², **28,62%** do total (peça 51, p. 468):

ANEXO I

ÓRGÃOS PARTICIPANTES

PARA OS FINS DO CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 01/2024

	ÓRGÃO	METRAGEM ESTIMADA (m²)
1	Infra S.A	12.000
2	Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	4.400
3	Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	8.248,75
4	Agência Nacional do Petróleo (ANP)	1.773,82
5	Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	550
6	Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	14.000
7	Agência Nacional Mineral (ANM)	3.800
8	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	4.131
	TOTAL DA METRAGEM M²	**48.904**

102. Não obstante, é de conhecimento desta Corte de Contas que já existe o processo (TC 000.098/2025-6 - Representação), no qual se trata do Contrato 1/2010, celebrado entre ANTT e J. N. Venâncio Administração de Imóveis Ltda. (06.945.555/0001-92), em 8/1/2010, inicialmente como aluguel, com vigência até 2/9/2047, após oitavo termo aditivo em que se exerceu o direito de reversão, no valor de R$ 687.583.333,33, oriundo da Dispensa de Licitação 175/2009.

103. Naquele processo, confere-se que a ANTT já alugava sua sede própria, localizada no SCE/SUL, Lote 10 do Trecho 3, Projeto Orla, Polo 8, Brasília/DF, desde 2010, assinando o oitavo termo aditivo para o exercício da compra do imóvel em setembro de 2024 (peça 3, do TC 000.098/2025-6).

104. No processo para formalização do Contrato 8/2025 da Antaq, também foi possível encontrar um alerta da Advocacia-Geral da União (AGU) à Antaq sobre esse fato, antes de se decidir pela efetiva assinatura da avença (peça 51, p. 515):

NOTA 00029/2025/PFANTAQ/PGF/AGU

15. Ressalte-se que o chamamento público foi realizado com metragem estimada em 48.904 metros quadrados. Contudo, aparentemente a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, que demandava 14.000 (quatorze mil) metros quadrados conforme o Termo de Referência do Chamamento Público (2549572), desistiu de seguir com o processo de locação, uma vez que é de conhecimento público que aquela Agência adquiriu o prédio que atualmente ocupa, localizado no Setor de Clubes Esportivos Sul de Brasília, por R$ 687,5 milhões, cujo contrato de aquisição foi firmado em 30 de setembro de 2024. Ademais, não existe certeza quanto à assinatura do contrato pelas demais autarquias.

16. Dessa maneira, o credenciamento pode ter restado prejudicado, uma vez que, se a metragem necessária for mesmo razoavelmente menor que a prospectada, outros imóveis poderiam provavelmente entrar na disputa, inclusive o imóvel que foi desclassificado do chamamento realizado, o que caracterizaria competição e, portanto, necessidade de realização de um processo licitatório. Recomenda-se, assim, que a área técnica esclareça se houve realmente desistência de interessados.

105. Por conta disso, aqui já se observam duas possíveis irregularidades: a primeira delas é a superestimativa da

metragem feita pela ANS na origem do CP 1/2024; a segunda é a ausência de verificação por parte da Antaq da possível desistência da ANTT, contraindo o parecer da AGU, situações que poderiam reduzir a metragem prospectada e abrir nova competição.

106. Quanto à atuação da ANS na origem do CP 1/2024, nota-se que ela concluiu o Edital do referido certame em 12/3/2024 (peça 51, p. 448-457). Por meio da Portaria ANS 168, de 16/7/2024, foi criada comissão de recebimento e avaliação para analisar as propostas do CP. Já o resultado do julgamento das propostas das empresas foi publicado em 23/9/2024 (peça 51, p. 497).

107. Porém, precisa-se atentar que a ANTT já estava em processo de aquisição do imóvel para sua sede própria. Como dito anteriormente, a ANTT já alugava o prédio desde 2010, realizando a aquisição daquele imóvel em 30/9/2024 (peça 3, do TC 000.098/2025-6).

108. É de se questionar que, apesar de o resultado do julgamento das propostas ter sido publicado em 23/9/2024, a ANS não soubesse de tais fatos e mantivesse a ANTT como uma das Entidades participantes, majorando a metragem em 14.000 m², mesmo essa última tendo adquirido o seu imóvel próprio no mesmo mês da publicação do resultado do CP 1/2024.

109. Ainda, ao se analisar a Nota Técnica 5575/2024 da ANTT, essa Agência em nenhum momento chega a citar contato com a ANS, ou Coarf, para a participação no CP 1/2024 (peça 15, p. 2-3, do TC 000.098/2025-6):

3. BUSCA POR IMÓVEIS PÚBLICOS E OUTRAS ALTERNATIVAS PARA A ALOCAÇÃO DA ANTT SEDE

3.1. Diante da necessidade de redução de despesas, ao longo do período de vigência do Contrato 1/2010, a ANTT buscou soluções para instalação de sua Sede em Brasília/DF.

3.2. Segue histórico das tratativas em busca de uma nova Sede:

3.2.1. Em 17/10/2019, A ANTT encaminhou à SPU, por meio do Sistema SISREI, pedido de disponibilidade de imóvel de propriedade da União capaz de abrigar a Sede da ANTT, conforme Consulta Prévia DF-0083/2019. A consulta resultou na Declaração de Indisponibilidade (1828605), emitida em 22/10/2019;

3.2.2. Em 29/03/2022, a ANTT encaminhou à SPU, por meio do sistema SISREI, nova consulta de disponibilidade de imóvel de propriedade da União capaz de abrigar a Sede da ANTT, conforme Consulta Prévia DF-0019/2022. A consulta resultou na Declaração de Indisponibilidade (11169682), emitida em 12/04/2022. Na oportunidade identificou-se que não havia disponibilidade de imóveis da União com características que atendam às necessidades da Sede da ANTT em Brasília/DF. Desta forma iniciou-se o processo de negociação para renovação locatícia, detalhado no processo SEI 50500.012910/2009-19;

3.2.3. Em 28/03/2023, a ANTT encaminhou à SPU, por meio do sistema SISREI, nova consulta de disponibilidade de imóvel de propriedade da União capaz de abrigar a Sede da ANTT, conforme Consulta Prévia DF-0017/2023. A consulta resultou na Declaração de Indisponibilidade (23983039), emitida em 15/12/2023;

3.2.4. Em 01/09/2023 após tratativas com o SERPRO/DF foi expedido o Ofício SEI 29175/2023/DG-ANTT (18669628) ao SERPRO demonstrando o interesse da ANTT em ocupar o imóvel localizado no endereço SGAN Quadra 601 Módulo 'V', porém o SERPRO declinou da oferta e informou que o prédio seria utilizado pela Presidência da República;

3.2.5. Em 13/06/2024, a ANTT realizou uma nova consulta à SPU (24755333), por meio do sistema SISREI, que resultou na Declaração de Indisponibilidade (24755338), emitida em 18/06/2024;

3.3. Mesmo diante das respostas formais de indisponibilidade, a ANTT ao longo dos anos de 2023 e 2024 realizou diversas tratativas com a SPU na busca por alternativas que viabilizassem a eliminação das despesas com aluguel da ANTT SEDE. No entanto, até o momento, não logrou êxito na demanda, pois não há imóvel da União com características para abrigar a Agência

110. Cabe salientar, conforme apontado no item 87 desta instrução, que a empresa 601 Empreendimentos Imobiliários S.A foi desclassificada por não possuir imóvel com tal metragem mínima de 48.904m², e que esse superdimensionamento em razão da área prevista para a ANTT pode ter eliminado uma candidata da disputa. Em vista disso, existem indícios de superdimensionamento da metragem, em violação à Lei 14.133/2021, arts. 6º, inc. XXIII, 'a', 18 inc. II, § 1º inc. IV, por não definir adequadamente o objeto, em especial, sua metragem, ou no mínimo, violação do princípio da autotutela (Lei 9.784/1999, art. 53, Lei 14.133/2021, art. 71, inc. II, § 2º), quando deveria corrigir a metragem, após a aquisição da sede pela ANTT ainda em setembro de 2024, sendo necessário propor a **oitiva** da **ANS**.

111. Embora se tenha citado como fundamento legal a revogação de licitação prevista na Lei 14.133/2021, entende-se que essa previsão pode ser aplicada por analogia ao caso do CP 1/2024, pois os elementos dos autos indicam que houve desistência da ANTT em relação a sua metragem constante do referido Chamamento, após

adquirir sua sede.

112. Isso demandaria a correção do Anexo I, para alteração da metragem total, e a republicação do Edital (caso o chamamento ainda estivesse em andamento), ou mesmo a sua revogação (caso já tivesse sido concluído).

113. Além disso, já sobre a ausência de verificação por parte da **Antaq** da efetiva participação da ANTT no CP 1/2024, constata-se que essa Agência contrariou o parecer da AGU (ainda que não vinculante), de forma desmotivada.

114. A contrariedade ao parecer não vinculante, isoladamente, não é automaticamente ilícita - o gestor tem o direito de divergir, desde que o faça de forma expressa e tecnicamente fundamentada; a irregularidade nasce da divergência imotivada ou do descumprimento da diligência recomendada, e não do exercício legítimo da discricionariedade administrativa devidamente justificada.

115. Assim, há indícios de violação da Lei 9.784/1999, art. 50, incs. IV e VII, que exige motivação expressa dos atos administrativos, sobretudo quando nos casos de inexigibilidade de licitação e deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou **discrepem de pareceres**, laudos, propostas e relatórios oficiais.

116. Logo, considerando que a **Antaq** contrariou de forma imotivada a recomendação da AGU sobre a verificação de provável desistência da ANTT, situação que poderia reduzir a metragem total exigida e abrir competição, tronando-se inviável a contratação direta por inexigibilidade, também merece ser instada em **oitiva** essa Agência.

117. Ressalte-se que diversas podem ter sido as causas do superdimensionamento, sendo necessário verificar mais informações diretamente com outras Entidades envolvidas neste caso em voga, antes de se decidir o mérito.

118. Para tanto, até mesmo com intuito de se cotejar com as informações a serem prestadas pela ANS, vislumbra-se oportuno realizar a **diligência** também da **ANTT**, a fim de se verificar se essa Agência chegou a solicitar formalmente sua inclusão no CP 1/2024 em algum momento, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitou sua exclusão, por ter adquirido sua sede própria junto a JNV.

119. Pontue-se que, até o momento, 28/6/2026, só se tem o conhecimento das seguintes avenças decorrentes do CP 1/2024: Contrato 8/2025 - Antaq, no valor global de R$ 104.553.984,00, com vigência de 26/6/2025 até 26/6/2035 (peças 4-5); Contrato 11/2025 - Cade, no valor global de R$ 99.264.000,00, com vigência de 1º/4/2028 até 1º/4/2038 (peças 6, 9-10); e Contrato 25/2025, Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., valor global de R$ 148.842.684,40, com vigência de 1º/8/2026 até 1º/8/2035 (peça 13).

120. Nessa esteira, do quadro que expõe a metragem total requerida acima se vê que existem empresas que constavam como participantes do CP 1/2024, mas que, até o momento, não se encontram informações sobre a assinatura de contrato de locação decorrente do certame com a empresa Lotus, quais sejam: Agência Nacional de Energia Elétrica (**Aneel**); Agência Nacional do Petróleo (**ANP**); Agência Nacional Mineral (**ANM**); além da própria Agência Nacional de Saúde Suplementar (**ANS**).

121. Pois, mostra-se também oportuno realizar a **diligência** das Entidades supracitadas, com fito de se verificar se essas Agências chegaram a solicitar formalmente suas inclusões no CP 1/2024 em algum momento, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitaram suas exclusões, ou se ainda pretendem firmar o contrato de locação com a empresa Lotus futuramente.

Restrição de competitividade por excesso de especificações no Edital e no TR do CP 1/2024

Fundamento legal e/ou jurisprudencial: Lei 14.133/2021, art. 9º, inc. I, 'a', art. 11, inc. I, e art. 20; Lei 9.784/1999, art. 50, incs. IV e VII; Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU

Análise da Unidade Técnica (UT):

122. Conjugado com a ausência de parcelamento do objeto (o qual, por si só, já restringe a competitividade), a ANS também inseriu uma série de exigências questionáveis, que se mostraram excessivamente restritivas.

123. A primeira dessas exigências foi a de localização. O **item 5.2.2. do TR** requereu localização do imóvel ofertado em raio inferior a **2 km da Rodoviária do Plano Piloto**, sob o pretexto facilitar o transporte de servidores, agentes terceirizados e público em geral.

124. A limitação geográfica a um raio de até 2 km da Rodoviária, combinada com outras exigências a exemplo da alta metragem, mais *facilities*, reduz drasticamente o universo de imóveis aptos, pois confina a disputa a uma das áreas mais valorizadas e com pouca oferta de grandes lajes corporativas que reúnam todos os requisitos cumulativamente.

125. Foi justamente esse critério que desclassificou a proposta da Luner (Edifício Telemundi), sob a alegação de distância superior ao limite de 2 km (peça 51, p. 476). Embora a centralidade tenha certa justificativa (acesso a

transporte público e interlocução interinstitucional), um raio tão restrito tende a afunilar a competição, o que realmente aconteceu na prática.

126. Ainda considerando as características da região do Plano Piloto em Brasília - DF, cidade que, por sua natureza, costuma ter distância significativa entre os setores, não se mostra razoável a exigência de apenas 2 km.

127. Ademais, não se sabe se este foi um parâmetro objetivamente motivado por estudo técnico, ou o porquê esse limite não pôde ser ampliado para cinco ou dez km, por exemplo. Também não se encontram nos autos estudos prévios de pesquisa de mercado anterior ao chamamento para se verificar se existiam imóveis nessa região capazes de atender ao requisito. Em vista disso, mostra-se oportuno pedir tais informações à ANS em sede de diligência.

128. Já a segunda delas é a mais incomum. O TR do Edital do CP 1/2024 exigiu como requisito obrigatório do imóvel a existência de **heliponto** (grifos da UT):

4. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

4.1. Requisitos obrigatórios do imóvel:

(…)

4.1.10. Possuir **heliponto** e de carga com dimensões mínimas de 2,60 m x 3,40 m, a fim de facilitar o fluxo do dia a dia do empreendimento;

129. Consoante se extrai dos documentos do processo administrativo fornecido pela Antaq em diligência, duas empresas (601 e Paulo Octavio) tiveram propostas desclassificadas por não cumprirem o requisito de heliponto (peça 51, p. 475).

130. Ainda, a Antaq foi alertada sobre essa exigência restritiva pela AGU, antes de se decidir por assinar seu Contrato 8/2025, na Nota 29/2025/PFANTAQ/PGF/AGU (peça 51, p. 516), no entanto, nada fez a respeito, tampouco apresentou justificativas plausíveis para continuar com o processo de contratação da empresa Lotus, que foi a única a atender os requisitos do CP 1/2024, com exigências restritivas (peça 51, p. 666-667):

2. Com relação à recomendação indicada no item 17 da NOTA 00029/2025/PFANTAQ/PGF/AGU:

17. Ademais, não encontramos nos autos quaisquer esclarecimentos **sobre a exigência do heliponto, seja por parte da Antaq, seja da parte de outros participantes do chamamento público**. Conforme se observa do documento de Análise das Propostas (2549574) do chamamento público, a existência do heliponto foi um dos critérios utilizados para desclassificar dois dos imóveis ofertados. **Se a necessidade da exigência não for justificada pela Antaq ou pelos demais participantes remanescentes do chamamento, mais uma vez resta prejudicado o credenciamento**, uma vez que se trata exigência que restringe a oferta de imóveis que poderiam atender à demanda das entidades. Dessa forma, fica mais uma vez prejudicada a caracterização da inviabilidade de competição - requisito indispensável para se reconhecer a inexigibilidade do procedimento licitatório. Tal ponto também merece esclarecimentos complementares pela área técnica. (grifado)

3. Para responder quanto ao mérito dos requisitos obrigatórios, necessitaria retroagir às discussões conduzidas pela ANS junto aos órgãos participantes à época da construção do chamamento público à qual foi iniciada em 2023, uma vez que não consta nos autos o detalhamento da questão suscitada, bem como dos demais requisitos obrigatórios e/ou desejáveis.

4. O requisito apontado pela PFA foi instituído no TERMO DE REFERÊNCIA - TR Nº: 1/2024/GEASI/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, (SEI 28777466, processo 33910.040539/2023-92 da ANS), o qual juntamente com a MINUTA DE EDITAL Nº: 1/2024/GEASI/GGAFI/DIRAD-DIGES/DIGES, foram analisados pela AGU, no âmbito do PARECER 00018/2024/GEADM/PFANS/PGF/AGU, anexo aos presentes autos, tendo esse recomendado ajustes aos documentos, sem, contudo, abordar a questão em tela. Já no âmbito da ANTAQ, a análise jurídica se deu por meio da NOTA 00010/2025/PFANTAQ/PGF/AGU, 2492587.

5. Não houve pedido de impugnação do edital, do termo de referência, relativos ao chamamento público ou ao seu resultado.

6. Ainda relativo ao item 17 da NOTA 00029/2025/PFANTAQ/PGF/AGU, ressalta-se que a atual etapa da instrução é posterior à fase de chamamento público, sendo que a Antaq, por meio do ACÓRDÃO 168/2025-ANTAQ, já se posicionou pelo prosseguimento da instrução visando a contratação, por inexigibilidade de licitação, face o resultado do chamamento, de maneira que não compete a SAF e suas áreas técnicas revisitarem uma decisão da Diretoria Colegiada

131. Sob o pretexto de não ter existido impugnação ao CP 1/2024 e por já ter uma decisão da Diretoria Colegiada, por meio do Acórdão 168/2025-Antaq, a Superintendência de Administração e Finanças - SAF da Antaq não esclareceu o assunto.

132. Posteriormente, o relator Caio César Farias Leôncio, Diretor-Geral da Antaq, em seu voto para aprovar a contratação por inexigibilidade de licitação e autorizar a despesa referente à locação do Edifício Lotus Tower,

também não moveu esforços para verificar o real impacto dessa exigência restritiva sobre heliponto (peça 51, p. 981):

9. Noutra toada, registro, por oportuno, que a SAF pontuou sobre a necessidade da Diretoria Colegiada apreciar aspectos relacionados à etapa de Chamamento Público, conforme ponderação trazida na Nota Jurídica 00029/2025/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 2555061) e Despacho 00479/2025/PFANTAQ/PGF/AGU (SEI 2555062), o qual abordou a questão da exigência de heliponto nas regras do Edital. Pois bem. Como bem observado na manifestação da SAF contida no Despacho SAF 2570509, revisitar matéria do Chamamento Público implica na revogação do Acórdão 168-2025-ANTAQ (SEI2501492), fato processualmente inadequado, dado que, a juízo deste Relator, constitui questão anterior ao referido Acordão que resta alcançado pela preclusão lógica, dado que a instrução ora deliberado é a previstas art. 24 da Instrução Normativa SEGES/ME 103, a saber, o procedimento de inexigibilidade de licitação.

133. Não se encontram nos autos deste processo quaisquer estudos técnicos, memoriais, ou algo do tipo, embasados em suporte documental, que comprovem algum uso efetivo de qualquer heliponto de Brasília pelas Agências Reguladoras participantes do CP 1/2024 nos últimos anos, indicando uma necessidade real de que o imóvel possua tal comodidade. Em vista disso, instar-se-á a ANS em diligência, a fim de que envie comprovações de que esse requisito do Edital é realmente necessário às participantes.

134. Como visto acima, mesmo tendo conhecimento do vício de restrição de competitividade lá na origem no CP 1/2024, realizado pela ANS, que selecionou a Lotus, a Antaq deu prosseguimento na contratação da empresa por inexigibilidade, com base em um edital com exigências restritivas.

135. Assim como na irregularidade tratada acima, há indícios de violação da Lei 9.784/1999, art. 50, incs. IV e VII, que exige motivação expressa dos atos administrativos, sobretudo quando nos casos de inexigibilidade de licitação e deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou **discrepem de pareceres**, laudos, propostas e relatórios oficiais.

136. Logo, considerando que a **Antaq** contrariou de forma imotivada a recomendação da AGU sobre a possível restrição de competitividade pela exigência de heliponto, merece ser instada em **oitiva** essa Agência.

137. Outro item que chama atenção é também um requisito obrigatório de **pé-direito na medida exata de 2,70 m**, sem qualquer margem de variação máxima ou mínima daquela medida (peça 51, p. 460):

4. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA

4.1. Requisitos obrigatórios do imóvel:

(…)

4.1.4. Ter pé-direito útil acabado de 2,70 em todos os ambientes de escritório, de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo da cidade de Brasília/DF;

138. Malgrado tal exigência não tenha sido motivo de desclassificação da proposta de alguma empresa interessada, chama a atenção tanto o fato de não existir uma margem de variação mínima e máxima de metragem, como também o fato de a empresa Lotus possuir um empreendimento com a medida exata 2,70 m de pé-direito igual a exigida no Edital da CP 1/2024 (peça 51, p. 236 e 245).

139. Ainda, constata-se dos documentos do instrumento convocatório do CP 1/2024 que esses exigiram, de forma **cumulativa**, um extenso **rol de especificações de padrão corporativo elevado** (classe AAA), a título exemplificativo: a) área computável de no mínimo 48.904m²; b) heliponto; c) estar a no máximo 2 km da Rodoviária; d) medida exata de pé-direito de 2,70 m; e) acessos públicos e de serviço segregados; f) sistemas de climatização com selo de nível de eficiência Procel A; g) cabeamento estruturado e fibra óptica; h) CFTV e controle de acesso; i) infraestrutura elétrica redundante; j) conformidade com NBRs: 207/1999, 313/2007, 5.665/1983, 9050, 5410/2004, 8995-1/2013, 280/2011, 13248/2014, 7.288/1994, 7286/2015, 5419, 14565:2012 NR-24, ANSI/TIA-568-C, 568-C.0, 568-C.1, 568-C.2 e 568-C.3, EIA/TIA TSB 36 ISO/IEC 11801; k) estacionamento na proporção de uma vaga a cada 50 m²; l) sistemas aderentes aos conceitos de sustentabilidade com relação à eficiência energética e economia de água potável (peça 51, p. 460-466).

140. Segundo a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, tal classificação (*triple* A) é a mais alta possível dos edifícios brasileiros de escritórios, sob o ponto de vista de seus usuários e de acordo com o estado dos principais atributos prediais, consulta em 27/6/2026 (https://www.realestate.br/site/conteudo/pagina/1,116+O_SISTEMA_DE_CLASSIFICACAO_DA_QUALIDADE.html):

O SISTEMA DE CLASSIFICAÇÃO DA QUALIDADE

O PROCESSO DE CLASSIFICAÇÃO DA QUALIDADE DE EDIFÍCIOS DE ESCRITÓRIOS do NRE-POLI funciona com base nos seguintes sistemas e rotinas:

[i] - Sistema de classificação:

É o instrumento que permite a classificação dos edifícios brasileiros de escritórios, sob o ponto de vista de seus usuários e de acordo com o estado dos principais atributos prediais detectados para o edifício em processo de classificação;

O sistema de classificação é operacionalizado através de dois mecanismos de apoio:

[i.1] - Matriz de atributos:

Construída a partir da opinião prevalente do mercado, é o instrumento que conduz a análise da qualidade do edifício de escritórios, da qual resulta uma pontuação, à qual está associada uma nota;

[i.2] - Escala de classificação:

Conforme o patamar da pontuação alcançada, o edifício em análise recebe uma classificação hierarquizada a partir das seguintes categorias: AAA, AA, A, BBB, BB, B e C, descritas a seguir:

Classe AAA: representa o topo da escala, compreendendo os empreendimentos que apresentam a mais alta qualidade, no que se refere aos padrões construtivos e de tecnologia de sistemas prediais. O edifício para ser certificado nessa classe deve ter projeto inovador, alto nível de tecnologia embarcada, excepcional padrão construtivo, preocupação com a qualidade do ambiente de trabalho, total controle do usuário sobre seu ambiente, atenção à imagem externa da edificação e localização de destaque dentro da malha urbana, este último atributo utilizado apenas na classificação regional. Por conta do elevado grau de inovações de projeto e tecnologia embarcada, esta condição é considerada quase invulnerável, no sentido de que, decorrido o prazo de validade da classificação de 3 anos, é muito improvável que a condição competitiva do edifício seja adversamente afetada por evolução dos parâmetros empregados nos mercados de edifícios de escritórios para locação, em termos de materiais e processos construtivos, desenho arquitetônico, tecnologia disponível e estruturação organizacional das empresas.

Classe AA: classe que compreende os empreendimentos que apresentam qualidade muito alta com relação aos seus padrões construtivos e de tecnologia de sistemas prediais, sendo que esta condição, decorrido o prazo de validade da classificação, não é significativamente vulnerável a previsíveis evoluções no mercado. Nesta classe, os edifícios devem apresentar projeto com alguns elementos inovadores, padrão construtivo muito alto, preocupação com o ambiente de trabalho, bom controle do usuário sobre o ambiente e alguma preocupação com a imagem da edificação. Durante o processo de certificação, o empreendimento deve apresentar uma condição ótima de aderência do estado detectado para os atributos do edifício aos mais altos padrões de construção vigentes, sendo admissível a não incorporação de tecnologias ou atributos de projeto inovadores, por exemplo.

Classe A: os empreendimentos considerados nesta classe apresentam qualidade alta com relação aos seus padrões construtivos e de tecnologia de sistemas prediais, entretanto, percebe-se a ausência total de quaisquer elementos de sistemas prediais inovadores, sendo também percebido que alguns elementos de projeto arquitetônico que poderiam melhorar a qualidade do ambiente de trabalho não foram incorporados. A aderência aos mais altos padrões é muito pouco vulnerável, mas ainda assim, decorrido o prazo de validade da classificação, essa aderência pode ser mais vulnerável, que a aderência das classes superiores, a previsíveis evoluções dos parâmetros empregados no mercado em termos de materiais e processos construtivos, desenho arquitetônico e tecnologia disponível no edifício.

Classe BBB: esta é considerada uma classe intermediária nas escalas e assim, os empreendimentos com esta classificação normalmente apresentam um bom padrão de qualidade construtiva, porém sem qualquer inovação, e identificam-se algumas falhas de projeto. Normalmente neste caso, a qualidade do ambiente de trabalho, nas áreas privativas, vai pouco além das funcionalidades básicas de um edifício comercial. Verifica-se uma boa aderência do estado detectado para os atributos do edifício aos mais altos padrões de construção vigentes, porém, expirada a validade da classificação, essa aderência é provavelmente mais afetada adversamente, que a aderência das classes superiores, por avanços no setor de real estate.

Classe BB: verifica-se, nos empreendimentos desta classe um padrão de qualidade apenas regular, não se percebendo uma preocupação específica com relação à qualidade do ambiente de trabalho nas áreas privativas. Além disso, são oferecidos serviços prediais básicos, sendo que o usuário típico tem pouco controle sobre as funcionalidades dos mesmos (conforto térmico, iluminação, etc). Regular aderência do estado detectado para os atributos do edifício aos mais altos padrões de construção vigentes. Decorrido o prazo de validade da classificação, é provável que essa aderência seja fortemente afetada pelas evoluções no setor.

Classe B: os empreendimentos desta classe apresentam qualidade construtiva mínima e muito vulnerável. Os atributos de projeto impedem que sejam realizadas intervenções no sentido de promover melhorias na qualidade do ambiente de trabalho. O usuário não tem qualquer controle sobre a oferta de serviços prediais, os quais apresentam nível funcional suficiente para que o empreendimento opere em condições regulares, durante horários normais de trabalho. Expirada a validade da classificação, é muito provável que esteja bastante

obsoleto para usuários corporativos.

Classe C: esta classe abrange os edifícios que apresentam inadequação do estado detectado para os atributos do edifício aos mais altos padrões de construção vigentes. O usuário não tem qualquer controle sobre os sistemas prediais, sendo usual a instalação de sistemas independentes, sem projeto ou integração planejada com o restante dos sistemas prediais. O patamar de qualidade é altamente vulnerável. Além disto, após o prazo de validade da certificação, é bastante provável que o edifício passe a ter qualidade desprezível e não mais se enquadre na escala de classificação.

141. Aqui, rememore-se a citação da introdução desta instrução tanto sobre restrições orçamentárias, como sobre não se vislumbrar a necessidade de Entidades Públicas comprarem/alugarem imóveis de altíssimo padrão, até pela vedação a contratações de luxo na Administração Pública.

142. A primeira citação, pontue-se novamente o cenário de restrição orçamentária generalizada na União. A auditoria operacional realizada pelo TCU sobre a estrutura e o funcionamento das Agências Reguladoras: Aneel, ANP, Anatel e ANM, TC 022.280/2024-3, identificou que essas Entidades estão sofrendo cortes orçamentários e contingenciamentos que impactam as atividades das agências e comprometem a fiscalização, administração, investimentos em tecnologia e inovação e atendimento ao público (Acórdão 280/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira).

143. Logo, entende-se que alugar imóveis do mais alto padrão de qualidade, com custos operacionais elevados, pode ser temerário, pela desconexão com a realidade financeira dessas Agências envolvidas no Chamamento 1/2024.

144. Entende-se compreensível que a Administração Pública busque bons prédios para abrigar seus servidores, contudo, não se pode exagerar nas exigências a ponto de se buscar imóveis luxuosos, com comodidades que as Agências não conseguem sequer explicar a necessidade (a exemplo do heliponto), com custos demasiadamente elevados.

145. A Lei 14.133/2021, art. 20, diz que itens de consumo adquiridos para suprir as demandas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo. Novamente, em que pese a Lei cite itens de consumo, o seu racional pode ser aplicado aos serviços de aluguéis por analogia.

146. Ainda, seria aceitável optar por imóveis mais novos de padrão de qualidade um pouco mais alto, quando, diante de várias opções de concorrentes com valores de aluguéis competitivos entre si, compatíveis com o mercado em geral, se escolhesse o melhor custo-benefício dentre eles.

147. No entanto, num cenário em que se produz um edital com diversas exigências de altíssimo padrão, a ponto de apenas uma empresa apresentar proposta aceitável, tem-se um excesso de especificações que leva a restrição de competitividade, culminando em uma contratação não vantajosa para Administração.

148. Não se pode negar que o objeto deve ser bem definido pela Administração no planejamento de um certame, entretanto, o detalhamento excessivo, como observado nesse caso prático, há violação da legislação e da jurisprudência vigentes.

149. A Lei 14.133/2021, art. 9º, inc. I, 'a', diz que é vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório.

150. O TCU já decidiu que a Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação, conforme Acórdão 2.407/2006-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler.

151. Já o enunciado do Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário, abaixo transcrito, embora tenha versado sobre aquisição de equipamentos, traz entendimento análogo ao do Acórdão 2.407/2006-TCU-Plenário:

Acórdão 2.383/2014-TCU-Plenário, relator Ministro José Mucio Monteiro

Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, **deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos** e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado. (grifos da UT)

152. Ademais, citam-se outros Acórdãos desta Corte de Contas que caminham no mesmo sentido:

Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas

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.** (grifos da UT)

Acórdão 898/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler

9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Crea-SP que adote providências cabíveis com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 9/2020 e, consequentemente, a respectiva Ata de Registro Preços, cabendo informar ao TCU as providências adotadas, no prazo de até 15 (quinze) dias, considerando que no referido certame licitatório foram constatadas as seguintes irregularidades não elididas em sede de oitiva:

9.2.1. estudos técnicos preliminares, Termo de Referência e edital contendo as seguintes lacunas/omissões e previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica e com violação de disposições legais, princípios e jurisprudência do TCU, na forma a seguir descrita:

9.2.1.3. **detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados**, em afronta ao item 1 da alínea 'a' do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002, que vedam **especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou injustificadas**, fato que contribuiu para a **restrição à competitividade no certame**; (grifos da UT)

153. Apesar da Lei e a jurisprudências acima falarem especificamente em licitações, entende-se que elas podem ser aplicadas ao caso concreto do CP 1/2024 por analogia.

154. Até o presente momento, não se encontram nos autos deste processo justificativas plausíveis para o conjunto de exigências restritivas explanadas acima. Como explícito no Manual de Licitações desta Corte de Contas, o excessivo detalhamento das características do imóvel que se pretende adquirir ou alugar, sem a demonstração da necessidade dessas particularidades, evidencia restrição indevida ao caráter competitivo da licitação e direcionamento da contratação.

155. Todas essas anomalias previstas no Edital e TR do CP 1/2024 podem ter impedido de se assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, em afronta à Lei 14.133/2021, art. 11, inc. I.

156. Portanto, propor-se-á que seja realizada a **oitiva** e **diligência** da **ANS**, a fim de que se manifeste em relação aos indícios de irregularidades tratados neste tópico sobre o planejamento do CP 1/2024, na forma da proposta de encaminhamento adiante.

Questões acessórias

157. Nesta seção, procura-se expor algumas situações que, embora a lei e a jurisprudência não revelem taxativamente como irregulares, entretanto, num cenário deste certame com uma série de indícios de irregularidades, podem agravar os possíveis danos à Administração Pública.

158. A fixação do IPCA como índice obrigatório de reajuste, prevista no item 4.3 do Edital do CP 1/2024, foi utilizada como critério desclassificatório da proposta da Paulo Octávio, que ofertou o IGP-M (peça 51, p. 481).

159. Cabe ponderar se a divergência de índice deveria gerar desclassificação imediata ou se poderia ter sido objeto de saneamento/negociação, já que se trata de cláusula econômica passível de ajuste, e não de inaptidão do imóvel propriamente dita. Tratar requisito de natureza contratual como condição eliminatória pode, em tese, restringir injustificadamente a disputa.

160. Outros pontos a serem questionados são os prazos de vigência dos contratos. Sabe-se que, até o momento, foram firmados as seguintes avenças decorrentes do CP 1/2024 a seguir: Contrato 8/2025 - Antaq, no valor global de R$ 104.553.984,00, com vigência de 26/6/2025 até 26/6/2035 (peças 4-5); e Contrato 11/2025 - Cade, no valor global de R$ 99.264.000,00, com vigência de 1º/4/2028 até 1º/4/2038 (peças 6, 9-10); Contrato 25/2025, Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., valor global de R$ 148.842.684,40, com vigência de 1º/8/2026 até 1º/8/2035 (peça 13). Nota-se que dois contratos têm vigência inicial de dez anos, e um de nove anos.

161. Esse é um ponto relevante e pode constituir uma das fragilidades do CP 1/2024, não porque um contrato de dez anos seja, por si só, ilegal, mas porque a decisão de assumir um compromisso financeiro dessa magnitude exige motivação reforçada e demonstração concreta de vantajosidade, especialmente quando o imóvel sequer estava concluído e operacional.

162. A própria IN Seges/ME 103/2022, art. 9º, inc. II, admite contratos de locação por até dez anos. Contudo, essa autorização não elimina a incidência dos princípios da Lei 14.133/2021, especialmente os do planejamento, da motivação, da eficiência, da economicidade e da gestão por resultados.

163. Vislumbra-se o risco de aprisionamento contratual (*lock-in*). Contratos de dez anos podem produzir forte efeito de dependência. Caso, após um ou dois anos de ocupação, sejam identificados problemas relevantes, a

Administração poderá enfrentar dificuldades para substituir o imóvel sem suportar elevados custos financeiros, operacionais e administrativos, reduzindo a flexibilidade administrativa.

164. Assim, a fixação do prazo deveria estar atrelada a evidências concretas de vantajosidade, robustamente justificativa. Porém, nos autos deste processo não se encontram motivos plausíveis para fixação de tais prazos tão extensos, principalmente diante de um certame repleto de indícios de restrição de competitividade.

165. Pelo contrário, mostram-se incautas as celebrações de contratos com o prazo máximo de dez anos, já na primeira negociação, sem nem mesmo terem conhecido o Edifício pronto, adaptado para as necessidades da Agência e em operação.

Síntese dos fatos

166. O conjunto de evidências constantes dos autos deste processo, até o momento, (indícios de ausência de parcelamento injustificado, superestimativa da metragem, excesso de especificação do objeto) levam a crer que a inexigibilidade alegada pela ANS no CP 1/2024 pode não ter existido de fato.

167. Quando o conjunto de exigências é desenhado de maneira desarrazoada, de modo a afunilar o resultado para um único proponente, a inexigibilidade deixa de ser um fenômeno objetivo da realidade e passa a ser um produto de possíveis erros da própria entidade contratante no seu planejamento.

168. Nessa análise preliminar ao mérito, existem indícios de que tudo isso pode ter configurado violação à Lei 14.133/2021, art. 74, inc. V, § 5º, por não terem sido observados os requisitos para a real configuração da inexigibilidade, principalmente, no tocante a verdadeira inviabilidade de competição.

Análise de adoção de medida cautelar de ofício

169. 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.

170. Como exposto acima, existe plausibilidade jurídica nos indícios de irregularidades aqui tratados.

171. Ademais, a Antaq informou que, até a data do relatório, não houve qualquer execução financeira decorrente do Contrato 8/2025-Antaq, inexistindo pagamentos, liquidações ou desembolsos. Tal circunstância decorre do fato de que o empreendimento Lotus Tower está previsto para conclusão e entrega em 2027, não tendo sido iniciada a fase de ocupação nem o pagamento das contraprestações locatícias (peça 27, p. 5).

172. Já no que pertine aos Contratos: 11/2025 - Cade, com vigência de 1º/4/2028 até 1º/4/2038 (peças 6, 9-10); e Contrato 25/2025 - Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com vigência de 1º/8/2026 até 1º/8/2035 (peça 13), não se tem informações sobre a existência de pagamentos efetuados. Porém, pela resposta da Antaq de entrega do imóvel somente em 2027, presume-se que ainda não houve desembolsos também em relação a essas avenças.

173. Em vista disso, entende-se que estão configurados os pressupostos do perigo da demora, por se tratar de CP, do qual contratos já foram assinados, todavia ainda não há prestação de serviços iniciada ou pagamentos nesse sentido.

174. Acerca dos pressupostos do perigo da demora reversão, presume-se que esses estão afastados, vez que tais Agências envolvidas no CP 1/2024 já ocupam outros prédios para uso como sedes, e ainda aguardam a conclusão e a entrega do Edifício Lotus Tower para 2027.

175. Diante de tantos indícios de irregularidade tratados nesta instrução, os quais em conjunto, podem levar a Administração Pública a contratações não vantajosas, mostra-se sensato vislumbrar a suspensão do CP 1/2024 (para evitar novas formalizações de contratos), bem como a suspensão dos contratos já firmados: 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade, 25/2025-Infra S.A. Conquanto não exista pedido nesta representação, propor-se-á que seja **adotada a medida cautelar de ofício**, para suspender o CP 1/2024 (a fim de que as Agências participantes não firmarem novos contratos) e os Contratos 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade, 25/2025-Infra S.A. já firmados decorrentes do certame.

Compartilhamento de informações com a CGU

176. A Antaq, em sua resposta à oitiva e diligência, registrou que está em andamento, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), a Auditoria 1730082, a qual possui objeto correlato ao tratado nos presentes autos (peça 29).

177. Em vista disso, considera-se que, para melhor proceder da análise deste caso, é essencial obter detalhes sobre a existência da suposta auditoria realizada pela CGU, tanto para evitar eventual duplicidade de esforços, como para garantir uma fiscalização eficiente, identificando documentos e evidências que auxiliem o TCU a compreender a extensão das possíveis irregularidades.

178. Ademais, a solicitação de informações à CGU está alinhada ao princípio da cooperação entre órgãos públicos, promovendo investigações céleres e eficientes. O compartilhamento de dados, no presente caso, é estratégico para que o TCU cumpra sua missão institucional e responda às demandas do Congresso Nacional e assegure a transparência e a boa gestão dos recursos públicos.
179. Por isso, será proposto o **compartilhamento de informações** com a CGU, com objetivo de subsidiar a análise de mérito deste processo.

CONCLUSÃO

180. Depois de todo o explicitado acima, entende-se está configurada a plausibilidade jurídica nos argumentos trazidos na representação, motivo pelo qual será proposta a realização de **oitiva**, e **diligência**.
181. Além disso, consideram presentes os pressupostos do perigo da demora e afastados os do perigo da demora reverso, motivo pelo qual será proposta a **adoção de medida cautelar** de ofício.
182. Também, será proposto o **compartilhamento de informações** com a CGU, com objetivo de subsidiar a análise de mérito deste processo.
183. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto imediato e relevante na UJ e/ou na sociedade, uma vez que, com a proposta desta instrução, as UJs envolvidas se manterão nas suas atuais sedes, até a análise de mérito pelo TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

184. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.
185. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.
186. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.
187. Houve proposta na primeira instrução (peça 15) de constituição de dois processos apartados para apurar os indícios de irregularidade nos os Contratos 11/2025-Cade, 25/2025-Infra S.A., porém, até o momento, sem informação sobre a efetiva constituição de tais apartados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

188. Em virtude do exposto, propõe-se:
188.1. **adotar medida cautelar**, para suspender o CP 1/2024 e os contratos dele decorrentes, uma vez presentes os pressupostos para sua adoção;
188.2. realizar a **oitiva** da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie quanto aos seguintes possíveis indícios de irregularidades relativos ao Chamamento Público (CP) 1/2024:
a) ausência de parcelamento do objeto em lotes, sem justificativa técnica e econômica plausível, realizando o Chamamento Público (CP) 1/2024 para a prospecção de um único imóvel, para abrigar conjuntamente todas as oito Entidades supostamente interessadas, na metragem total de 48.904 m², com potencial restrição de competitividade, em afronta à Lei 14.133/2021, art. 47, inc. II, e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 929/2017, 122/2014, 2006/2012, 1732/2009, 2407/2006, todos do Plenário do TCU, e da Súmula TCU 247;
b) superestimativa da metragem de 48.904 m², tendo em vista a ausência de elementos que comprovem o pedido da ANTT para ser incluída no certame, além de que essa Agência já alugava imóvel próprio e o adquiriu em setembro de 2024, sem que a ANS demonstrasse movimentações, a fim de retirá-la da metragem total, em possível afronta à Lei 14.133/2021, art. 6º, inc. XXIII, 'a', art. 18, inc. II, § 1º, inc. IV, por não definir adequadamente o objeto, em especial, sua metragem, ou no mínimo, violação ao princípio da autotutela (Lei 9.784/1999, art. 53; Lei 14.133/2021, art. 71, inc. II, § 2º), ao deixar de corrigir os próprios atos; e
c) restrição da competitividade, pelo excesso de especificações do objeto, sem justificativas técnicas, direcionando-o para um imóvel de alto padrão, forçando a incidência de uma inexigibilidade que poderia ser caracterizada sem tais excessos, em afronta à Lei 14.133/2021, art. 9º, inc. I, 'a', art. 11, inc. I, e art. 20; e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 898/2021, 2829/2015, 2383/2014, 2407/2006, todos do Plenário do TCU;
188.3. **diligenciar** a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a qual atuou como condutora do CP 1/2024, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) caso possua, envie os estudos técnicos para justificar a licitação em lote único, acumulando locação e *facilities*, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala, além da pesquisa de mercado sobre a existência de possíveis imóveis com tais características que pudessem atender esses requisitos;
b) caso possua, envie os estudos técnicos para justificar a necessidade de que o prédio para sediar Agências

Reguladoras participantes do CP 1/2024 possua heliponto, além da pesquisa de mercado sobre a existência de possíveis imóveis que pudessem atender tal requisito;
c) documentos que comprovem algum uso efetivo de qualquer heliponto de Brasília pelas Agências Reguladoras participantes do CP 1/2024 nos últimos anos, indicando qual a frequência de utilização dessa comodidade, detalhadamente por cada uma das Agências do certame;
d) caso possua, envie os estudos técnicos para justificar a exigência de o imóvel estar localizado a uma distância radial inferior a 2 km da Rodoviária do Plano Piloto, assim como os motivos de tal distância não ter sido maior, além da pesquisa de mercado anterior ao chamamento sobre a existência de possíveis imóveis que pudessem atender tal requisito;
e) caso possua, envie os estudos técnicos para justificar as especificações do objeto, em especial: medida exata de pé-direito de 2,70 m; acessos públicos e de serviço segregados; sistemas de climatização com selo de nível de eficiência Procel A; cabeamento estruturado e fibra óptica; CFTV e controle de acesso; infraestrutura elétrica redundante; conformidade com NBRs: 207/1999, 313/2007, 5.665/1983, 9050, 5410/2004, 8995-1/2013, 280/2011, 13248/2014, 7.288/1994, 7286/2015, 5419, 14565:2012 NR-24, ANSI/TIA-568-C, 568-C.0, 568-C.1, 568-C.2 e 568-C.3, EIA/TIA TSB 36 ISO/IEC 11801; estacionamento na proporção de uma vaga a cada 50 m²; sistemas aderentes aos conceitos de sustentabilidade com relação à eficiência energética e economia de água potável;
f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato; e
g) demais informações que julgar necessárias;
188.4. realizar a **oitiva** da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie quanto aos seguintes possíveis indícios de irregularidades relativos ao Chamamento Público (CP) 1/2024:
a) divergências sem motivação técnica adequada de parecer técnico da AGU, em afronta à Lei 9.784/1999, art. 50, incs. IV e VII, sobre:
a.1) ausência de verificação de provável desistência da ANTT, situação que poderia reduzir a metragem total exigida e abrir competição, tornando-se inviável da contratação direta por inexigibilidade;
a.2) possível restrição de competitividade pela exigência de heliponto, conforme item 4.1.1 do TR do CP 1/2024; e
b) demais informações que julgar necessárias;
188.5. **diligenciar** a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) informe se essa Agência chegou a solicitar formalmente sua inclusão no CP 1/2024, em algum momento, requerendo 14.000 m² para situar sua sede, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitou sua exclusão, por ter adquirido sua sede própria junto a JNV por meio do oitavo termo aditivo ao Contrato 1/2010, enviando os documentos que comprovem;
b) demais informações que julgar necessárias; e
c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;
188.6. **diligenciar** a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) informe se essa Agência chegou a solicitar formalmente sua inclusão no CP 1/2024, em algum momento, requerendo 8.248,75 m² para situar sua sede, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitou sua exclusão, ou se ainda pretendem firmar o contrato de locação com a empresa Lotus futuramente, enviando os documentos que comprovem;
b) demais informações que julgar necessárias; e
c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;
188.7. **diligenciar** a Agência Nacional do Petróleo (ANP), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) informe se essa Agência chegou a solicitar formalmente sua inclusão no CP 1/2024, em algum momento, requerendo 1.773,82 m² para situar sua sede, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitou sua

exclusão, ou se ainda pretendem firmar o contrato de locação com a empresa Lotus futuramente, enviando os documentos que comprovem;
b) demais informações que julgar necessárias; e
c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;
188.8. **diligenciar** a Agência Nacional Mineral (ANM), com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) informe se essa Agência chegou a solicitar formalmente sua inclusão no CP 1/2024, em algum momento, requerendo 3.800 m² para situar sua sede, e, existindo a afirmativa, se, posteriormente, solicitou sua exclusão, ou se ainda pretendem firmar o contrato de locação com a empresa Lotus futuramente, enviando os documentos que comprovem;
b) demais informações que julgar necessárias; e
c) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;
188.9. **diligenciar** a Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., Empresa Pública Federal, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) se já houve algum pagamento realizado em razão do Contrato 25/2025, decorrente do CP 1/2024; e
b) demais informações que julgar necessárias;
188.10. **diligenciar** o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, com fundamento nos artigos 157 e 187 do Regimento Interno deste Tribunal, para que, no prazo de **quinze dias**, encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:
a) se já houve algum pagamento realizado em razão do Contrato 11/2025, decorrente do CP 1/2024; e
b) demais informações que julgar necessárias;
188.11. **solicitar** à Controladoria-Geral da União (CGU), no prazo de quinze dias, a título de **compartilhamento de informações**, se possível, cópia dos documentos da Auditoria 1730082, relacionada ao Chamamento Público (CP) 1/2024, conduzido pela ANS, e sobre os Contratos 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade, 25/2025-Infra S.A. dele decorrentes, em especial, sobre eventuais achados, conclusões e decisões adotadas; e
188.12. **encaminhar** cópia da presente instrução, bem como da decisão que vier a ser adotada, à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), à Agência Nacional do Petróleo (ANP), à Agência Nacional Mineral (ANM), ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Infra S.A., razão social Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e à Controladoria-Geral da União, de maneira a embasarem suas respostas às oitivas, às diligências, e ao compartilhamento de informações."
É o relatório.

VOTO

Cuida-se de representação originada de relato de irregularidade recebido pela Ouvidoria do TCU, que trata de possíveis irregularidades no Contrato 8/2025, celebrado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq, como locatária, com a empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., para instalação da sede da Agência em Brasília/DF.

2. A representação apontou, em síntese, a ocorrência de possível sobrepreço no valor da locação, sob o argumento de que o preço por metro quadrado contratado seria substancialmente superior aos valores praticados em outros edifícios da região central de Brasília. Questionou-se, ainda, a regularidade da escolha do imóvel e do emprego da inexigibilidade de licitação.

3. O ajuste resultou de inexigibilidade de licitação precedida do Chamamento Público 1/2024, conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, no âmbito do Comitê das Agências Reguladoras Federais – Coarf, para a prospecção conjunta de imóvel destinado a abrigar diversas agências reguladoras e outros órgãos participantes.

4. O Contrato 8/2025 foi firmado em 26/6/2025, pelo prazo de 120 meses, com valor mensal de R$ 871.283,20 e valor global de R$ 104.553.984,00. Seu objeto consiste na locação, sob a modalidade *built to suit* – BTS, do empreendimento Lotus Tower, situado no Setor de Autarquias Norte, incluindo obras, adaptações e demais providências necessárias à futura ocupação do imóvel pela Antaq.

5. A vigência do ajuste iniciou-se com a sua assinatura, vinculando as partes quanto às obrigações preparatórias e às adaptações contratadas. Os efeitos financeiros da locação, contudo, dependem da efetiva entrega das chaves, precedida de vistoria técnica e da formalização de termo específico, prevista para 2027. A solução contratada prevê a futura disponibilização de espaço corporativo adaptado às exigências funcionais da Antaq, com obrigações associadas à implantação, à entrega e à operação do imóvel.

6. Em instrução preliminar (peça 15), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações entendeu que os elementos inicialmente reunidos justificavam o aprofundamento da apuração. A unidade observou que o valor de R$ 160,00 por metro quadrado previsto no Contrato 08/2025 superava em 161% a média de R$ 61,19 por metro quadrado extraída do índice FipeZap para a Asa Norte, em Brasília/DF.

7. A AudContratações registrou, ainda, que não constavam dos autos, naquele momento, elementos suficientes para demonstrar o atendimento aos requisitos previstos no art. 74, inciso V, e § 5º, da Lei 14.133/2021, especialmente quanto à justificativa do preço, à inexistência de imóvel público vago e disponível e à demonstração de que as características de localização e de instalações tornariam necessária a escolha do imóvel.

8. Diante desses indícios, a unidade propôs a realização de oitiva e diligência à Antaq, bem como de oitiva à Lotus Tower. Propôs, ainda, que estes autos permanecessem circunscritos ao Contrato 8/2025, firmado pela Antaq, com a constituição de processos apartados para o exame dos contratos celebrados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade e pela Infra S.A.

9. Acolhendo a proposta da unidade instrutora, autorizei a realização das medidas processuais indicadas. Em resposta, a Antaq apresentou documentação e esclarecimentos destinados a demonstrar que a contratação se insere em solução imobiliária estruturada na modalidade *built to suit* – BTS, com obrigações de adaptação do imóvel e estrutura de serviços associada à futura ocupação da sede.

10. A Agência juntou, ainda, cópia do processo administrativo de contratação (peça 51), que reúne o documento de formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, o mapa de riscos, os laudos de avaliação, as consultas à Secretaria do Patrimônio da União – SPU, as manifestações jurídicas e os atos de aprovação da contratação.

11. A documentação revela que a contratação foi precedida de chamamento público conduzido pelo Coarf, sob coordenação da ANS, com o objetivo de prospectar imóveis aptos a atender às necessidades das entidades participantes. Ao final do procedimento, a Lotus Tower foi classificada em primeiro lugar. Foram apresentadas quatro propostas, submetidas à avaliação de conformidade com os requisitos definidos no instrumento convocatório, tendo a empresa sido considerada a única proponente apta a atender integralmente às exigências estabelecidas.

12. A Antaq juntou, ainda, as Declarações de Indisponibilidade SISREI 40/2025 e 41/2025, emitidas após consultas à SPU, nas quais se registra a inexistência de imóvel público vago e disponível apto a atender às necessidades da agência, tanto em relação à demanda conjunta inicialmente projetada quanto à área posteriormente delimitada para a Antaq.

13. A Antaq sustentou que a decisão de migrar para nova sede decorreu de diagnóstico técnico de insuficiência funcional do imóvel atualmente ocupado. Segundo os documentos apresentados, embora a edificação possua área construída superior a 10.000 m², apenas 3.789,47 m² corresponderiam a área computável para fins de ocupação institucional; cerca de 61,70% da área teria sido classificada como não computável e 467,16 m² destinados à alocação de servidores estariam situados em espaços de subsolo ou circulação originalmente não concebidos para uso administrativo permanente.

14. A Agência afirmou, ainda, que a força de trabalho se encontra em expansão, que a nova solução permitiria atender a necessidades funcionais atualmente não supridas e que a vantajosidade da contratação deveria ser aferida à luz do custo global de ocupação, considerados o padrão construtivo do empreendimento, os serviços associados, as adaptações previstas e os benefícios esperados de eficiência energética e hídrica.
15. A Lotus Tower, por sua vez, contestou a metodologia inicialmente adotada para aferição do possível sobrepreço. Argumentou que a utilização de valor médio genérico de locação comercial não permitiria comparar adequadamente empreendimento corporativo novo, ainda em construção, estruturado sob a modalidade BTS, com obrigações de adaptação, entrega futura e características próprias de operação predial.
16. A locadora destacou, também, que os laudos de avaliação apresentados foram produzidos antes da celebração do Contrato 8/2025 e integraram o processo administrativo de contratação. Tais documentos buscaram demonstrar a compatibilidade do preço com o mercado imobiliário específico em que se insere o empreendimento, mediante consideração de variáveis como localização, padrão construtivo, área locável, características físicas do edifício e classificação corporativa informada.
17. Concluídas as oitivas e diligências inicialmente determinadas, os autos retornaram à AudContratações para exame das manifestações apresentadas e definição das providências subsequentes.
18. Em instrução conclusiva (peça 52), a AudContratações registrou que o exame do alegado sobrepreço demandaria aprofundamento adicional, razão pela qual propôs diferir a apreciação específica da compatibilidade dos valores contratados com o mercado imobiliário.
19. A unidade concentrou, então, sua análise em possíveis vícios de planejamento e de estruturação do Chamamento Público 1/2024, especialmente quanto ao dimensionamento da demanda coletiva, à manutenção da parcela originalmente atribuída à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, à exigência de heliponto, às restrições locacionais e a outras especificações que poderiam ter reduzido o universo de imóveis aptos a participar do procedimento.
20. Segundo a unidade instrutora, tais circunstâncias poderiam ter comprometido a demonstração da inviabilidade de competição exigida para a contratação direta, na medida em que a seleção de um único imóvel apto poderia decorrer não apenas das condições do mercado, mas também dos requisitos cumulativamente estabelecidos no instrumento convocatório.
21. Com base nesses indícios, a AudContratações propôs a adoção de medida cautelar destinada a suspender os efeitos do Chamamento Público 1/2024 e dos contratos dele decorrentes, inclusive o Contrato 8/2025-Antaq e os ajustes celebrados pelo Cade e pela Infra S.A.
22. A unidade propôs, ainda, a realização de oitivas e diligências dirigidas à ANS, à Antaq e às demais entidades participantes do chamamento, bem como a solicitação, à Controladoria-Geral da União – CGU, a título de compartilhamento de informações, de cópia dos documentos produzidos no âmbito da Auditoria 1730082, relacionada ao Chamamento Público 1/2024, conduzido pela ANS, e aos Contratos 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A. dele decorrentes, em especial quanto a eventuais achados, conclusões e decisões adotadas, a fim de subsidiar o prosseguimento da apuração.
23. Feita essa necessária contextualização, passo a decidir.
24. Conforme exposto, embora a representação tenha se originado de alegação de possível sobrepreço, a instrução conclusiva diferiu o exame específico da compatibilidade do preço contratado com o mercado imobiliário e concentrou-se em possíveis vícios de planejamento e de estruturação do Chamamento Público 1/2024, propondo a suspensão cautelar do procedimento e dos contratos dele decorrentes, além da realização de medidas instrutórias complementares.
25. Este exame não alcança o mérito da representação. Não se aprecia, nesta etapa, a ocorrência de sobrepreço, cujo exame foi diferido pela própria unidade instrutora, nem se conclui definitivamente acerca da regularidade da inexigibilidade ou da validade dos contratos decorrentes do Chamamento Público 1/2024.

26. Decide-se, por ora, sobre o cabimento da medida cautelar proposta e sobre as providências necessárias ao adequado prosseguimento da instrução. Adianto que os indícios reunidos quanto ao planejamento do certame são relevantes e merecem apuração; daí não decorre, porém, o cabimento da suspensão pretendida, pelas razões que passo a expor.

II – Dos pressupostos da medida cautelar

27. A medida cautelar no processo de controle tem caráter excepcional. O poder geral de cautela previsto no art. 276 do Regimento Interno, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como inerente a esta jurisdição (MS 24.510/DF), exige a presença cumulativa da plausibilidade jurídica e do perigo na demora. A ausência de qualquer dos dois pressupostos impede a concessão. Não basta a dúvida sobre a juridicidade do ato impugnado; é necessário que a espera pela decisão de mérito acarrete risco de lesão grave e de difícil reparação.

28. Cabe acrescentar distinção pertinente ao caso. O juízo cautelar funda-se em probabilidade, e a suspensão dele decorrente recai sobre atos e contratos ainda cobertos pela presunção de legitimidade. O grau de convencimento exigido para suspender um contrato é, por isso, superior ao necessário para apenas instruir o feito. O indício que autoriza a oitiva não autoriza, por si só, a constrição, que pressupõe demonstração compatível com as consequências que produz.

III – Da ausência do perigo da demora

29. O perigo na demora não está presente. Os próprios elementos da instrução o afastam. Conforme registrado em seus itens 171 a 174, não há execução financeira em curso em qualquer dos contratos, inexistindo pagamentos ou desembolsos; a entrega do empreendimento está prevista para 2027; e as unidades jurisdicionadas permanecem em suas sedes atuais. A unidade instrutora reconheceu, ainda, a ausência de perigo da demora reverso, por não depender nenhuma das entidades da nova locação para a continuidade de seus serviços.

30. Diante desse quadro, a decisão de mérito, precedida das oitivas, diligências e demais providências instrutórias pertinentes, antecederá com folga qualquer dispêndio de recursos públicos, que somente ocorrerá a partir de 2027. O erário está, assim, resguardado pelo curso ordinário do processo, sem necessidade de provimento antecipatório. A urgência que a instrução invoca corresponde, na realidade, à conveniência de decidir desde logo, o que não constitui pressuposto da tutela cautelar.

31. De igual modo, a alegada insuficiência funcional da sede atual e a expansão projetada da força de trabalho não demonstram urgência cautelar em favor da manutenção imediata do ajuste, mas recomendam que a instrução seja conduzida com celeridade, a fim de que a Administração disponha de decisão segura antes da etapa de ocupação do imóvel.

32. Embora evidenciem a relevância administrativa da controvérsia, tais circunstâncias não alteram o dado central de que a ocupação e os efeitos financeiros da locação ainda não se iniciaram.

IV – Do risco de dano ao erário decorrente da suspensão

33. A suspensão pretendida, além de desnecessária, é apta a produzir o dano que pretende evitar. A locação em exame não configura contrato em que a Administração atue com prerrogativas de império, mas envolve relação de natureza horizontal, regida predominantemente pela legislação locatícia (Lei 8.245/1991, inclusive na modalidade *built to suit* do art. 54-A), na qual o particular é contratante com expectativas patrimoniais tuteladas pelo contrato e pelo direito comum.

34. Nessa espécie de relação, a suspensão ou o desfazimento da avença antes de apuração conclusiva e sem adequada definição de seus efeitos pode ensejar, conforme a causa jurídica e a forma de extinção, eventuais pretensões de perdas e danos. A cláusula penal por rescisão antecipada (cláusula 15) constitui apenas uma das dimensões contratuais desse risco, à qual se soma a possibilidade de responsabilidade civil pela interrupção indevida do vínculo.

35. A rescisão de contrato cuja invalidade ainda não tenha sido demonstrada em cognição suficiente, fundada em indício ainda não comprovado, não elimina necessariamente os custos que se pretende evitar, mas pode substituí-los por passivo indenizatório acrescido de encargos e da incerteza do litígio.

36. Cumpre observar, ademais, que, antes da entrega das chaves, a própria cláusula condiciona a incidência da multa à comprovação das despesas diretamente decorrentes da rescisão, de modo que o risco patrimonial é concreto, mas não automático nem previamente quantificável.

37. Não se mostra, portanto, tecnicamente adequado tratar a multa compensatória de 15% como consequência financeira certa e integralmente exigível desde logo, sem prévia apuração dos investimentos realizados, dos custos efetivamente incorridos, da situação das obras e das obrigações assumidas pelas partes.

38. Entendo necessário, outrossim, distinguir a rescisão antecipada fundada em cláusula contratual de eventual declaração de invalidade do ajuste. A primeira submete-se, em princípio, às consequências convencionadas pelas partes; a segunda reclama definição específica de seus efeitos, à luz das causas do vício, das obrigações já constituídas, das despesas comprovadas e do regime proporcional de correção exigido pelos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

39. Não se pode presumir, nesta fase, nem a incidência automática da cláusula penal, tampouco a inexistência de eventuais efeitos indenizatórios.

40. Tal ponderação decorre de imposição legal. Os referidos artigos da Lindb, regulamentados pelo Decreto 9.830/2019, vedam decidir, na esfera controladora, administrativa e judicial, com base em valores abstratos, sem consideração das consequências práticas, e exigem que a decisão invalidante indique suas consequências e o regime de transição proporcional.

41. Em sentido convergente, o art. 147 da Lei 14.133/2021 estabelece que a suspensão da execução ou a declaração de nulidade contratual, quando constatada irregularidade não saneável, somente deve ser adotada se constituir medida de interesse público, após avaliação dos impactos econômicos e financeiros, dos custos de desmobilização, das despesas necessárias à preservação das parcelas já executadas e dos custos de realização de nova contratação.

42. No caso, a consequência prática da suspensão fundada em indício não comprovado pode ser desfavorável ao erário. Exige-se, portanto, máxima cautela antes de adotar medida dessa natureza.

V – Dos limites do processo e da ausência de contraditório

43. A medida proposta alcança, ademais, contratos que não integram o objeto deste processo. Registre-se que a delimitação do escopo não resultou de iniciativa do Relator. Na instrução inaugural (peças 15-17), a própria unidade instrutora propôs restringir a apuração, nestes autos, ao Contrato 8/2025-Antaq, com a constituição de processos apartados para os Contratos 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A. Acolhi essa proposta por meio de despacho à peça 18.

44. Os processos apartados, conforme a própria instrução informa (peça 52, item 187), ainda não foram constituídos. Propor, neste feito, a suspensão de contratos que a mesma unidade instrutora propôs apartar destes autos revela incongruência que compromete a medida. De todo modo, o Cade e a Infra S.A. não foram ouvidos, e o contraditório instaurado, restrito à Antaq e à locadora, teve por objeto o sobrepreço, sem abranger os vícios de planejamento e de estruturação do chamamento posteriormente suscitados como fundamento da cautelar.

45. A suspensão de contrato em relação a quem não foi chamado ao processo, sobre fundamento que não lhe foi submetido, contraria as garantias do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição). No âmbito do controle, a observância do contraditório prévio à medida restritiva assume especial relevo, sobretudo quando ausente situação excepcional que justifique seu diferimento.

46. Distingo, todavia, as providências. A obtenção de informações por diligência é medida instrutória legítima, que não acarreta gravame imediato e deve ser preservada; a suspensão dos contratos antes da oitiva é o que se afasta.

47. A necessidade de apartar a apuração relativa ao Contrato 25/2025 não impede, contudo, que a Infra S.A. seja ouvida desde logo nestes autos acerca das premissas comuns que orientaram o Chamamento Público 1/2024. Sua participação no procedimento coletivo, para demanda estimada de

12.000 m², torna relevantes os elementos técnicos e econômicos que embasaram sua adesão à solução conjunta.

48. A Infra S.A., na condição de empresa pública federal submetida à Lei 13.303/2016, dispõe de estrutura própria de governança corporativa. Seu Estatuto Social atribui ao Conselho de Administração função de deliberação estratégica e colegiada, prevendo a participação de membro independente em sua composição.

49. Essa circunstância não permite presumir que o referido Conselho tenha examinado ou chancelado o Contrato 25/2025; justifica, porém, que se esclareça o percurso decisório adotado pela companhia e se identifiquem os estudos, as análises de economicidade e as manifestações de seus órgãos de governança que tenham subsidiado sua participação no chamamento e, se for o caso, a contratação dele decorrente.

50. A oitiva da Infra S.A., neste processo, deve limitar-se às premissas compartilhadas do Chamamento Público 1/2024 e à instrução de sua participação no arranjo coletivo, sem modificar o perímetro destes autos nem substituir a apuração própria da regularidade e da economicidade do Contrato 25/2025, a ser realizada no processo apartado.

VI – Da plausibilidade jurídica e da necessidade de instrução

51. O indeferimento da cautelar não importa desqualificação dos indícios apontados. Parte deles é relevante. A inexigibilidade de licitação para locação de imóvel (art. 74, V e § 5º, da Lei 14.133/2021) pressupõe que as características de instalação e localização do bem tornem necessária a sua escolha, configurando a inviabilidade de competição. Essa inviabilidade deve corresponder a circunstância efetiva do mercado, e não resultar do próprio desenho do certame.

52. A hipótese de que a inviabilidade tenha sido produzida pelo edital encontra suporte nos autos. A metragem total de 48.904 m² incluía os 14.000 m² destinados à ANTT, que buscava nova sede desde 2019 e adquiriu imóvel próprio em setembro de 2024, no mesmo mês da divulgação do resultado. A Advocacia-Geral da União, na Nota 29/2025, advertiu a Antaq de que, excluída a parcela da ANTT, a metragem poderia ser reduzida a ponto de readmitir proponentes desclassificados e restabelecer a competição.

53. A exigência de heliponto, que ensejou a desclassificação de proponentes e foi objetada pela mesma assessoria jurídica sem que se identificasse, até então, demonstração técnica suficiente de sua imprescindibilidade, reforça a pertinência da apuração.

54. A necessidade, a proporcionalidade e o impacto concorrencial dos requisitos eliminatórios previstos no chamamento reclamam, por isso, exame aprofundado.

55. Tais elementos, contudo, constituem indícios, e não prova. A locadora apresentou defesa que o exame de mérito deverá considerar, fundada na lógica de precificação da locação *built to suit* (art. 54-A da Lei 8.245/1991 e art. 51 da Lei 14.133/2021, com referência aos Acórdãos 1.301/2013 e 1.928/2021, ambos do Plenário), em três laudos elaborados conforme a NBR 14.653, reputados pela defesa compatíveis com os valores contratados, e em parâmetro de mercado relativo a edifício contíguo de igual padrão.

56. Reservo essas questões ao mérito. No estágio atual, os indícios justificam a instrução do feito, e não a suspensão de contratos sem execução. A apuração pressupõe a oitiva da ANS, que conduziu o certame e ainda não se manifestou nos autos, bem como a obtenção dos documentos técnicos capazes de esclarecer o dimensionamento da demanda, a formação, a consolidação e eventuais alterações das demandas individuais e da demanda conjunta, os critérios locacionais e as especificações consideradas indispensáveis.

57. Mostra-se igualmente pertinente a solicitação à Controladoria-Geral da União – CGU, para fins de compartilhamento de informações, dos documentos oficialmente produzidos no âmbito da Auditoria 1730082, relacionada ao Chamamento Público 1/2024 e aos contratos dele decorrentes.

58. A providência ampliará a base informacional disponível para o exame de mérito e evitará duplicidade de esforços entre as instâncias de controle, sem antecipar juízo sobre elementos ainda não incorporados aos autos. Os documentos que vierem a ser oficialmente encaminhados deverão ser

submetidos à apreciação da unidade instrutora e, quando pertinentes à formação do convencimento deste Tribunal, ao contraditório das entidades e da particular envolvidas.

VII – Da contratação conjunta e do parâmetro de análise

59. Para além dos indícios relativos à competição, a análise da contratação não pode prescindir da sua natureza. O Chamamento Público 1/2024 não cuidou da locação isolada de um órgão, mas da prospecção conjunta de imóvel destinado a abrigar, em um mesmo edifício, diversas agências reguladoras e demais órgãos relevantes aos setores regulados.

60. Essa contratação conjunta foi concebida com a finalidade declarada de obter sinergia e economia de escala, mediante o compartilhamento de condomínio, de serviços e de infraestrutura, e a redução de custos marginais decorrentes da dispersão em sedes distintas. A efetiva existência, a extensão e a quantificação dessas vantagens constituem, precisamente, matéria a ser esclarecida pela ANS. Por possuir lógica, escala e estrutura de custos próprias, a contratação demanda exame que considere o arranjo consolidado, sem prejuízo da verificação da vantajosidade de cada contratação individual.

61. Caso demonstrada, a economia de escala será atributo do arranjo como um todo, e não de cada contrato isoladamente considerado. A constituição de processos apartados para exame dos contratos do Cade e da Infra S.A., necessária em razão de seus distintos gestores e do contraditório próprio, não dispensa uma avaliação integrada das premissas econômicas e operacionais que fundamentaram o chamamento conjunto.

62. A Súmula 247 deste Tribunal, invocada na instrução quanto à ausência de parcelamento, condiciona o dever de fracionar o objeto à inexistência de prejuízo ao conjunto e de perda de economia de escala. Assim, somente a demonstração concreta de que o fracionamento comprometeria a solução concebida ou acarretaria perda relevante de economia de escala poderá amparar, sob essa perspectiva, a opção pela contratação conjunta.

63. O parâmetro de comparação adotado na representação também reclama exame. A imputação de sobrepreço apoiou-se no confronto entre o valor contratado e índice geral de mercado. A contratação, porém, deu-se na modalidade de locação sob medida (*built to suit*), em que o locador adquire, constrói ou reforma o imóvel segundo as especificações do locatário.

64. Nessa modalidade, o aluguel pode incorporar o custo do investimento dedicado, amortizado ao longo do prazo contratual, e remunera imóvel entregue pronto para uso, com as instalações que a atividade exige. O valor por metro quadrado, nesse regime, não permite, isoladamente, comparação conclusiva com o de imóvel genérico, porque pode internalizar despesas de adaptação que, na locação comum, a Administração suportaria à parte e de forma reiterada, mediante obras, reformas e benfeitorias frequentes em imóveis não concebidos para a destinação pretendida.

65. Um custo locatício aparentemente superior pode, por isso, corresponder a custo global de ocupação inferior. A aferição de eventual sobrepreço, quando realizada no mérito, haverá de utilizar parâmetro de igual natureza, e não índice concebido para imóveis de outra espécie.

66. O exame de eventual sobrepreço deverá, ainda, distinguir o valor estrito da locação das despesas condominiais e dos serviços operacionais associados à ocupação. A comparação entre imóveis somente será metodologicamente consistente se identificar se os valores confrontados abrangem apenas aluguel ou também condomínio, *facilities*, adaptações e demais custos de ocupação.

67. Não se mostra adequado atribuir indistintamente todos os serviços operacionais ao valor locatício, tampouco ignorá-los quando a análise tiver por objeto o custo global da solução imobiliária.

VIII – Do modelo *built to suit* e dos limites do controle sobre a inovação

68. A modalidade adotada não é criação da Administração contratante, mas instrumento positivado pelo legislador. A locação sob medida foi disciplinada pelo art. 54-A da Lei 8.245/1991, introduzido pela Lei 12.744/2012, que reconheceu a figura em que o locador previamente adquire, constrói ou reforma, conforme especificação do locatário, imóvel a ser locado por prazo determinado, observadas as condições pactuadas pelas partes e as particularidades do regime jurídico aplicável à Administração Pública.

69. A Lei 14.133/2021 não vedou o emprego dessa modalidade pela Administração, que pode dela valer-se quando atendidos os respectivos requisitos. Cuida-se, portanto, de ferramenta contratual de existência legal, e não de expediente à margem do ordenamento.

70. É compreensível que a unidade instrutora veja com reserva um modelo cujo emprego pela Administração ainda demanda exame cuidadoso de suas premissas econômicas e jurídicas. Essa reserva, contudo, não autoriza que o controle o trate como intrinsecamente irregular. A opção por admitir a locação sob medida foi do legislador, e não compete a este Tribunal vedar o uso de instrumento que a própria lei criou.

71. A competência de controle, delimitada pelos arts. 70 e 71 da Constituição, alcança a legalidade, a legitimidade e a economicidade do ato, mas não autoriza substituir a opção legislativa por outra que o controlador repute preferível. A Lindb, em seu art. 22, determina que a interpretação das normas de gestão considere os obstáculos e as circunstâncias reais do gestor, sem afastar a necessidade de verificar, no caso concreto, a adequação da solução escolhida e a suficiência de sua motivação.

72. Diante de modalidade legalmente admitida, cabe ao controle verificar se foi empregada em conformidade com seus pressupostos e se o seu resultado se mostra economicamente justificável no caso concreto, e não condená-la pela só circunstância de afastar-se do figurino habitual. A rejeição apriorística de instrumento contratual expressamente admitido pelo ordenamento, sem exame de sua adequação ao caso concreto, deslocaria o controle do plano da juridicidade e da economicidade para o da simples preferência por modelos tradicionais de contratação. O exame exigido é o da adequada utilização do modelo no caso, e não o da sua admissibilidade em tese, que a lei já resolveu.

73. Isso não significa, todavia, que a denominação *built to suit* baste para demonstrar a vantajosidade do ajuste ou para afastar questionamentos sobre o preço: tais aspectos dependem da comprovação dos investimentos, das adaptações, dos riscos efetivamente assumidos pela locadora e da compatibilidade econômica da solução contratada.

IX – Dos limites da cognição do controle

74. Delimito o âmbito em que a representação deve prosseguir. A fiscalização atribuída a este Tribunal abrange a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão (art. 70 da Constituição), de modo que o dispêndio antieconômico não escapa à sua cognição. O controle da economicidade, todavia, exige demonstração objetiva. Recai sobre o gasto comprovadamente desproporcional ao bem ou serviço remunerado, e não sobre a apreciação, própria do gestor, quanto ao grau de adequação das instalações necessárias.

75. A sindicabilidade da discricionariedade limita-se à sua juridicidade, sem alcançar a substituição, pelo órgão de controle, da escolha administrativa fundada em critérios técnicos razoavelmente motivados.

76. Nesse contexto, as referências a “desperdício” e a “luxo” constantes da instrução, quando desvinculadas de demonstração de antieconomicidade, deslocam o exame para o plano da conveniência, reservado ao administrador. A vedação à aquisição de artigos de luxo (art. 20 da Lei 14.133/2021) tem alcance técnico definido, e a sua aplicação analógica para censurar o padrão construtivo do imóvel, sem comprovação de desproporção de preço, ultrapassa o controle de economicidade.

77. A eventual desproporção entre o preço e o valor do bem constitui matéria de mérito, vinculada ao exame do sobrepreço, ainda diferido.

78. Isso não impede que este Tribunal examine a necessidade, a pertinência e a proporcionalidade dos requisitos adotados pela Administração, especialmente quando possam restringir a competição, comprometer a demonstração da singularidade do imóvel ou repercutir de maneira relevante sobre o custo da solução. O que se afasta é a censura fundada apenas na percepção de que a Administração poderia ter optado por instalações mais simples, sem demonstração de que as exigências estabelecidas eram desnecessárias, imotivadas ou economicamente desproporcionais.

***

79. Pelo exposto, não se acham presentes os pressupostos cumulativos da medida cautelar. O perigo na demora está ausente, e a suspensão proposta, em vez de prevenir lesão ao erário, poderá produzir riscos patrimoniais relevantes, ainda não integralmente quantificáveis, sem que a invalidade dos ajustes tenha sido demonstrada em cognição suficiente.

80. Quanto aos Contratos 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A., a medida excede o objeto destes autos e alcança entidades não submetidas ao contraditório.

81. Os indícios relativos ao planejamento do certame, à demonstração da inviabilidade de competição, à contratação conjunta e à vantajosidade econômica da solução não são desconsiderados. Reclamam, contudo, apuração mediante oitivas, diligências e exame técnico integrado, inclusive mediante solicitação de compartilhamento, pela Controladoria-Geral da União, dos elementos oficialmente produzidos na fiscalização correlata, e não suspensão antecipada.

82. A apuração de mérito haverá de observar a natureza conjunta do chamamento, a modalidade contratual legalmente admitida e a necessidade de utilização de parâmetros efetivamente comparáveis para a aferição da compatibilidade econômica do ajuste.

83. A resposta de controle adequada, nesta fase, consiste em ampliar o contraditório e aprofundar a base informacional dos autos, de modo que eventual deliberação de mérito se apoie em elementos suficientes para distinguir falhas de planejamento ou de instrução de vícios capazes de comprometer materialmente a legalidade ou a vantajosidade da contratação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1756/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.336/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (04.903.587/0001-08); Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda (41.415.195/0001-18).
4. Unidades Jurisdicionadas: Agência Nacional de Transportes Aquaviários; Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
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: Tarley Max da Silva (19.960/OAB-DF) e Fernando José Gonçalves Acunha (21.184/OAB-DF), representando Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca de possíveis irregularidades no Contrato 8/2025, celebrado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) com a empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., decorrente do Chamamento Público 1/2024 conduzido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS),

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

9.1. indeferir a medida cautelar proposta, por não se acharem presentes, cumulativamente, os pressupostos exigidos pelo art. 276 do Regimento Interno/TCU;

9.2. realizar a oitiva da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), condutora do

Chamamento Público 1/2024, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste acerca dos fundamentos técnicos e econômicos que embasaram:

9.2.1. a opção pela prospecção conjunta de um único empreendimento destinado às entidades participantes, em vez de solução parcelada, inclusive quanto à reunião de locação, infraestrutura e serviços associados;

9.2.2. os critérios utilizados para definir a metragem total prospectada, inclusive quanto à manutenção da parcela de 14.000 m² originalmente atribuída à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), após a aquisição de sede própria por aquela Agência;

9.2.3. a origem, a consistência e a consolidação das demandas individualmente apresentadas pelas entidades participantes, bem como os estudos técnicos, manifestações e demais elementos que lhes deram suporte, especificando de que modo tais elementos foram considerados na definição da demanda total, especialmente quanto à participação da Infra S.A.; e

9.2.4. a necessidade, a proporcionalidade e o impacto concorrencial das especificações estabelecidas no edital, especialmente a exigência de heliponto, a restrição locacional relativa à distância da Rodoviária do Plano Piloto e os demais requisitos potencialmente restritivos, bem como sua relação com a finalidade declarada de concentração institucional, sinergia e economia de escala;

9.3. diligenciar a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe os estudos técnicos, memórias de cálculo, pesquisas de mercado, registros de utilização e demais documentos que embasem as manifestações de que trata o item 9.2, inclusive aqueles que lhe tenham sido encaminhados pelas entidades participantes em suporte às respectivas demandas, bem como os registros administrativos, atas, manifestações, estudos ou deliberações eventualmente existentes que demonstrem a formação, a consolidação, a alteração ou a revisão das demandas individuais e da demanda conjunta, especialmente os indicados nas alíneas “a” a “e” do item 188.3 da instrução (peça 52), ou informe formalmente a inexistência de tais elementos, designando, ainda, interlocutor para dirimir eventuais dúvidas;

9.4. realizar a oitiva da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, se manifeste sobre as ponderações da Advocacia-Geral da União (AGU) quanto à eventual retirada da ANTT da demanda coletiva e à exigência de heliponto, bem como sobre a vantajosidade da contratação à luz do custo global de ocupação, apresentando, quando existentes, as memórias de cálculo e os documentos que distingam o valor estrito da locação das despesas condominiais, dos serviços operacionais, das adaptações e dos demais componentes da solução imobiliária;

9.5. realizar a oitiva da Infra S.A., com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, na condição de participante do Chamamento Público 1/2024, manifeste-se acerca:

9.5.1. dos fundamentos técnicos e econômicos que embasaram sua adesão à prospecção conjunta e a estimativa de área de 12.000 m² destinada à instalação de sua sede;

9.5.2. das análises realizadas acerca das vantagens esperadas da solução conjunta, especialmente quanto à economia de escala, ao compartilhamento de infraestrutura e serviços associados e ao custo global de ocupação; e

9.5.3. do percurso decisório e das instâncias internas de governança que apreciaram sua participação no Chamamento Público 1/2024 e a celebração do Contrato 25/2025, informando, em especial, se a matéria foi submetida ao Conselho de Administração, à Diretoria Executiva ou a outros órgãos estatutários;

9.6. diligenciar a Infra S.A., com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe:

9.6.1. os estudos técnicos, análises de economicidade, memórias de cálculo, pesquisas de mercado e demais documentos que tenham subsidiado sua participação no Chamamento Público

1/2024 e a contratação dele decorrente;

9.6.2. caso existentes, cópia das notas técnicas, pareceres, votos, atas, pautas, deliberações ou outros registros do Conselho de Administração, da Diretoria Executiva ou de demais órgãos estatutários que tenham apreciado a participação da empresa no chamamento, a economicidade da solução ou o Contrato 25/2025; e

9.6.3. caso a matéria não tenha sido submetida ao Conselho de Administração ou a outro colegiado estatutário, informação formal sobre a alçada decisória aplicável, a autoridade competente e os fundamentos que orientaram a adoção do procedimento.

9.7. diligenciar a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), com fundamento nos arts. 157 e 187 do Regimento Interno, para que, no prazo de quinze dias, encaminhem as informações e os documentos especificados, respectivamente, nos itens 188.5 a 188.8 da instrução (peça 52), bem como designem interlocutor para dirimir eventuais dúvidas;

9.8. determinar à AudContratações a constituição de processos apartados relativos aos Contratos 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A., sem prejuízo das providências previstas nos itens 9.5 e 9.6, que se restringem às premissas comuns do Chamamento Público 1/2024, promovendo-se:

9.8.1. no processo apartado relativo ao Contrato 11/2025-Cade, a diligência detalhada no item 188.10 da instrução (peça 52) e as demais medidas instrutórias que se revelem necessárias; e

9.8.2. no processo apartado relativo ao Contrato 25/2025-Infra S.A., o exame das questões próprias da contratação individual, inclusive a eventual execução financeira, os pagamentos realizados ou previstos, o estágio de execução contratual, as obrigações específicas assumidas pelas partes e a necessidade de diligências ou providências adicionais, observado o regular contraditório antes da apreciação de eventual medida restritiva;

9.9. solicitar à Controladoria-Geral da União (CGU), que, no prazo de quinze dias, compartilhe cópia dos documentos, relatórios, análises técnicas, manifestações e demais elementos oficialmente produzidos no âmbito da Auditoria 1730082, relacionados ao Chamamento Público 1/2024 e aos Contratos 8/2025-Antaq, 11/2025-Cade e 25/2025-Infra S.A., em especial quanto a eventuais achados, conclusões e decisões adotadas;

9.10. dar ciência desta deliberação à ANS, à Antaq, à ANTT, à Aneel, à ANP, à ANM e à Infra S.A., bem como à empresa Lotus Tower Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda., e à CGU, encaminhando-lhes cópia da instrução (peça 52), conforme pertinente às providências que lhes foram dirigidas.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1756-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 025.473/2017-4.
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
Unidade Jurisdicionada: Município de Anapurus/MA.
Responsáveis: Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda (11.252.183/0001-59); Genário Alves Viana (869.878.523-91); Jairo Lisboa de Sousa (623.889.673-68); Júlio César Almeida Neto (351.381.063-68); Manoel Francisco Monteles Neto (005.523.283-32); Prefeitura Municipal de Anapurus - MA (06.116.461/0001-00); e M M Mota & Cia Ltda. (01.778.563/0001-78)
Interessado: Fundo Nacional de Saúde - MS (00.530.493/0001-71)
Representação legal: Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Manoel Francisco Monteles Neto; Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Jairo Lisboa de Sousa; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Vanderly de Sousa do Nascimento Monteles; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Prefeitura Municipal de Anapurus - MA; Humberto Borges Chaves Filho (61043/OAB-DF), Diego Rangel Araujo (56315/OAB-DF) e outros, representando Júlio César Almeida Neto; Julianna Maria Carvalho Vasconcelos (4416/OAB-PI), representando e M M Mota & Cia Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO FNS REPASSADOS NA MODALIDADE FUNDO A FUNDO. MUNICÍPIO DE ANAPURUS/MA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE TRABALHOS DE PROFISSIONAIS DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS PAGAS COM OS RECURSOS REPASSADOS. PAGAMENTOS EFETUADOS A EMPRESAS SEM A EFETIVA ENTREGA E RECEBIMENTO DOS PRODUTOS. DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES ACOSTADAS PELO MUNICÍPIO NO CNES E A SITUAÇÃO EFETIVAMENTE ENCONTRADA. RECEBIMENTO IRREGULAR DOS RECURSOS REPASSADOS PARA O MUNICÍPIO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. REVELIA DO MUNICÍPIO E DE PARTE DOS RESPONSÁVEIS. CONCESSÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA QUE O MUNICÍPIO RECOLHESSE O VALOR DO DÉBITO. NÃO RECOLHIMENTO DO DÉBITO POR PARTE DO MUNICÍPIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS RESPONSÁVEIS QUE RESPONDERAM ÀS CITAÇÕES. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO DO ARGUMENTO DE SEGREGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO RECORRENTE. PROVIMENTO DO RECURSO. AFASTAMENTO DA SOLIDARIEDADE DO RECORRENTE NO DÉBITO. CONTAS DO RECORRENTE JULGADAS REGULARES COM RESSALVA. AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA AO RECORRENTE. CORREÇÃO DE ERROS MATERIAIS DO JULGADO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução responsável pela análise da demanda (peça 384):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peças 346-355) interposto por Júlio César Almeida Neto - ex-Secretário

Municipal de Finanças (período de gestão: 2/1/2009 a 2/8/2016) - contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman (peça 181). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Júlio César Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas de Manoel Francisco Monteles Neto, Genário Alves Viana, Júlio César Almeida Neto, Jairo Lisboa de Sousa, das empresas EMM Mota & Cia Ltda. e COLMED-Distribuidora de Medicamentos Ltda., e do Município de Anapurus/MA;

9.3. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Júlio Cesar Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
08/04/2010	18.933,80
16/04/2010	7.098,25
18/05/2010	9.774,12
09/07/2010	884,45
03/08/2010	378,90
04/08/2010	4.357,48
13/08/2010	2.456,25
28/08/2010	9.922,70
08/09/2010	312,00
09/09/2010	4.143,00
13/09/2010	250,50
13/09/2010	1.625,82
29/09/2010	418,95
01/10/2010	27,00
26/10/2010	828,24
12/11/2010	1.331,23
12/11/2010	828,24
23/11/2010	6.999,86
02/12/2010	17.178,42
10/12/2010	261,60
15/12/2010	1.221,52
21/12/2010	2.680,54
21/12/2010	921,99
18/02/2011	15.319,64
08/04/2011	36.863,12
16/05/2011	10.787,97
20/06/2011	15.558,98
20/09/2011	17.056,44
28/09/2011	7.173,40
21/12/2011	29.467,14
21/12/2011	41.427,43
02/02/2012	15.110,00
02/02/2012	14.936,54
02/02/2012	41.690,98
02/02/2012	4.621,73

9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana, Júlio

Cesar Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
18/04/2012	41.248,56
18/04/2012	16.867,53
08/06/2012	11.403,70
08/06/2012	60.788,90
08/06/2012	24.058,65
08/06/2012	1.983,00
21/06/2012	2.383,00
31/07/2012	11.303,94
31/07/2012	34.399,71
16/11/2012	16.992,66
24/12/2012	15.647,21
24/12/2012	11.313,26
31/12/2012	7.206,17
31/12/2012	2.900,46
13/03/2013	11.033,76

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana, Júlio Cesar Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa, e a empresa COLMED-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
10/04/2013	60.128,50
10/04/2013	18.873,30
10/04/2013	5.500,00
17/05/2013	39.860,00
17/05/2013	12.633,70
25/06/2013	6.598,48
25/06/2013	85,20
25/06/2013	4.483,16
25/06/2013	2.207,00
25/06/2013	8.986,72
25/06/2013	5.215,40
25/06/2013	6.924,23
25/07/2013	17.000,30
28/08/2013	717,18
28/08/2013	5.186,60
28/08/2013	5.557,18
28/08/2013	19.040,00
20/09/2013	9.664,60
20/09/2013	432,60
20/09/2013	744,00
20/09/2013	932,65
20/09/2013	1.158,10

20/09/2013	13.058,50

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana, Júlio Cesar Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
04/09/2012	80.000,00
01/10/2012	75.000,00
19/10/2012	28.000,00
19/10/2012	7.000,00

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
19/05/2010	9.600,00
27/05/2010	3.000,00
23/06/2010	3.000,00
02/07/2010	9.600,00
16/07/2010	3.000,00
16/07/2010	9.600,00
23/08/2010	9.600,00
02/09/2010	6.000,00
15/09/2010	6.000,00
15/09/2010	9.600,00
20/10/2010	9.600,00
29/10/2010	6.000,00
18/11/2010	6.000,00
18/11/2010	9.600,00
17/12/2010	9.600,00
04/01/2011	6.000,00
20/01/2011	6.000,00
20/01/2011	9.600,00
17/02/2011	9.600,00
24/02/2011	6.000,00
17/03/2011	6.000,00
17/03/2011	9.600,00
14/04/2011	6.000,00
14/04/2011	9.600,00
20/05/2011	6.000,00
20/05/2011	9.600,00
17/06/2011	6.300,00
21/06/2011	10.050,00
19/02/2011	6.300,00
22/07/2011	10.050,00
19/08/2011	6.300,00
19/08/2011	10.050,00
22/09/2011	10.050,00

26/09/2011	6.300,00
17/10/2011	6.300,00
23/11/2011	3.150,00
19/12/2011	3.150,00
12/01/2012	3.150,00
02/03/2012	6.300,00
29/03/2012	6.300,00
18/04/2012	6.690,00
23/05/2012	6.690,00
08/06/2012	883,00
21/06/2012	6.690,00
20/07/2012	6.690,00
10/08/2012	2.383,00
24/08/2012	2.683,00
24/08/2012	6.690,00
20/09/2012	6.690,00
11/10/2012	2.683,00
22/10/2012	6.690,00
23/11/2012	2.683,00
23/11/2012	6.690,00
14/12/2012	2.683,00
18/12/2012	6.690,00
21/12/2012	871,00
03/01/2013	6.690,00
01/02/2013	2.383,00
21/02/2013	6.690,00
22/02/2013	2.780,97
21/03/2013	6.690,00
22/03/2013	950,00
22/03/2013	2.462,00
22/04/013	21.390,00
25/04/2013	962,00
25/04/2013	950,00
03/05/2013	10.035,00
22/05/2013	962,00
22/05/2013	950,00
23/05/2013	10.035,00
24/05/2013	10.695,00
25/06/2013	962,00
25/06/2013	950,00
25/06/2013	10.035,00
25/06/2013	10.695,00
23/07/2013	950,00
23/07/2013	962,00
25/07/2013	10.035,00
21/08/2013	950,00
21/08/2013	962,00
26/08/2013	10.035,00
19/09/2013	950,00
19/09/2013	962,00

9.8. aplicar aos responsáveis, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o

Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	**Multa (R$)**
Manoel Francisco Monteles Neto	28.000,00
Genário Alves Viana	32.000,00
Júlio César Almeida Neto	75.000,00
Jairo Lisboa de Sousa	75.000,00
EMM Mota & Cia Ltda.	46.000,00
COLMED-Distribuidora de Medicamentos Ltda.	18.000,00

9.9. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;
9.10. remeter cópia deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para o ajuizamento das ações que considere cabíveis; e
9.11. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.'

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/MS (FNS/MS); em desfavor de Manoel Francisco Monteles Neto - ex-Secretário Municipal de Saúde (período de gestão: 10/8/2009 a 5/4/2012), Genário Alves Viana - ex-Secretário Municipal de Saúde (período de gestão: 5/4/2012 a 2/5/2016), Júlio César Almeida Neto - ex-Secretário Municipal de Finanças (período de gestão: 2/1/2009 a 2/8/2016), Jairo Lisboa de Sousa, ex-Coordenador de Finanças (período de gestão: 2/1/2009 a 2/8/2016), e Cleomaltina Moreira Monteles, ex-prefeita Municipal de Anapurus/MA (gestões 2009-2016); em razão de irregularidades no uso de recursos do SUS repassados pelo FNS/MS à referida municipalidade, na modalidade fundo a fundo, nos exercícios de 2010 a 2013 (peças 44 e 46).
2.1. A presente TCE foi instaurada com base no Relatório de Auditoria do Denasus 13.788 (peças 3-4 e 8) em virtude das seguintes irregularidades danosas ao erário federal, as quais totalizaram o montante de **R$ 1.543.068,11**:
a) Constatação 298363: dois Agentes Comunitários de Saúde da UBSF de Água Rica, constantes na relação de pagamentos, não estão desempenhando suas atividades, sendo um deles o Secretário Municipal de Saúde Genário Alves Viana. Valor de R$ 39.280,67 (peça 8, p. 7-8);
b) Constatação 298371: Registros incompletos de atendimento em odontologia e ausência de consultório nas unidades da ESB inviabilizam comprovação da assistência em Saúde Bucal, ensejando proposição de devolução de recursos. Valor de R$ 253.005,00 (peça 8, p. 13-15);
c) Constatação 298372: Registros de atendimentos médico e de enfermagem não contam com os dados necessários para comprovação da presença e trabalho de profissionais, evidenciando a existência de equipe incompleta por período superior ao máximo permitido pela legislação vigente. Valor de R$ 207.780,00 (peça 8, p. 15-16);
d) Constatação 302587: Ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com recursos financeiros repassados fundo a fundo para as ações de Atenção Básica. **Valor de R$ 190.000,00** (peça 8, p. 27-28); e
e) Constatação 297600: Não há comprovação quanto à efetiva entrega e recebimento de produtos adquiridos, pois nas notas fiscais não constam a declaração de que os produtos foram recebidos no almoxarifado da Secretaria de Saúde e Hospital Municipal. **Valor de R$ 853.002,44** (peça 8, p. 28-30).
2.2. Posteriormente, após o recebimento de justificativas por parte de alguns responsáveis, a equipe de auditores do Denasus elaborou o Relatório Complementar de Auditoria 13.788 (peças 5-7) por meio do qual registrou o não acatamento das alegações apresentadas em face da ausência do devido respaldo legal e de documentação comprobatória, permanecendo os valores de devolução e responsáveis originalmente apontados (peça 7, p. 28 e 32-33).
2.3. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 59-61), realizou-se, no que interessa ao presente recurso, a **citação** de Júlio César Almeida Neto em solidariedade com Manoel Francisco Monteles Neto, Genário Alves Viana, Jairo Lisboa de Sousa, e com as empresas E.M.M. Mota e Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda.; em razão das **Constatações 302587 e 297600** do Relatório de Auditoria do Denasus 13.788, subdivididas em:
a) **irregularidade 1:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional

de Saúde, na modalidade fundo a fundo, ao município de Anapurus/MA, pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica e para as Ações da Estratégia Saúde da Família, nos exercícios de 2010 a 2012, conforme Relatório de Auditoria 13.788 e Relatório Complementar;

a.1) conduta de Júlio César Almeida Neto: assinar e autorizar pagamentos sem respaldo da documentação comprobatória;

b) **irregularidade 2:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, ao município de Anapurus/MA, pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica nos exercícios de 2012 a 2013, conforme Relatório de Auditoria 13.788 e Relatório Complementar;

b.1) conduta de Júlio César Almeida Neto: assinar e autorizar pagamentos sem respaldo da documentação comprobatória; e

c) **irregularidade 3:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, ao município de Anapurus/MA, pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados para as Ações nos meses setembro e outubro de 2012, conforme Relatório de Auditoria 13.788 e Relatório Complementar; e

c.1) conduta de Júlio César Almeida Neto: assinar e autorizar pagamentos sem respaldo da documentação comprobatória.

2.4. O Tribunal apreciou, no mérito, o processo por meio do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman (peça 181), e, no que interessa à presente análise, julgou irregulares as contas de Júlio César Almeida Neto, condenando-o em débito em solidariedade com todos os responsáveis (exceto o munícipio) no valor histórico de R$ 1.047.366,14 e aplicando-lhe a multa individual no valor histórico de R$ 75.000,00.

2.5. Irresignados, Manoel Francisco Monteles Neto e Jairo Lisboa de Sousa interpuseram recurso de reconsideração (peça 250) contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, o qual não foi conhecido, consoante Acórdão 1.426/2022-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira (peça 268), por ser intempestivo e apresentar fatos novos.

2.6. Inconformado, o município interpôs recurso de reconsideração (peça 258) contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, o qual foi conhecido e, no mérito, teve negado seu provimento, conforme Acórdão 13.302/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira (peça 301).

2.7. Posteriormente, também irresignado, Júlio César Almeida Neto interpôs o recurso de revisão que será analisado a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peças 358-359 e do despacho de peça 366 do Ministro Vital do Rêgo, sem atribuição de efeito suspensivo. Posteriormente, o Ministro Bruno Dantas foi designado relator do recurso, haja vista a alternância da presidência (peça 367).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) preliminares:

a.1) análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;

a.2) análise do cerceamento, em virtude da nulidade da citação e da apresentação de alegações de defesa falsas;

a.3) análise da ilegitimidade passiva do recorrente;

b) mérito:

b.1) análise da ocorrência de erro de cálculo nos débitos imputados ao recorrente.

Preliminares

5. Da análise da ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

5.1. O recorrente apresenta a tese de que teria ocorrido a prescrição intercorrente nesta TCE, tendo suscitado (peça 346, p. 27-29 e 34):

a) no exame da prescrição (peça 261, p. 5, letra ‘b’), considerou-se o Despacho SEAUD MA/DENASUS/SGEP 41 (solicitando a devolução dos recursos repassados) como marco interruptivo da prescrição, em que pese esse não ter previsão no art. 5º da Resolução-TCU 344/2022, porquanto o inciso I desse dispositivo prevê a notificação e não o despacho que ordena a notificação (peça 346, p. 27-28);

b) não consta dos autos elemento comprobatório que evidencie a ocorrência da notificação, oitiva, citação ou audiência do recorrente (peça 346, p. 28);

c) o Relatório Completo do Tomador de Contas Especial é apenas um desdobramento do Relatório de Auditoria

do Denasus e não é uma nova apuração de fato, de modo que não pode interromper a prescrição (peça 346, p. 28);
d) houve prescrição intercorrente entre o Relatório de Auditoria do Denasus (9/4/2014) e a citação do recorrente (18/12/2018) - peça 346, p. 28;
e) houve prescrição intercorrente entre o Relatório de Auditoria do Denasus (9/4/2014) e o Relatório Completo do Tomador de Contas Especial (31/5/2017) - peça 346, p. 28; e
f) o TCU deve seguir a interpretação do STF (precedente: AgR MS 38627, rel. Ministro Gilmar Mendes) que considera o princípio da unicidade da interrupção da prescrição, de modo que entre a primeira interrupção (9/4/2014) e a condenação em débito do recorrente (30/3/2021) passou-se mais de três anos (peça 346, p. 29-30).
Análise:
5.2. De início, cabe esclarecer que o **relatório de tomada de contas especial é ato inequívoco de apuração dos fatos**, interrompendo, portanto, o prazo de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU (art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022), pois materializa nos autos as averiguações realizadas no âmbito do tomador de contas e culmina na emissão de parecer conclusivo a respeito dos fatos apontados (art. 10, inciso I, alínea h, e §§ 1º a 3º, da IN TCU 71/2012) - Acórdão 8.666/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo.
5.3. Ademais, tem-se que **não se aplica no âmbito do TCU a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição** (art. 202, caput, do Código Civil), pois regramento interno do Tribunal estabelece a possibilidade de a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória ser interrompida mais de uma vez (art. 5º, § 1º, da Resolução TCU 344/2022) - Acórdão 601/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia. Nesse sentido, tem-se o Acórdão 56/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.
5.4. É prescritível o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, nos termos dos arts. 37, §5º, da Constituição Federal e 1º da Lei 9.873/1999, regulamentada, no âmbito do TCU, pela Resolução TCU 344/2022.
5.5. O exame da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU será realizado com base na Resolução TCU 344/2022, que regulamenta a Lei 9.873/1999 quanto a essa matéria (art. 1º da Resolução TCU 344/2022).
5.6. No presente caso, não ocorreu a prescrição. Com efeito, **o prazo de prescrição começou a correr em 8/4/2014 (Relatório de Auditoria do Denasus, peças 3-4 e 8), correspondente à data do conhecimento da irregularidade ou do dano**, quando constatado em fiscalização realizada pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV, da Resolução-TCU 344/2022). A prescrição foi interrompida nas seguintes datas, por causas interruptivas elencadas no art. 5º da citada resolução:
a) em 27/8/2014, data do Relatório Complementar de Auditoria do Denasus (peças 5-7);
b) em 31/5/2017, data do Relatório de TCE (peça 46);
c) em 30/8/2018, data da instrução preliminar de citação e audiência (peças 59-61);
d) em 18/12/2018, data da primeira citação válida do recorrente (peças 94 e 102);
e) em 24/6/2020, data do comparecimento espontâneo do recorrente aos presentes autos (peça 168);
f) em 9/9/2020, data da segunda citação válida do recorrente (peças 172-173;
g) em 1º/12/2020, data da instrução de mérito (peças 176-178);
h) em 30/3/2021, data do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (peça 181);
i) em 15/3/2022, data do Acórdão 1.426/2022-TCU-Primeira Câmara (peça 268);
j) em 28/11/2023, data do Acórdão 13.302/2023-TCU-Primeira Câmara (peça 301); e
k) em 14/8/2024, data da interposição do recurso de revisão (peças 346-355).
5.7. Nesse contexto, insta consignar que, para fins de contagem do prazo prescricional, a data do conhecimento da irregularidade em fiscalizações (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022) corresponde àquela na qual há o registro formal dos achados de auditoria, ou seja, a data de assinatura do respectivo relatório de fiscalização (Acórdão 2.936/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Jorge Oliveira).
5.8. Nesse contexto, extrai-se da ferramenta 'Jurisprudência Selecionada' no portal do TCU os seguintes precedentes:
'Nesse contexto, cumpre mencionar que 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 principal, tal raciocínio não se aplica à prescrição intercorrente, cuja interrupção ocorre com qualquer ato processual tendente a impulsionar de modo relevante o processo.'

Acórdão 3.246/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Antonio Anastasia

'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.'

Acórdão 3.336/2024-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus; e Acórdão 2.643/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman

5.9. A partir das causas interruptivas descritas no item 5.6, e, tendo em vista o disposto nos arts. 2º e 8º da Resolução-TCU 344/2022, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, muito menos, na sequência, paralisação do processo por mais de três anos.

5.10. Nesse contexto, cabe esclarecer que, em novo entendimento, o TCU entendeu que não se aplica o art. 9º da Resolução TCU 344/2022 se o recurso de revisão tem por fim desconstituir punição ou condenação transitada em julgado, pois, nesse caso, a pretensão não é punitiva nem ressarcitória, assim como a natureza do provimento buscado não é condenatória, mas sim desconstitutiva, e a ação de caráter desconstitutivo **não se submete a prazo prescricional** (Acórdão 1.004/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Jhonatan de Jesus). Trata-se exatamente do caso concreto, pois o recurso em exame tem por fim desconstituir punição ou condenação anteriormente aperfeiçoada e transitada em julgado (26/11/2021 - peça 296, p. 2).

5.11. Em face do acima exposto, resta evidente a **inocorrência do fenômeno da prescrição, seja a principal seja a intercorrente.**

6. Da análise do cerceamento, em virtude da nulidade da citação e da apresentação de alegações de defesa falsas.

6.1. O recorrente traz a tese de que teria havido cerceamento de sua defesa nesta TCE, com a nulidade de sua citação e a falsidade das alegações de defesa à peça 103, tendo manifestado (peças 346, p. 4-11; 347-349 e 355):

a) a defesa à peça 103 (comparecimento espontâneo aos autos) não seria de sua autoria (assinatura falsa), conforme laudo de perícia grafotécnica e de sua própria declaração com firma reconhecida (peças 346, p. 4, 6, 9-12 e 33; e 347-348 e 355);

b) citação recepcionada em endereço divergente do seu endereço na Receita Federal (que é realmente seu endereço desde 2008, conforme sua própria declaração e comprovante de endereço juntado ao recurso), por pessoa desconhecida dele (peça 102), sendo inválida a citação (peça 346, p. 4 e 6-7, 9, 11-12 e 33; e 348-349); e

c) erro na prestação de serviços dos Correios na tentativa do TCU em citar o recorrente no endereço da Receita Federal (que é realmente seu endereço desde 2008), não tendo o funcionário dos Correios encontrado o recorrente em sua residência em 18/10/2018 e 19/10/2018 (peça 89) e anotado 'mudou-se' ao invés de 'ausente', citando precedente do TCU em que se reconheceu a nulidade da citação em caso semelhante (Acórdão 1.309/2018-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo) e outras decisões desta Corte de Contas que tratam da nulidade de citação endereçada erroneamente ao responsável (Acórdãos 5.821/2013-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler; 501/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; e 2.053/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira) - peça 346, p. 6-9 e 12.

Análise:

6.2. Preambularmente, **merece prosperar as alegações do recorrente acerca da falsidade da sua defesa à peça 103**, conforme laudo pericial de exame documentoscópico - exame grafotécnico e de sua própria declaração com firma reconhecida (peças 347-348 e 355).

6.3. Por outro lado, não merece acolhimento o alegado acerca da nulidade da citação, uma vez que não houve erro do TCU na citação pelo endereço da base de dados da Receita Federal, conforme peças 53, 66, 89 e 91. Ocorre que a citação foi devolvida com a informação de 'mudou-se'. Se houve erro, esse não pode ser atribuído a esta Corte de Contas e sim aos Correios. Assim, de maneira correta, à peça 90, o TCU realizou pesquisa nos sistemas corporativos do TCU e na *internet*, tendo obtido quatro endereços. *In casu*, a citação válida foi referente a um dos quatro endereços listados na peça 90, qual seja, 'Rua Barão do Rio Branco, 25, QD 2, LT M - Recanto dos Nobres - 65.074-267 - São Luís - MA' (peças 94 e 102 - AR de **18/12/2018**).

6.4. Nesse contexto, não havia como o TCU adotar outra medida senão a que realizou à peça 90, uma vez que presumiu como verdadeira a informação de devolução de correspondência pelos Correios (peças 53, 66, 89 e 91).

6.5. Com efeito, a não localização do responsável no endereço constante do Cadastro de Pessoas Físicas da

Receita Federal (CPF) não é capaz de gerar, por si só, a presunção de que a pessoa se encontra em lugar desconhecido e incerto para justificar a notificação por edital em processo do TCU. **Devem ser realizados outros procedimentos que permitam a conclusão de que foram efetuados significativos esforços para tentar localizar o responsável**, **a exemplo de pesquisas junto a cadastros de órgãos públicos** (ex. departamento de trânsito) ou **concessionárias de serviços públicos** (ex. empresas de telefonia e de fornecimento de energia elétrica), ou mesmo pesquisas na **internet, incluindo redes sociais** (Acórdãos 1.323/2016-TCU-Plenário e 1.540/2020-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

6.6. A propósito, 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. Ministro Benjamin Zymler).

6.7. Quanto aos precedentes trazidos pelo recorrente na alínea 'c' do item 6.1 supra (Acórdãos 5.821/2013-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler; 501/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; 1.309/2018-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo; e 2.053/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira), tem-se que esses não se amoldam ao caso concreto.

6.8. No caso do Acórdão 5.821/2013-TCU-Segunda Câmara, o endereço usado para notificação foi o mesmo que constava no Plano de Trabalho, em que pese haver elementos nos autos que apontavam que o responsável se mudou para outra cidade, antes mesmo da realização da citação, o que não foi o caso desta TCE. Em relação ao Acórdão 501/2015-TCU-Plenário, o endereço constante da base de dados da Receita Federal não foi usado na citação, apesar de a base do CPF ser o meio mais empregado pelo Tribunal para a obtenção do endereço das partes, que também não foi o caso deste processo.

6.9. Com relação ao Acórdão 1.309/2018-TCU-Primeira Câmara, ainda que tenha havido erro dos Correios na citação pelo endereço da base de dados da Receita Federal (assim como pode ter ocorrido nestes autos), o TCU procedeu a novas citações infrutíferas, resultando na citação por edital. Tal situação é ligeiramente diferente da tratada neste feito, uma vez que, nesta TCE, houve uma citação bem-sucedida de endereço obtido em pesquisa nos sistemas corporativos do TCU e na *internet*. Por fim, quanto ao Acórdão 2.053/2022-TCU-Plenário, vê-se que, nesse caso, houve a nulidade da citação, em virtude de erros de informação no AR de recebimento de ofício de citação (nome do responsável sem assinatura e com número de identidade diferente do termo de convênio), além de outros documentos atestando que o responsável não mais residia naquele local; situação não observada nos presentes autos.

6.10. Por oportuno e por ser a informação mais relevante, **deve-se ressaltar que em nenhum desses julgados (item 6.7) vislumbrou-se o comparecimento espontâneo do responsável nos autos, como o ocorrido neste processo à peça 168 (24/6/2020),** mais de cinco meses antes da instrução de mérito (1º/12/2020), tempo mais que suficiente para o exercício da ampla defesa e do contraditório. **O comparecimento espontâneo aos autos de procurador regularmente constituído é suficiente para suprir eventual falha na citação do responsável** (Acórdãos 323/2008-TCU-Primeira Câmara e 4.193/2011-TCU-Primeira Câmara, ambos da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar).

6.11. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese do recorrente.

7. Da análise da ilegitimidade passiva do recorrente

7.1. O recorrente apresenta a tese de que não deveria integrar o polo passivo desta TCE, porquanto não era o ordenador de despesa da Secretaria Municipal de Saúde, tendo afirmado (peças 346, p. 5 e 12-20, 25-26 e 33; e 350-352):

a) não autorizou os pagamentos/despesas da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde objeto desta TCE (peça 346, p. 5, 13-14, 17-19 e 33);

b) as irregularidades a ele imputadas somente poderiam ser encontradas por meio de uma análise detida de atos operacionais da Secretaria Municipal de Saúde (cujos titulares à época já se encontram responsabilizados no âmbito desta TCE) e do Fundo Municipal de Saúde, fugindo à capacidade do recorrente de acompanhar a totalidade dos atos administrativos municipais, principalmente porque não realizou despesas da mencionada secretaria e fundo (peça 346, p. 12-13 e 17, 19 e 33);

c) os decretos municipais trazidos pelo recorrente evidenciam a ilegitimidade passiva dele nesta TCE, pois não era ordenador de despesa da Secretaria Municipal de Saúde ou do Fundo Municipal de Saúde (peças 346, p. 12-13, 17-19 e 33; e 350-352);

d) a irregularidade relativa à ausência de comprovação de execução de trabalhos de profissionais de saúde, pagos com recursos da Atenção Básica (Constatações 298363, 298371 e 298372) referem-se a situações rotineiras da Secretaria Municipal de Saúde, devendo elas serem imputadas aos gestores desta pasta, não sendo

razoável e aceitável que se atribua responsabilidade a outra secretaria de um exame detido dos atos operacionais da referida secretaria (peça 346, p. 12-14, 17 e 19);

e) quanto à ilegalidade referente à ausência de comprovação de despesas pagas com recursos financeiros repassados na modalidade fundo a fundo para as ações de Atenção Básica (Constatação 302587) - apurada por meio do exame de extrato bancário em que se constatou os débitos - tem-se que os ordenadores de despesa não demonstraram à equipe de auditoria do Denasus os processos de pagamentos atinentes às despesas apuradas, com os respectivos elementos comprobatórios (a exemplo de recibos, notas fiscais, notas de empenho); além de que o Relatório de Auditoria do Denasus apontou como responsáveis a então prefeita municipal, Genário Alves Viana (ex-Secretário Municipal de Saúde) e Jairo Lisboa de Sousa (ex-Coordenador Financeiro) - peça 346, p. 12-15,17, 19 e 25-26;

f) no que concerne à irregularidade relacionada a pagamentos às empresas EMM Mota & Cia Ltda. e Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda., com recursos financeiros repassados fundo a fundo para as ações de Atenção Básica, sem a demonstração da efetiva entrega e recebimento de produtos pagos pela Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde (Constatação 297600) - tem-se que a responsabilidade pela autorização de despesas era do Secretário Municipal de Saúde e do Coordenador Financeiro (peça 346, p. 13, 15 e 17); e

g) não pode ser responsabilizado, de modo genérico e indiscriminado, simplesmente por ter sido Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão em virtude de atos de competência de outros agentes públicos e/ou secretários municipais; tendo trazido precedentes do TCU nesse sentido (Acórdãos 5.333/2011-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro José Jorge; 5.815/2011-TCU-Segunda Câmara, rel. Ministro-Substituto André de Carvalho; e 2.719/2023-TCU-Plenário, revisor Ministro Jhonatan de Jesus); precedentes do STJ (REsp 834267/AL, rel. Ministra Eliana Calmon; e HC 13720/PR, rel. Ministro Edson Vidigal); e entendimento doutrinário - peça 346, p. 15-17.

Análise:

7.2. Inicialmente, cabe ressaltar que o **recorrente não respondeu** nesta TCE pela irregularidade relativa à ausência de comprovação de execução de trabalhos de profissionais de saúde, pagos com recursos da Atenção Básica (**Constatações 298363, 298371 e 298372**), o que torna seu argumento irrelevante. Nesse ponto, cabe ressaltar que, no acórdão condenatório, as referidas constatações foram imputadas ao município de Anapurus - MA, não atingindo, portanto, o recorrente.

7.3. **Antes de adentrar no mérito quanto à Constatação 302587** do Relatório de Auditoria do Denasus 13788 (peças 3-4 e 8), por ser **fundamento para a exclusão da responsabilidade do recorrente quanto à aludida constatação**, deve-se salientar que no art. 35, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 informa, em relação ao recurso de revisão, que 'A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.'. Demais disso, o Regimento Interno do TCU deixa claro o efeito devolutivo do recurso de revisão, conforme se observa abaixo:

'Art. 288. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, cabe recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso IV do art. 183, e fundar-se-á:

(…)

§ 1º. O acórdão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

(…)

§ 4º. A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos.'

7.4. Como se não bastasse a lei orgânica do TCU e o Regimento Interno do TCU, a jurisprudência do TCU é no sentido de que o efeito devolutivo do recurso de revisão é pleno, abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos. A admissão do recurso de revisão impõe a análise de todas as alegações do recorrente, mesmo que não tenham relação direta de causalidade com o requisito específico apontado como fundamento: (i) erro de cálculo; (ii) falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido; (iii) superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida (Acórdão 3.421/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro). Nesse sentido, tem-se diversos julgados do Plenário do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.238/2005, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 902/2006, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 397/2007, rel. Ministro Guilherme Palmeira; 70/2008, rel. Ministro Valmir Campelo; 382/2008, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 2.880/2009, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 2.902/2009, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 2.570/2010, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 1.707/2012, rel.

Ministro Raimundo Carreiro; 3.421/2013, rel. Ministro José Múcio Monteiro; 1.854/2014, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 599/2015, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 2.190/2020, rel. Ministra Ana Arraes; 2.591/2020, rel. Ministra Ana Arraes; 4.538/2020, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 1.489/2021, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 1.528/2021, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 1.535/2021, rel. Ministra Vital do Rêgo; 2.075/2021, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 2.135/2021, rel. Ministro Jorge Oliveira; 1.375/2022, rel. Ministro Jorge Oliveira; 2.323/2022, rel. Ministro Vital do Rêgo; 225/2023, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 589/2023, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 525/2024, rel. Ministro Jhonatan de Jesus; 962/2024, rel. Ministro Jorge Oliveira; 967/2024, rel. Ministro Vital do Rêgo; 1.791/2024, rel. Ministro Jorge Oliveira; e 1.837/2025, rel. Ministro Jhonatan de Jesus.

7.5. Assim, com base nos itens 7.3 e 7.4 supra, constata-se que merece prosperar a alegação do recorrente de que não é responsável pela ilegalidade referente à ausência de comprovação de despesas pagas com recursos financeiros repassados na modalidade fundo a fundo para as ações de Atenção Básica (Constatação 302587) - apurada por meio do exame de extrato bancário em que se constatou os débitos. Com efeito, o Relatório de Auditoria do Denasus 13788 (peça 8, p. 27-28), mantido pelo Relatório Complementar de Auditoria do Denasus (peças 5-7), **arrolou Cleomaltina Moreira Monteles e os Srs. Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa como responsáveis por essa irregularidade e não apontou** Júlio César Almeida Neto **como responsável** pela Constatação 302587 (peças 3, p. 52; 6, p. 3-4; 7, p. 32-33; e 8, p. 27-28). Porém, o TCU citou-o por essa irregularidade (peça 59, p. 23-24) e o condenou no valor histórico de R$ 190.000,00 (ver item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara), solidariamente, com Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa.

7.6. Entretanto, conforme análise realizada nos processos de pagamento das despesas da Constatação 302587 (*vide* tabela à peça 381, p. 10), somente os Srs. Genário Alves e Jairo Lisboa de Sousa participaram desses processos. **Assim, nesta fase recursal, propõe-se, desde já, o afastamento da imputação de débito resultante da Constatação 302587 em relação ao recorrente.**

7.7. Por outro lado, **o recorrente deve responder apenas pela** irregularidade relacionada a pagamentos às empresas EMM Mota & Cia Ltda. e Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda., com recursos financeiros repassados fundo a fundo para as ações de Atenção Básica, sem a demonstração da efetiva entrega e recebimento de produtos pagos pela Secretaria Municipal de Saúde/Fundo Municipal de Saúde (**Constatação 297600**), uma vez que restou evidenciado nos autos sua culpa grave (peças 3, p. 52; 6, p. 4-6; 7, p. 32-33; 8, p. 28-30; e 381-382).

7.8. No caso do item precedente, observou-se a responsabilidade do recorrente evidenciada pelos Relatórios de Auditoria do Denasus e por elementos probatórios constantes dos autos (com base no princípio da verdade real e no efeito devolutivo pleno do recurso de revisão no âmbito do TCU - itens 7.3 e 7.4). Nesse ponto, frise-se que os **relatórios** técnicos de **auditoria**, inspeção ou vistoria do tomador de contas contam com **presunção de veracidade e legitimidade**, descaracterizada apenas mediante apresentação de prova robusta em contrário (Acórdão 4.454/2014-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), situação não verificada nestes autos.

7.9. Demais disso, os **documentos públicos têm presunção legal de autenticidade**, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação (Acórdãos 49/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 2.306/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler), situação não verificada nestes autos.

7.10. Enfim, os elementos trazidos às peças 3, p. 52; 6, p. 4-6; 7, p. 32-33; 8, p. 28-30; e nas tabelas às peças 381-382 demonstram, de forma cabal, que o recorrente foi ordenador de despesas da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde, o que torna irrelevante o contido nos decretos municipais trazidos nesta etapa recursal (peças 350-352), em virtude dos princípios: (i) da veracidade; (ii) da legitimidade e (iii) da verdade real. A responsabilidade subjetiva do recorrente foi apurada com base em culpa grave/erro grosseiro consubstanciado na **conduta** descrita às peças 59, p. 30-33; 119, p. 20-24; 176, p. 10-14, qual seja '**Assinar e autorizar pagamentos sem respaldo da documentação comprobatória**', **não havendo que se falar em responsabilização genérica e indiscriminada, simplesmente por ter sido Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão em virtude de atos de competência de outros agentes públicos e/ou secretários municipais**.

7.11. Senão, veja-se. A constatação 297600 consistiu na não comprovação quanto à efetiva entrega e recebimento de produtos adquiridos, porquanto nas **notas fiscais não constam a declaração de que os produtos foram recebidos no almoxarifado da Secretaria de Saúde e Hospital Municipal.** Como se vê, a autorização de pagamento de despesas não devidamente liquidadas foi um erro grosseiro, pois era uma ação que

não demandava uma análise detida de atos operacionais da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde, mas apenas a observância nas notas fiscais de declaração de que os produtos foram recepcionados no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Municipal.

7.12. A função do ordenador de despesa não está restrita ao simples acatamento ou acolhimento de demandas administrativas, devendo funcionar também como instância de controle no sentido de verificar se os atos submetidos à sua apreciação estão em conformidade com a ordem jurídica (Acórdão 1.829/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues). Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 985/2007-TCU-Plenário, rel. Ministro Guilherme Palmeira; 1.651/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 300/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro; 2.597/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz; 550/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e 3.004/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman.

7.13. Nesse diapasão, cabe esclarecer que o fato de o agente público não ser formalmente o ordenador de despesas não impede a sua responsabilização pela autorização de pagamentos irregulares (Acórdão 12.554/2023-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler). Ademais, a autorização dos atos administrativos, na gestão dos recursos financeiros do órgão, ocorre com a assinatura do ordenador de despesas. A assinatura do documento responsabiliza seu autor pelos seus efeitos. A assinatura conjunta mantém a responsabilidade, só que solidariamente com os demais assinantes (Acórdão 344/2007-TCU-Plenário, rel. Ministro Valmir Campelo).

7.14. Quanto aos precedentes trazidos pelo recorrente na alínea ‘g’ do item 7.1, entende-se que esses não o socorrem. Efetivamente, em relação ao Acórdão 2.719/2023-TCU-Plenário e ao precedente do STJ (REsp 834267/AL); tem-se a situação de irregularidade que somente poderia ser descoberta com exame detalhado de atos operacionais de competência de setores administrativos do ente federativo; o que não foi o caso desta TCE, em que bastava ao ordenador de despesa o simples ato de se certificar de que as notas fiscais não possuíam declaração de que os produtos foram recepcionados no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Municipal.

7.15. De igual forma, no que tange aos Acórdãos 5.815/2011-TCU-Segunda Câmara e 5.333/2011-TCU-Segunda Câmara, bem como ao precedente do STJ (HC 13720/PR), esses tratam de culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*, situação completamente distinta desta TCE, **em que o recorrente não delegou funções e as executou diretamente**. Com relação ao entendimento do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello, vê-se que esse se coaduna com a responsabilização do recorrente, porquanto trata da repartição entre diferentes unidades representativas, cada qual, de uma parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhes são afetos. No caso, coube à Secretaria Municipal de Finanças decidir pela autorização da despesa municipal, independentemente se tal ato foi praticado solidariamente com o gestor municipal da saúde e/ou coordenador financeiro do município.

7.16. Ante o exposto, propõe-se **não acolher** a tese do recorrente.

Mérito

8. Da análise da ocorrência de erro de cálculo nos débitos imputados ao recorrente

8.1. Júlio César Almeida Neto aduz a tese de que teria havido erro de cálculo, devendo-se excluir diversos débitos a ele imputados, tendo argumentado (peça 346, p. 20-26 e 33) que:

a) foi responsabilizado por pagamentos não autorizados por ele ou cujos processos de pagamento não participou (peça 346, p. 20);

b) no *decisum* condenatório (peça 182, item 4), tem-se que os débitos foram imputados, em bloco, com a premissa de que os comprovantes aos autos relativos às despesas objeto desta TCE foram autorizados pelos Secretários de Saúde, pelo Secretário Municipal de Finanças e Orçamento e pelo Coordenador de Finanças (peça 346, p. 20); e

c) para provar o erro de cálculo na imputação de dano ao erário a ele, lista uma série de processos de pagamento que não tiveram sua participação, além de mencionar a glosa da Constatação 302587 do Relatório de Auditoria do Denasus, pela qual não responde (peças 8, p. 27-28; e 32, p. 28-30) - peça 346, p. 20-26 e 33.

Análise:

8.2. De plano, **assiste razão ao recorrente**, uma vez que se verificou nesta TCE diversos erros de cálculo nos débitos imputados a ele e a outros responsáveis. Desse modo, será apresentado abaixo elementos que demonstram que: (i) o apelante foi responsabilizado por pagamentos não autorizados por ele ou cujos processos de pagamento não participou; e (ii) no *decisum* condenatório, os débitos foram imputados, em bloco, com a premissa de que os comprovantes aos autos relativos às despesas objeto desta TCE foram autorizados pelos Secretários de Saúde, pelo Secretário Municipal de Finanças e Orçamento e pelo Coordenador de Finanças. Frise-se, nesse ponto, o entendimento trazido nos itens 7.3 e 7.4 supra.

8.3. Nesse contexto**, deve ser aceita a lista de uma série de processos de pagamento que não tiveram a participação do recorrente, além da glosa da Constatação 302587 do Relatório de Auditoria do Denasus**, conforme peças 3, p. 52; 6, p. 3-6; 7, p. 32-33; 8, p. 27-30; e 381-382.

8.4. Em verdade, o débito total desta TCE, definido pelo acórdão recorrido (peça 181), atingiu o montante de **R$ 1.543.068,11** e foi subdividido da seguinte forma, conforme as constatações do Relatório de Auditoria do Denasus 13.788 (peças 3-4 e 8):

a) Constatações 298363, 298371 e 298372, no valor histórico de R$ 495.701,97 (item 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara), imputado ao município de Anapurus - MA;

b) Constatação 302587, no valor histórico de R$ 190.000,00 (item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara), imputado solidariamente ao recorrente, a Genário Alves Viana e a Jairo Lisboa de Sousa;

c) Constatação 297600, no *quantum* histórico de R$ 857.366,14 (itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara), subdividido em três grupos distintos de responsáveis solidários:

c.1) item 9.3, no valor de R$ 342.848,23, imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Manoel Francisco Monteles Neto, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa EMM Mota & Cia Ltda.;

c.2) item 9.4, no valor de R$ 269.530,51, imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Genário Alves Viana, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa EMM Mota & Cia Ltda.; e

c.3) item 9.5, no valor de R$ 244.987,40, imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Genário Alves Viana, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda.

8.5. Com os dados trazidos no item precedente, verificou-se o seguinte *quantum debeatur* por responsável:

Tabela 1 - Dano ao erário por responsável segundo o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara

Responsável	Valor do acórdão recorrido (R$)
Município de Anapurus/MA	495.701,97
EMM Mota & Cia Ltda.	612.378,74
Colmed -Distribuidora de Medicamentos Ltda.	244.987,40
Jairo Lisboa de Sousa	1.047.366,14
Júlio Cesar Almeida Neto	1.047.366,14
Manoel Francisco Monteles Neto	342.848,23
Genário Alves Viana	704.517,91

8.6. Ocorre que, após cotejar os valores de condenação em débito dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (peça 181) com os dois Relatórios de Auditoria do Denasus (peças 3-8) e com elementos probatórios dos autos; constatou-se diversos erros de cálculo de débito (evidenciados nas tabelas às peças 381-382), os quais serão esclarecidos a seguir:

a) **com relação ao dano ao erário imputado ao município (item 9.7)**, houve uma condenação a menor, uma vez que não foram inclusos os débitos de R$ 1.983,00, de 8/6/2012, e de R$ 2.383,00, de 21/6/2012. Não obstante isso, houve, no *decisum* condenatório, com prejuízo ao ente dois erros: (i) atribuição do valor de R$ 2.780,97 ao invés de R$ 2.778,67; e (ii) atribuição da data de 19/2/2011 para o débito de R$ 6.300,00, ao invés de se colocar a data de 19/7/2011;

a.1) ou seja, o valor real do dano ao erário do município deveria ter sido R$ 500.065,67 e não R$ 495.701,97;

a.2) ocorre que a inclusão dos valores de R$ 1.983,00, de 8/6/2012, e de R$ 2.383,00, de 21/6/2012, demandariam uma nova citação (na fase *a quo*), situação que afronta os princípios da bagatela, da racionalidade administrativa e da economia processual; de modo que se propõe manter a exclusão desses valores para todos os efeitos, lembrando que esses valores foram imputados a maior no item 9.4 da deliberação ora guerreada;

a.3) assim, propõe-se, por ser adequado e razoável, ajustar o item 9.7 da deliberação recorrida, em benefício do município, da seguinte forma: (i) atribuição do valor de R$ 2.778,67 ao invés de R$ 2.780,97; e (ii) atribuição da data de 19/7/2011 para o débito de R$ 6.300,00, em substituição à data de 19/2/2011;

a.4) com o ajuste proposto na alínea anterior, o dano ao erário do item 9.7 passa a ser de R$ 495.699,67 (valor ligeiramente menor do que o valor da condenação em débito na fase *a quo*);

b) **no que tange ao dano ao erário imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Genário Alves Viana e a Jairo Lisboa de Sousa (item 9.6)**, houve apenas um equívoco, qual seja, a inclusão do recorrente como responsável, uma vez que não há evidências nos autos de que ele tenha participado da realização das despesas ali listadas, conforme tabela constante à peça 381, p. 10;

b.1) o certo é imputar o débito total de R$ 190.000,00 **somente** a Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, conforme propôs o Denasus nos dois Relatórios de Auditoria (peças 3, p. 52; 6, p. 3-4; 7, p. 32-33; e 8, p. 27-28), tendo em vista que o então Secretário Municipal de Finanças Júlio César Almeida Neto não participou

desses processos de pagamento;
b.2) assim, propõe-se excluir a responsabilidade do recorrente pelo dano ao erário listado no item 9.6 do acórdão condenatório;
c) **quanto ao dano ao erário imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Manoel Francisco Monteles Neto, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa EMM Mota & Cia Ltda. (item 9.3)**; a partir das peças 3-8 e das tabelas às peças 381-382, percebe-se que esse foi subdividido em três novas composições (a serem detalhadas no final do item 8 deste exame). Com efeito, parte do débito do item 9.3 não é atribuível ao recorrente e a Jairo Lisboa de Sousa, de modo que surgem três novos itens no lugar do antigo item 9.3, quais sejam: (i) **item 9.3** - no total de R$ 92.834,86, de responsabilidade solidária de Manoel Francisco Monteles Neto, de Jairo Lisboa de Sousa, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.; (ii) **item 9.4** - no total de R$ 171.945,40, de responsabilidade solidária do recorrente, de Manoel Francisco Monteles Neto, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.; e **item 9.5** - no valor de R$ 78.067,97, de responsabilidade do recorrente, de Manoel Francisco Monteles Neto, de Jairo Lisboa de Sousa, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.;
c.1) acerca do dano ao erário imputado a Manoel Francisco Monteles Neto no antigo item 9.3 (R$ 342.848,23), tem-se que esse responsável foi condenado a menor, conforme tabelas às peças 381-382. O valor real seria de R$ 570.353,34. Ressalta-se, nesse ponto, que para condenar em débito Manoel Francisco Monteles Neto pelo valor real, deve-se realizar nova citação (fase *a quo*). Ocorre que os novos débitos imputados a ele datam de junho de 2012 a setembro de 2013 (peças 104, p. 16, 23, 28, 35, 44, 60, 71, 75; 105, p. 15, 23, 27, 62, 66, 70; 106, p. 14, 20, 24, 28), de modo que sua ampla defesa e contraditório restaria severamente prejudicada, haja vista o decurso entre 13 (treze) anos e quase 12 (doze) anos dos fatos irregulares e da nova citação, sem ele ter dado causa (peças 3, p. 10-12, 16-17, 52 e 59-60; 4, p. 1, 19-21, 25-26, 41; 6, p. 33-35; 7, p. 11-13, 17 e 33; 8, p. 49-51; 46; 59-61; e 123). Demais disso, é benefício do credor a escolha dos devedores. Nesse sentido, tem-se:
c.2) ainda que não reconhecida a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, acarreta prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa o transcurso de tempo superior a dez anos entre a citação e a ocorrência da irregularidade, sem que os responsáveis tenham dado causa à demora (Acórdão 2.246/2025-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Jhonatan de Jesus). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 294/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo;
c.3) a ausência de citação de outros responsáveis solidários pelo dano ao erário não obsta o andamento regular do processo de tomada de contas especial, tendo em vista que o instituto da solidariedade passiva constitui benefício exclusivo do credor (Acórdãos 425/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; e 2.334/2020-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 1.337/2017-TCU-Plenário, rel. Ministra Ana Arraes;
c.4) o instituto da solidariedade passiva constitui benefício legal erigido em favor do credor, razão pela qual eventual ausência do chamamento de outros responsáveis solidários pelo TCU não constitui nulidade processual, não obstando, portanto, a imputação de débito ao agente devidamente citado, o qual, querendo, poderá reaver em juízo eventual ressarcimento pessoal por meio de ação regressiva (Acórdão 2.591/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler);
c.5) desse modo, propõe-se em relação ao antigo item 9.3 do *decisum* ora combatido: (i) manter o valor de dano ao erário imputado a Manoel Francisco Monteles Neto e à empresa EMM Mota & Cia Ltda. (R$ 342.848,23); (ii) reduzir o valor do dano ao erário imputado ao recorrente para R$ 250.013,37; e (iii) reduzir o valor do dano ao erário imputado a Jairo Lisboa de Sousa para R$ 170.902,83;
d) **no que concerne ao dano ao erário imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Genário Alves Viana, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa EMM Mota & Cia Ltda. (item 9.4);** a partir das peças 3-8 e das tabelas às peças 381-382, percebe-se que esse foi subdividido em três novas composições (a serem detalhadas no final do item 8 deste exame). Efetivamente, parte do débito do item 9.4 não é atribuível ao recorrente e a Jairo Lisboa de Sousa, de maneira que surgem três novos itens no lugar do antigo item 9.4, quais sejam: (i) **item 9.6** - no montante total de R$ 41.248,56, de responsabilidade solidária do recorrente, de Genário Alves Viana, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.; (ii) **item 9.7 -** no valor total de R$ 175.815,09, de responsabilidade solidária do recorrente, de Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana, e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.; e (iii) **item 9.8** - no valor total de R$ 48.100,86, de responsabilidade solidária de Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana e da empresa EMM Mota & Cia Ltda.;
d.1) acerca do dano ao erário imputado a Genário Alves Viana e à empresa EMM Mota & Cia Ltda. No antigo item 9.4 (R$ 265.164,51), tem-se que esses responsáveis foram condenados a maior (R$ 269.530,51), conforme tabelas às peças 381-382. Isso ocorreu devido a inclusão indevida dos valores de R$ 1.983,00, de 8/6/2012, e de R$ 2.383,00, de 21/6/2012 - os mesmos mencionados na alínea ‘a.2’ supra. Com a exclusão desses para todos os

efeitos, resulta o valor dos itens 9.6 a 9.8 (R$ 265.164,51);
d.2) assim sendo, propõe-se em relação ao antigo item 9.4 do *decisum* ora combatido: (i) reduzir o valor de dano ao erário imputado a Genário Alves Viana e à empresa EMM Mota & Cia Ltda. para R$ 265.164,51; (ii) reduzir o valor do dano ao erário imputado ao recorrente para R$ 217.063,65; e (iii) reduzir o valor do dano ao erário imputado a Jairo Lisboa de Sousa para R$ 223.915,95;
e) **no que concerne ao dano ao erário imputado, de forma solidária, ao recorrente, a Genário Alves Viana, a Jairo Lisboa de Sousa, e à empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda. (item 9.5);** a partir das peças 3-8 e das tabelas às peças 381-382, percebe-se que o valor permaneceu intacto (R$ 244.987,40), porém deve-se excluir a responsabilidade do recorrente, pois não há evidências nos autos de que ele tenha participado da realização das despesas ali listadas (conforme peças 3, p. 52; 6, p. 4-6; 7, p. 32-33; 8, p. 28-30; e 381-382);
e.1) em verdade, o valor real do dano ao erário imputado no antigo item 9.5 deveria ser R$ 244.989,70. Isso se deve a existência de dois erros de débitos, datados de 17/5/2013, sendo que o primeiro deles R$ 39.860,00, deveria ser R$ 39.860,30; e o segundo deles R$ 12.633,70, deveria ser R$ 12.635,70. Ou seja, esse valor a maior irrisório de R$ 2,30 não justifica nova citação dos responsáveis, em atenção aos princípios da bagatela e da racionalidade administrativa e da economia processual;
e.2) o antigo item 9.5 passa a ser o **item 9.9**, de responsabilidade solidária de Jairo Lisboa de Sousa, de Genário Alves Viana, e da empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda.
8.7. Como se vê, com base nos relatórios do Denasus às peças 3-8 e nas informações dos autos compiladas nas tabelas às peças 381-382, ocorreram mudanças significativas nas composições de débitos desta TCE, com reduções de débito para cinco responsáveis (principalmente o recorrente) e a manutenção de débito para dois responsáveis, conforme sintetizado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Dano ao erário por responsável segundo o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara x Dano ao erário por responsável pós recurso de revisão

Responsável	Valor do acórdão recorrido (R$)	Valor pós recurso de revisão (R$)
Município de Anapurus/MA	495.701,97	495.699,67
EMM Mota & Cia Ltda.	612.378,74	608.012,74
Colmed -Distribuidora de Medicamentos Ltda.	244.987,40	244.987,40
Jairo Lisboa de Sousa	1.047.366,14	829.806,18
Júlio Cesar Almeida Neto	1.047.366,14	467.077,02
Manoel Francisco Monteles Neto	342.848,23	342.848,23
Genário Alves Viana	704.517,91	700.151,91

8.8. Quanto ao **município de Anapurus**, revela-se cristalina a explicação da alínea 'a' do item 8.6, reduzindo-se ligeiramente o dano ao erário.
8.9. Em relação à **empresa EMM Mota & Cia Ltda.**, deve-se atentar para a soma dos débitos descritos nas alíneas 'c.5' (R$ 342.848,23) e 'd.1' e 'd.2' (R$ 265.164,51) do item 8.6, redundando em R$ 608.012,74, ligeiramente menor que o valor pelo qual foi condenada em débito (R$ 612.378,74), não ensejando redução da multa pela insignificância da diferença. A propósito, a referida empresa encontra-se extinta desde 19/7/2023 (peça 383, p. 1 e 7-9), bem depois do trânsito em julgado em 25/11/2021 (peça 296).
8.10. Adotando-se, por analogia o Acórdão 1.664/2022-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, com a extinção de pessoa jurídica após o trânsito em julgado equiparando-se ao falecimento do responsável, tem-se que após o trânsito em julgado da decisão que lhe imputou multa, a obrigação pecuniária transmite-se aos sucessores, tendo em vista que, em tal situação, o valor da sanção constitui dívida do falecido, a ser suportada pelos sucessores, no limite do patrimônio transferido (art. 1.997 do Código Civil). Nesse sentido, tem-se o Acórdão 2.952/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.
8.11. À peça 383, p. 8; consta que o responsável legal da empresa se encarregará dos ativos e passivos porventura supervenientes, como é o caso do dano ao erário e a multa impostos à empresa nesta TCE. Por fim, adotando-se por analogia o Acórdão 879/2012-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Valmir Campelo, tem-se que a obrigação de reparar dano ao erário permanece após o falecimento do responsável, podendo ser estendida aos sucessores até o limite do valor do patrimônio transferido, visto que a imputação de débito possui natureza indenizatória, não constituindo penalidade.
8.12. No que concerne à **empresa Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda.**, não houve mudança de dano ao erário pelos motivos expostos na alínea 'e.1' do item 8.6.

8.13. Com relação ao responsável **Jairo Lisboa de Sousa**, deve-se atentar que a soma dos débitos descritos nas alíneas 'b', 'b.1 (R$ 190.000,00)', 'c', 'c.5 (R$ 170.902,83)', 'd', 'd.2 (R$ 223.915,55)', 'e' (R$ 244.987,40), 'e.1' e 'e.2' do item 8.6, chega ao montante histórico de R$ 829.806,18, significativamente menor que o valor pelo qual foi condenado em débito (R$ 1.047.366,14), o que enseja, a redução, proporcional, da multa a ele aplicada por meio do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara.
8.14. Quanto ao **recorrente**, deve-se atentar que a soma dos débitos descritos nas alíneas 'b', 'b.2', 'c', 'c.5 (R$ 250.013,37)', 'd', 'd.2 (R$ 217.063,65)', 'e' do item 8.6, atinge o montante histórico de R$ 467.077,02, significativamente menor que o valor pelo qual foi condenado em débito (R$ 1.047.366,14), o que enseja, a redução, proporcional, da multa a ele aplicada por meio do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara.
8.15. No que tange ao responsável **Manoel Francisco Monteles Neto**, esse permanece com a mesmo dano ao erário pelo qual foi condenado (R$ 342.848,23), ante as razões expostas nas alíneas 'c', 'c.1', 'c.2', 'c.3', 'c.4' e 'c.5' do item 8.6.
8.16. Por fim, em relação ao responsável **Genário Alves Viana**, deve-se atentar para a soma dos débitos descritos nas alíneas 'b', 'b.1 (R$ 190.000,00)', 'd', 'd.1', 'd.2' (R$ 265.164,51), 'e (R$ 244.987,40), 'e.1' e 'e.2' do item 8.6, culminando em um débito total de R$ 700.151,91, ligeiramente menor que o valor pelo qual foi condenado em débito (R$ 704.517,91), não ensejando redução da multa pela insignificância da diferença.
8.17. A propósito, por relevante, cabe ressaltar que, compulsando os autos, **inexistem elementos comprobatórios hábeis a elidir a ocorrência**, **ainda que parcialmente**, **de qualquer umas das irregularidades objeto desta TCE**, conforme resta evidente na tabela à peça 381 (ausência de nexo de causalidade, contas divergentes daquelas mencionadas nas constatações do Denasus, ausência de notas fiscais com a declaração de que os produtos foram recebidos no almoxarifado da Secretaria de Saúde e Hospital Municipal), restando apenas os recálculos realizados neste item 8 do exame de mérito com base em erros de imputação de responsabilidade evidenciados às peças 3-8 e em elementos probatórios presentes nos autos, conforme tabelas às peças 381-382.
8.18. No que concerne à responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito - o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; e 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler).
8.19. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1.689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro; e 2.391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler).
8.20. *In casu*, conclui-se que as duas ilegalidades cometidas pelo recorrente passíveis de multa (não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, ao município de Anapurus/MA, pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica e para as Ações da Estratégia Saúde da Família, nos exercícios de 2010 a 2012, conforme Relatório de Auditoria 13.788 e Relatório Complementar; e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, na modalidade fundo a fundo, ao município de Anapurus/MA, pela falta de comprovação da aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica nos exercícios de 2012 a 2013, conforme Relatório de Auditoria 13.788 e Relatório Complementar) foram praticadas, no mínimo, com culpa grave (por negligência e/ou imprudência), tendo o responsável ora recorrente assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato, pois era de se esperar dele a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica e para as Ações da Estratégia Saúde da Família, nos exercícios de 2010 a 2012, e dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica nos exercícios de 2012 a 2013.
8.21. Nesse contexto, tem-se que, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a **autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa** (Acórdão 2.699/2019-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro Vital do Rêgo).
8.22. Salienta-se não haver nos presentes autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação do responsável ora recorrente na comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica e

para as Ações da Estratégia Saúde da Família, nos exercícios de 2010 a 2012, e dos recursos repassados para as Ações da Assistência Farmacêutica nos exercícios de 2012 a 2013.

8.23. De todo o exposto, propõe-se **acatar** a tese do recorrente, dando-se **provimento parcial ao recurso**, para, com fulcro na Súmula-TCU 145, na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e na jurisprudência do TCU acerca do efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, efetuar os seguintes ajustes:

a) excluir os itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-os pelos seguintes itens:

9.3. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
08/04/2010	*18.933,80*
16/04/2010	*7.098,25*
18/05/2010	*9.774,12*
09/07/2010	*884,45*
03/08/2010	*378,90*
04/08/2010	*4.357,48*
13/08/2010	*2.456,25*
28/08/2010	*9.922,70*
08/09/2010	*312,00*
09/09/2010	*4.143,00*
13/09/2010	*250,50*
13/09/2010	*1.625,82*
29/09/2010	*418,95*
01/10/2010	*27,00*
26/10/2010	*828,24*
12/11/2010	*1.331,23*
12/11/2010	*828,24*
23/11/2010	*6.999,86*
02/12/2010	*17.178,42*
10/12/2010	*261,60*
15/12/2010	*1.221,52*
21/12/2010	*2.680,54*
21/12/2010	*921,99*

9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Júlio Cesar Almeida Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/02/2011	*15.319,64*
08/04/2011	*36.863,12*
16/05/2011	*10.787,97*
20/06/2011	*15.558,98*
20/09/2011	*17.056,44*
02/02/2012	*15.110,00*
02/02/2012	*14.936,54*
02/02/2012	*41.690,98*

Data de ocorrência	Valor (R$)
02/02/2012	4.621,73

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa, Júlio Cesar Almeida Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
28/09/2011	7.173,40
21/12/2011	29.467,14
21/12/2011	41.427,43

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Júlio Cesar Almeida Neto, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
18/04/2012	41.248,56

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Júlio Cesar Almeida Neto, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
18/04/2012	16.867,53
08/06/2012	11.403,70
08/06/2012	60.788,90
08/06/2012	24.058,65
31/07/2012	11.303,94
31/07/2012	34.399,71
16/11/2012	16.992,66

9.8. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
24/12/2012	15.647,21
24/12/2012	11.313,26
31/12/2012	7.206,17
31/12/2012	2.900,46
13/03/2013	11.033,76

9.9. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana, e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na

legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
10/04/2013	*60.128,50*
10/04/2013	*18.873,30*
10/04/2013	*5.500,00*
17/05/2013	*39.860,00*
17/05/2013	*12.633,70*
25/06/2013	*6.598,48*
25/06/2013	*85,20*
25/06/2013	*4.483,16*
25/06/2013	*2.207,00*
25/06/2013	*8.986,72*
25/06/2013	*5.215,40*
25/06/2013	*6.924,23*
25/07/2013	*17.000,30*
28/08/2013	*717,18*
28/08/2013	*5.186,60*
28/08/2013	*5.557,18*
28/08/2013	*19.040,00*
20/09/2013	*9.664,60*
20/09/2013	*432,60*
20/09/2013	*744,00*
20/09/2013	*932,65*
20/09/2013	*1.158,10*
20/09/2013	*13.058,50*

b) dar nova redação e renumerar o item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.10. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:.

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
04/09/2012	*80.000,00*
01/10/2012	*75.000,00*
19/10/2012	*28.000,00*
19/10/2012	*7.000,00*

c) dar nova redação e renumerar o item 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.11. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
19/05/2010	*9.600,00*
27/05/2010	*3.000,00*
23/06/2010	*3.000,00*
02/07/2010	*9.600,00*
16/07/2010	*3.000,00*
16/07/2010	*9.600,00*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
23/08/2010	*9.600,00*
02/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*9.600,00*
20/10/2010	*9.600,00*
29/10/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*9.600,00*
17/12/2010	*9.600,00*
04/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*9.600,00*
17/02/2011	*9.600,00*
24/02/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*9.600,00*
14/04/2011	*6.000,00*
14/04/2011	*9.600,00*
20/05/2011	*6.000,00*
20/05/2011	*9.600,00*
17/06/2011	*6.300,00*
21/06/2011	*10.050,00*
19/07/2011	*6.300,00*
22/07/2011	*10.050,00*
19/08/2011	*6.300,00*
19/08/2011	*10.050,00*
22/09/2011	*10.050,00*
26/09/2011	*6.300,00*
17/10/2011	*6.300,00*
23/11/2011	*3.150,00*
19/12/2011	*3.150,00*
12/01/2012	*3.150,00*
02/03/2012	*6.300,00*
29/03/2012	*6.300,00*
18/04/2012	*6.690,00*
23/05/2012	*6.690,00*
08/06/2012	*883,00*
21/06/2012	*6.690,00*
20/07/2012	*6.690,00*
10/08/2012	*2.383,00*
24/08/2012	*2.683,00*
24/08/2012	*6.690,00*
20/09/2012	*6.690,00*
11/10/2012	*2.683,00*
22/10/2012	*6.690,00*
23/11/2012	*2.683,00*
23/11/2012	*6.690,00*
14/12/2012	*2.683,00*
18/12/2012	*6.690,00*
21/12/2012	*871,00*
03/01/2013	*6.690,00*
01/02/2013	*2.383,00*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
21/02/2013	*6.690,00*
22/02/2013	*2.778,67*
21/03/2013	*6.690,00*
22/03/2013	*950,00*
22/03/2013	*2.462,00*
22/04/2013	*21.390,00*
25/04/2013	*962,00*
25/04/2013	*950,00*
03/05/2013	*10.035,00*
22/05/2013	*962,00*
22/05/2013	*950,00*
23/05/2013	*10.035,00*
24/05/2013	*10.695,00*
25/06/2013	*962,00*
25/06/2013	*950,00*
25/06/2013	*10.035,00*
25/06/2013	*10.695,00*
23/07/2013	*950,00*
23/07/2013	*962,00*
25/07/2013	*10.035,00*
21/08/2013	*950,00*
21/08/2013	*962,00*
26/08/2013	*10.035,00*
19/09/2013	*950,00*
19/09/2013	*962,00*

d) reduzir, proporcionalmente, as multas aplicadas a Jairo Lisboa de Sousa e a Júlio Cesar Almeida Neto por meio do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento parcial** do recurso, considerando que:

a) não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do Tribunal de Contas da União à luz da Resolução TCU 344/2022, que regulamenta no âmbito do TCU a Lei 9.873/1999;

b) em que pese o reconhecimento da falsidade das alegações de defesa do recorrente à peça 103, não houve cerceamento de defesa desse, uma vez que suas citações foram válidas (18/12/2018 e 9/9/2020), além de que o recorrente compareceu espontaneamente aos autos mais de cinco meses antes da instrução de mérito - 1º/12/2020 (tempo mais que suficiente para exercer sua ampla defesa e contraditório);

b.1) a não localização do responsável no endereço constante do Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal (CPF) não é capaz de gerar, por si só, a presunção de que a pessoa se encontra em lugar desconhecido e incerto para justificar a notificação por edital em processo do TCU. Devem ser realizados outros procedimentos que permitam a conclusão de que foram efetuados significativos esforços para tentar localizar o responsável, a exemplo de pesquisas junto a cadastros de órgãos públicos (ex. departamento de trânsito) ou concessionárias de serviços públicos (ex. empresas de telefonia e de fornecimento de energia elétrica), ou mesmo pesquisas na *internet*, incluindo redes sociais;

b.2) 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;

c) legitimidade passiva do recorrente em relação à Constatação 297600 do Relatório de Auditoria do Denasus, uma vez que restou evidenciado nos autos sua culpa grave (peças 3, p. 52; 6, p. 4-6; 7, p. 32-33; 8, p. 28-30; e 381-382);

c.1) a responsabilidade do recorrente evidenciada pelos Relatórios de Auditoria do Denasus e pelos elementos probatórios constantes dos autos (princípio da verdade real e efeito devolutivo pleno do recurso de revisão);

c.2) os relatórios técnicos de auditoria, inspeção ou vistoria do tomador de contas contam com presunção de veracidade e legitimidade, descaracterizada apenas mediante apresentação de prova robusta em contrário, situação não verificada nestes autos;

c.3) os documentos públicos têm presunção legal de autenticidade, cabendo o ônus da prova à parte que alega a falsidade, seja obtendo seu reconhecimento judicial, seja carreando aos autos elementos suficientemente fortes para caracterizar a ocorrência da alegada falsificação, situação não verificada nestes autos;
c.4) a autorização de pagamento de despesas não devidamente liquidadas foi um erro grosseiro, pois era uma ação que não demandava uma análise detida de atos operacionais da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde, mas apenas a observância de declaração de que os produtos foram recepcionados no almoxarifado da Secretaria Municipal de Saúde e do Hospital Municipal;
d) após cotejar os valores de condenação em débito dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (peça 181) com os dois Relatórios de Auditoria do Denasus (peças 3-8) e com elementos probatórios dos autos, constatou-se **diversos erros de cálculo de débito** (evidenciados nas tabelas às peças 381-382) imputados ao recorrente, ao município de Anapurus/MA, à empresa EMM Mota & Cia Ltda., a Jairo Lisboa de Sousa e a Genário Alves Viana, devendo o Tribunal atuar, de ofício, com base na Súmula TCU 145 e no efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, para realizar os ajustes necessários que reflitam a verdade real dos fatos;
d.1) foram realizados pequenos ajustes a menor nos débitos imputados ao município de Anapurus/MA, à empresa EMM Mota & Cia Ltda. e a Genário Alves Viana;
d.2) foram mantidos os débitos imputados à empresa Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda., em atenção aos princípios da bagatela, da racionalidade administrativa e da economia processual;
d.3) foram mantidos os débitos imputados a Manoel Francisco Monteles Neto, uma vez que uma nova citação do responsável na fase *a quo* configuraria ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, haja vista o decurso entre 13 (treze) anos e quase 12 (doze) anos dos fatos irregulares e da nova citação. Demais disso, é benefício do credor a escolha dos devedores;
d.4) foram realizados significativos ajustes a menor nos débitos imputados a Jairo Lisboa de Sousa e ao recorrente; e
d.5) compulsando os autos, constatou-se que **inexistem elementos comprobatórios hábeis a elidir a ocorrência**, **ainda que parcialmente**, **de qualquer umas das irregularidades objeto desta TCE**, conforme resta evidente na tabela à peça 381, restando apenas os recálculos realizados no item 8 do exame de mérito com base em erros de imputação de responsabilidade evidenciados às peças 3-8 e em elementos probatórios presentes nos autos, conforme tabelas às peças 381-382.
9.1. Diante da conclusão da alínea 'd' do item precedente, propõe-se, com fulcro na Súmula-TCU 145 e do efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, dar **provimento parcial** ao recurso para **reduzir o débito imputado ao recorrente** e ajustar os débitos dos demais responsáveis mencionados nas alíneas 'd.1' e 'd.4', adotando-se novas composições de débito - nos termos do item 8.23 supra.
9.2. Ademais, propõe-se, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, **reduzir** as **multas** do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara referentes a **Júlio César Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa**, haja vista a significativa redução dos débitos imputados a eles.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto por Júlio César Almeida Neto contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso III, e 35, da Lei 8.443/1992:
a) **conhecer** do recurso, e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, de modo a efetuar, com fulcro na Súmula-TCU 145 e no efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, os seguintes ajustes no acórdão recorrido:
a.1) **excluir** os **itens 9.3, 9.4 e 9.5** do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-os pelos seguintes itens:
9.3. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
08/04/2010	*18.933,80*
16/04/2010	*7.098,25*
18/05/2010	*9.774,12*
09/07/2010	*884,45*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
03/08/2010	*378,90*
04/08/2010	*4.357,48*
13/08/2010	*2.456,25*
28/08/2010	*9.922,70*
08/09/2010	*312,00*
09/09/2010	*4.143,00*
13/09/2010	*250,50*
13/09/2010	*1.625,82*
29/09/2010	*418,95*
01/10/2010	*27,00*
26/10/2010	*828,24*
12/11/2010	*1.331,23*
12/11/2010	*828,24*
23/11/2010	*6.999,86*
02/12/2010	*17.178,42*
10/12/2010	*261,60*
15/12/2010	*1.221,52*
21/12/2010	*2.680,54*
21/12/2010	*921,99*

9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Júlio Cesar Almeida Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/02/2011	*15.319,64*
08/04/2011	*36.863,12*
16/05/2011	*10.787,97*
20/06/2011	*15.558,98*
20/09/2011	*17.056,44*
02/02/2012	*15.110,00*
02/02/2012	*14.936,54*
02/02/2012	*41.690,98*
02/02/2012	*4.621,73*

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa, Júlio Cesar Almeida Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
28/09/2011	*7.173,40*
21/12/2011	*29.467,14*
21/12/2011	*41.427,43*

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Júlio Cesar Almeida Neto, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de

ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/04/2012	*41.248,56*

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Júlio Cesar Almeida Neto, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/04/2012	*16.867,53*
08/06/2012	*11.403,70*
08/06/2012	*60.788,90*
08/06/2012	*24.058,65*
31/07/2012	*11.303,94*
31/07/2012	*34.399,71*
16/11/2012	*16.992,66*

9.8. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
24/12/2012	*15.647,21*
24/12/2012	*11.313,26*
31/12/2012	*7.206,17*
31/12/2012	*2.900,46*
13/03/2013	*11.033,76*

9.9. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana, e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
10/04/2013	*60.128,50*
10/04/2013	*18.873,30*
10/04/2013	*5.500,00*
17/05/2013	*39.860,00*
17/05/2013	*12.633,70*
25/06/2013	*6.598,48*
25/06/2013	*85,20*
25/06/2013	*4.483,16*
25/06/2013	*2.207,00*
25/06/2013	*8.986,72*
25/06/2013	*5.215,40*
25/06/2013	*6.924,23*
25/07/2013	*17.000,30*
28/08/2013	*717,18*
28/08/2013	*5.186,60*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
28/08/2013	*5.557,18*
28/08/2013	*19.040,00*
20/09/2013	*9.664,60*
20/09/2013	*432,60*
20/09/2013	*744,00*
20/09/2013	*932,65*
20/09/2013	*1.158,10*
20/09/2013	13.058,50

a.2) **dar nova redação e renumerar o item 9.6** do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.10. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
04/09/2012	*80.000,00*
01/10/2012	*75.000,00*
19/10/2012	*28.000,00*
19/10/2012	*7.000,00*

a.3) **dar nova redação e renumerar o item 9.7** do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.11. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
19/05/2010	*9.600,00*
27/05/2010	*3.000,00*
23/06/2010	*3.000,00*
02/07/2010	*9.600,00*
16/07/2010	*3.000,00*
16/07/2010	*9.600,00*
23/08/2010	*9.600,00*
02/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*9.600,00*
20/10/2010	*9.600,00*
29/10/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*9.600,00*
17/12/2010	*9.600,00*
04/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*9.600,00*
17/02/2011	*9.600,00*
24/02/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*9.600,00*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
14/04/2011	*6.000,00*
14/04/2011	*9.600,00*
20/05/2011	*6.000,00*
20/05/2011	*9.600,00*
17/06/2011	*6.300,00*
21/06/2011	*10.050,00*
19/07/2011	*6.300,00*
22/07/2011	*10.050,00*
19/08/2011	*6.300,00*
19/08/2011	*10.050,00*
22/09/2011	*10.050,00*
26/09/2011	*6.300,00*
17/10/2011	*6.300,00*
23/11/2011	*3.150,00*
19/12/2011	*3.150,00*
12/01/2012	*3.150,00*
02/03/2012	*6.300,00*
29/03/2012	*6.300,00*
18/04/2012	*6.690,00*
23/05/2012	*6.690,00*
08/06/2012	*883,00*
21/06/2012	*6.690,00*
20/07/2012	*6.690,00*
10/08/2012	*2.383,00*
24/08/2012	*2.683,00*
24/08/2012	*6.690,00*
20/09/2012	*6.690,00*
11/10/2012	*2.683,00*
22/10/2012	*6.690,00*
23/11/2012	*2.683,00*
23/11/2012	*6.690,00*
14/12/2012	*2.683,00*
18/12/2012	*6.690,00*
21/12/2012	*871,00*
03/01/2013	*6.690,00*
01/02/2013	*2.383,00*
21/02/2013	*6.690,00*
22/02/2013	*2.778,67*
21/03/2013	*6.690,00*
22/03/2013	*950,00*
22/03/2013	*2.462,00*
22/04/2013	*21.390,00*
25/04/2013	*962,00*
25/04/2013	*950,00*
03/05/2013	*10.035,00*
22/05/2013	*962,00*
22/05/2013	*950,00*
23/05/2013	*10.035,00*
24/05/2013	*10.695,00*
25/06/2013	*962,00*
25/06/2013	*950,00*
25/06/2013	*10.035,00*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
25/06/2013	*10.695,00*
23/07/2013	*950,00*
23/07/2013	*962,00*
25/07/2013	*10.035,00*
21/08/2013	*950,00*
21/08/2013	*962,00*
26/08/2013	*10.035,00*
19/09/2013	*950,00*
19/09/2013	*962,00*

b) **reduzir**, proporcionalmente, as **multas** aplicadas a Jairo Lisboa de Sousa e a Júlio Cesar Almeida Neto por meio do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara;

c) comunicar a deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS), à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, e aos demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

2. O diretor da subunidade apresentou complemento à instrução lançada pelo auditor, no sentido de reforçar e fundamentar juridicamente a correção dos erros materiais que afetam outros responsáveis, manifestação que contou com a concordância do titular da unidade (peças 385-386):

"Trata-se de recurso de revisão (peças 346-355 e 361) interposto por Júlio César Almeida Neto, ex-Secretário Municipal de Finanças no período de 2/1/2009 a 2/8/2016, contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman (peça 181), que julgou irregulares as suas contas e o condenou, solidariamente, em débitos que somados atingem o montante de R$ 1.047.366,14 (valores históricos) e aplicou-lhe a multa individual no valor de R$ 75.000,00, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443, de 1992.

II

2. Na instrução precedente, o auditor federal analisa o citado recurso, todo o arcabouço documental constante nos autos e entende que (peça 384, p. 19, grifos no original, com adaptação):

'8.7. Como se vê, com base nos relatórios do Denasus às peças 3-8 e nas informações dos autos compiladas nas tabelas às peças 381-382, ocorreram mudanças significativas nas composições de débitos desta TCE, com reduções de débito para cinco responsáveis (principalmente o recorrente) e a manutenção de débito para dois responsáveis, conforme sintetizado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Dano ao erário por responsável segundo o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara x Dano ao erário por responsável pós recurso de revisão

Responsável	**Débito constante no Acórdão (em R$)**	**Débito proposto pelo auditor (em R$)**	**Redução (em R$)**
Júlio Cesar Almeida Neto	1.047.366,14	467.077,02	R$ 580.289,12
Jairo Lisboa de Sousa	1.047.366,14	829.806,18	R$ 217.559,96
Genário Alves Viana	704.517,91	700.151,91	R$ 4.366,00
Município de Anapurus/MA	495.701,97	495.699,67	R$ 2,30
EMM Mota & Cia Ltda.	612.378,74	608.012,74	R$ 4.366,00
Colmed - Distrib. Medicamentos	244.987,40	244.987,40	-
Manoel Francisco Monteles Neto	342.848,23	342.848,23	-

3. Conclui, então, que (p. 27, grifos no original):

'd) após cotejar os valores de condenação em débito dos itens 9.3 a 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (peça 181) com os dois Relatórios de Auditoria do Denasus (peças 3-8) e com elementos probatórios dos autos, constatou-se **diversos erros de cálculo de débito** (evidenciados nas tabelas às peças 381-382) imputados ao recorrente, ao município de Anapurus/MA, à empresa EMM Mota & Cia Ltda., a Jairo Lisboa de Sousa e a Genário Alves Viana, devendo o Tribunal atuar, de ofício, com base na Súmula TCU 145 e no efeito devolutivo pleno do recurso de revisão, para realizar os ajustes necessários que reflitam a verdade real dos fatos;

d.1) foram realizados pequenos ajustes a menor nos débitos imputados ao município de Anapurus/MA, à empresa EMM Mota & Cia Ltda. e a Genário Alves Viana;

d.2) foram mantidos os débitos imputados à empresa Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda., em atenção aos princípios da bagatela, da racionalidade administrativa e da economia processual;

d.3) foram mantidos os débitos imputados a Manoel Francisco Monteles Neto, uma vez que uma nova citação

do responsável na fase a quo configuraria ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, haja vista o decurso entre 13 (treze) anos e quase 12 (doze) anos dos fatos irregulares e da nova citação. Demais disso, é benefício do credor a escolha dos devedores;

d.4) foram realizados significativos ajustes a menor nos débitos imputados a Jairo Lisboa de Sousa e ao recorrente; e

d.5) compulsando os autos, constatou-se **que inexistem elementos comprobatórios hábeis a elidir a ocorrência, ainda que parcialmente, de qualquer umas das irregularidades objeto desta TCE**, conforme resta evidente na tabela à peça 381, restando apenas os recálculos realizados no item 8 do exame de mérito com base em erros de imputação de responsabilidade evidenciados às peças 3-8 e em elementos probatórios presentes nos autos, conforme tabelas às peças 381-382.'

4. Ao final, propõe, em suma, reajustar os valores constantes nos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara; dar nova redação e renumerar os itens 9.6 e 9.7 e reduzir, proporcionalmente, as multas aplicadas a Jairo Lisboa de Sousa e Júlio Cesar Almeida Neto, por meio do item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara.

5. Antes de examinar o caso concreto, julgo pertinente apresentar breves considerações acerca do efeito devolutivo em recursos.

III - Do efeito devolutivo

6. O efeito devolutivo nos recursos do Tribunal de Contas da União (TCU) é uma característica fundamental que determina a **extensão** e a **profundidade** da análise realizada pelo órgão ao reexaminar decisões previamente proferidas.

7. A Corte tem afirmado que nos recursos o efeito devolutivo é amplo, não se restringindo à estrita análise das alegações dos recorrentes (Jurisprudência selecionada: Acórdão 1.226/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler e Acórdão 1.176/2017-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

8. Nesse sentido, o efeito devolutivo dos recursos no âmbito do TCU consiste em devolver à Corte, para novo exame, a matéria impugnada em recurso, **dentro dos limites da extensão** firmada pelo recorrente.

9. Então, o recorrente é que delimita, em sede recursal, o **que** será reapreciado — ou seja, a extensão da devolução — e, uma vez fixada essa fronteira, a AudRecursos poderá examinar tudo aquilo que se relaciona ao capítulo devolvido (**profundidade**).

10. Portanto, a **extensão** da análise é delimitada pelo recorrente, quando determina no seu recurso o que pretende devolver ao Tribunal. Enquanto a **profundidade** da análise engloba todos os elementos constantes dos autos para o deslinde do julgamento do recurso da matéria devolvida pelo recorrente.

11. O recurso é uma manifestação de vontade da parte, no sentido de recorrer da decisão judicial que lhe foi desfavorável. Contudo, em algumas situações, mesmo sem um recurso dirigido para uma finalidade específica, o Tribunal pode examinar determinadas matérias que não foram objeto de qualquer alegação das partes. Ou seja, pode ultrapassar a **extensão** delimitada pelo recorrente.

12. Por meio do **efeito translativo**, questões de ordem pública podem ser examinadas de ofício pelo Tribunal, mesmo que não tenham sido, em momento algum, alegadas pelas partes.

13. Nos processos de controle externo, a decisão que trata de matéria de ordem pública (requisitos de admissibilidade, pressupostos processuais, condições da ação, prescrição, decadência) pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso, não incidindo a preclusão *pro judicato* (Acórdão 1.160/2015-Plenário, rel. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes).

14. As alegações recursais contendo circunstâncias objetivas poderão alcançar responsável que não recorreu, caso não o prejudique (arts. 281 do RI/TCU). Ou seja, representa outra situação em que a **extensão** delimitada pelo recorrente é ultrapassada.

15. Ainda, a análise do recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado, nos termos do §1º do art. 288 do RI/TCU.

16. Ademais, ressalta-se que a extensão do recurso foi ultrapassada pelo auditor, sob o fundamento do referido dispositivo, uma vez que, por meio da análise dos argumentos recursais, foram constatados, como se verá doravante, erros de cálculos e imputação equivocada de responsabilidade a responsáveis que não recorreram, ensejando a necessidade de reforma do acórdão, também, para esses.

IV - Da proposta do auditor

17. A Primeira Câmara, por meio do Acórdão 5.354/2021, condenou 7 (sete) responsáveis, sendo 4 (quatro) gestores, 2 (duas) empresas e o Município de Anapurus/MA, conforme tabela constante no item 2 deste despacho.

18. O auditor-instrutor propõe a redução dos débitos de 5 (cinco) responsáveis. Assim, examinarei,

individualmente, cada uma dessas propostas, iniciando pelo caso de Júlio César Almeida Neto, que foi o único que interpôs recurso de revisão.

V - Da redução do débito atribuído a Júlio César, Secretário de Finanças no período de 2/1/2009 a 2/8/2016

19. Aquiesço com a proposta do auditor de reduzir o débito de Júlio César**. O valor original de R$ 1.047.366,14 será reduzido para R$ 467.077,02**, resultando em uma diminuição total de R$ 580.289,12**.** Essa redução ocorre pelos seguintes motivos**:**

a) supressão da responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 92.834,86, do débito original de R$ 342.848,23 do item 9.3 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'c', da instrução (peça 385, p. 17-18). Com a exclusão de responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 92.834,86, o débito original de R$ 342.848,23 do item 9.3 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara teve que ser subdividido em três parcelas, quais sejam: R$ 92.834,83 (novo item 9.3); R$ 171.945,40 (novo item 9.4) e R$ 78.067,97 (novo item 9.5).

b) supressão da responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 48.100,86, do débito original de R$ 269.530,51 do item 9.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'd', da instrução (peça 385, p. 18-19). Com a exclusão de responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 48.100,86, o débito original de R$ 269.530,51 do item 9.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara teve que ser subdividido em três parcelas, quais sejam: R$ 41.248,56 (novo item 9.6) e R$ 175.815,09 (novo item 9.7), débitos nos quais Júlio César permanece como responsável solidário, e R$ 48.100,86 (novo item 9.8), débito esse não atribuível a ele[4].

c) supressão da responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 244.987,40, débito original do item 9.5 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'e', da instrução (peça 385, p. 19). Os débitos constantes originariamente no item 9.5 passam a constar no novo item 9.9 do *decisum*.

d) supressão da responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 190.000,00, débito original do item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'b', da instrução (peça 385, p. 17). Os débitos constantes originariamente no item 9.6 passaram a constar no novo item 9.9 do *decisum*.

VI - Da redução do débito atribuído a Jairo Lisboa, Coordenador de Finanças de 2/1/2009 a 2/8/2016

20. Aquiesço com a proposta do auditor de reduzir o débito de Jairo Lisboa**. O valor original de R$ 1.047.366,14 será reduzido para R$ 829.806,18**, resultando em uma diminuição total de **R$ 217.559,96.** Essa redução ocorre pelos seguintes motivos**:**

a) supressão da responsabilidade de Jairo Lisboa em relação ao montante de R$ 171.945,40, do débito original de R$ 342.848,23 do item 9.3 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'c', da instrução (peça 385, p. 17-18). Com a exclusão de responsabilidade de Jairo Lisboa em relação ao montante de R$ 171.945,40, o débito original de R$ 342.848,23 do item 9.3 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara teve que ser subdividido em três parcelas, quais sejam: R$ 92.834,83 (novo item 9.3); R$ 171.945,40 (novo item 9.4) e R$ 78.067,97 (novo item 9.5).

b) supressão da responsabilidade de Jairo Lisboa em relação ao montante de R$ 41.248,56, do débito original de R$ 269.530,51 do item 9.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'd', da instrução (peça 385, p. 18-19). Com a exclusão de responsabilidade de Júlio César em relação ao montante de R$ 41.248,56, o débito original de R$ 269.530,51 do item 9.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara teve que ser subdividido em três parcelas, quais sejam: R$ 41.248,56 (novo item 9.6), débito não atribuível a ele, e débitos de R$ 175.815,09 (novo item 9.7), os quais Jairo Lisboa permanece como responsável solidário[5].

1.1.1.1.1.2.[4] A soma dos novos débitos constantes nos itens 9.6, 9.7 e 9.8 atingem o montante de R$ 265.164,51 e não o montante de R$ 269.530,51 (valor do débito constante originariamente no item 9.4), tendo em vista a exclusão dos débitos de R$ 1.983,00 e R$ 2.383,00 (vide item 8.6, "d.1", da instrução do auditor).

1.1.1.1.1.3.[5] A soma dos novos débitos constantes nos itens 9.6, 9.7 e 9.8 atingem o montante de R$ 265.164,51 e não o montante de R$ 269.530,51 (valor do débito constante originariamente no item 9.4), tendo em vista a exclusão dos

VII - Da redução do débito atribuído a Genário Alves, Secretário Municipal de Saúde de 5/4/2012 a 2/5/2016

21. Aquiesço com a proposta do auditor de reduzir o débito de Genário Alves. O valor original de R$ 704.517,91 será reduzido para R$ 700.151,91, resultando em uma diminuição total de R$ 4.366,00. Essa redução ocorre em virtude da exclusão dos débitos de R$ 1.983,00 e de R$ 2.383,00, constantes originariamente no item 9.6.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6 ,'d.1', da instrução (peça 385, p. 19).

VIII - Da redução do débito atribuído à Município de Anapurus/MA

22. Aquiesço com a proposta do auditor de reduzir o débito do Município de Anapurus/MA. O valor original de R$ 495.701,97 será reduzido para R$ 495.699,67, resultando em uma diminuição total de R$ 2,30, pelos motivos expostos no item 8.6, 'a', da instrução (peça 384, p. 17 e peça 3, p. 18).

IV - Da redução do débito atribuído à EMM Mota & Cia. Ltda.

23. Aquiesço com a proposta do auditor de reduzir o débito da empresa **EMM Mota & Cia. Ltda.** O valor original de R$ 612.378,74 será reduzido para 608.012,74, resultando em uma diminuição total de R$ 4.366,00. Essa redução ocorre em virtude da exclusão dos débitos de R$ 1.983,00 e de R$ 2.383,00, constantes originariamente no item 9.6.4 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, pelos motivos expostos no item 8.6, 'd.1', da instrução (peça 385, p. 19).

24. Em face do exposto, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento do auditor constante na peça 384."

3. O MPTCU agregou novas análises e divergiu parcialmente da proposta advinda da unidade especializada. Entendeu que a totalidade do débito originalmente imputada a Júlio César Almeida Neto deveria ser afastada, nos seguintes termos (peça 387):

"Cuida-se de Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Júlio César Almeida Neto contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (peça 181), Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, mantido pelo Acórdão 13.302/2023-TCU-Primeira Câmara (peça 301), da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

2. Originalmente, trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde/MS (FNS/MS), em desfavor de Júlio César Almeida Neto, ex-Secretário Municipal de Finanças do Município de Anapurus/MA (gestão: 2/1/2009 a 2/8/2016) e de outros responsáveis, em razão de irregularidades no uso de recursos do SUS repassados pelo FNS/MS à referida municipalidade, na modalidade fundo a fundo, nos exercícios de 2010 a 2013 (peças 44 e 46).

3. Após oitiva das partes e análise das alegações de defesa apresentadas, o Tribunal, por intermédio do supracitado Acórdão 5.354/2021, mantido pelo Acórdão 13.302/2023, ambos da Primeira Câmara, julgou irregulares as contas do recorrente e de outros gestores arrolados nos autos, condenando-os em débito solidário e aplicando-lhes multas individuais.

4. Irresignado, o responsável interpôs o presente Recurso de Revisão (peças 346-355), por meio do qual requer (peça 346, pp. 33-34):

a) Seja deferida a tutela cautelar provisória, determinando-se a suspensão dos efeitos do Acórdão 5354/2021 - Primeira Câmara, de 30/3/2021, até o julgamento final deste recurso de revisão;

b) Seja reconhecida a nulidade da citação e falsidade da defesa apresentada por terceiro com o nome do recorrente (peças 102 e 103), conforme atestado por perícia grafotécnica juntada aos autos, determinando-se a anulação de todos os atos processuais relativos ao recorrente, desde a citação, devolvendo-se o prazo de defesa;

c) Seja afastada a responsabilidade do recorrente em relação as irregularidades assinaladas, isentando este signatário de qualquer penalidade, uma vez que não era ordenador de despesa da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde, e não tinha controle sobre as faltas concretamente verificadas;

d) Seja reconhecido o erro de cálculo, determinando-se a revisão da condenação, com exclusão dos pagamentos autorizados e ordenados por terceiros, bem como a redução proporcional da multa aplicada;

e) Seja proclamada a prescrição intercorrente quanto à pretensão punitiva e ressarcitória, provendo-se o recurso para se determinar o arquivamento dos autos em relação ao recorrente, ante o caráter personalíssimo das causas interruptivas, conforme Resolução TCU 344/2022, alterada pela Resolução TCU 367/2024.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propôs conhecer do recurso e acatar parte dos argumentos recursais, de modo a dar provimento parcial ao pedido, reduzir o débito imputado ao recorrente

---

débitos de R$ 1.983,00 e R$ 2.383,00 (vide item 8.6, "d.1", da instrução do auditor).

e promover ajustes de ofício no valor devido pelos demais responsáveis, bem como reduzir proporcionalmente as multas aplicadas aos Senhores Júlio César Almeida Neto e Jairo Lisboa de Sousa (peças 384-386).

6. O recurso deve ser conhecido, por atender os requisitos aplicáveis à espécie, nos exatos termos dos respectivos exames de admissibilidade (peças 358-359 e 366). Igualmente, não há retoques na análise empreendida pela Unidade Técnica acerca da não incidência dos prazos prescricionais ou da ausência de máculas no contraditório e na ampla defesa da parte.

7. No mérito, concordamos em parte com o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, cabendo, contudo, ampliar o debate acerca da responsabilidade do ora recorrente sobre os débitos discutidos na presente TCE.

8. Júlio César Almeida Neto foi citado solidariamente com outros responsáveis, incluindo os Senhores Manoel Francisco Monteles Neto e Genário Alves Viana (Secretários Municipais de Saúde em períodos distintos), Jairo Lisboa de Sousa (então Coordenador Financeiro) e empresas contratadas. A citação decorreu de sua assinatura e autorização de pagamentos sem a devida comprovação documental, conforme apontado pelo então Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus). As principais irregularidades a ele imputadas foram as seguintes (peça 59, pp. 11-17 e 19-24):

a) Constatação 2597600: Não há comprovação quanto à efetiva entrega e recebimento de produtos adquiridos, pois nas notas fiscais não constam a declaração de que os produtos foram recebidos no almoxarifado da Secretaria de Saúde e Hospital Municipal (peças 59, pp. 11 e 19-23; e 8, pp. 28-30); e

b) Constatação 302587: Ausência de documentação comprobatória das despesas pagas com recursos financeiros repassados fundo a fundo para as ações da Atenção Básica (peças 59, pp. 23-24; e 8, p. 27-28).

9. A primeira constatação decorreu de fiscalização *in loco* no ente municipal, tendo os auditores buscado comprovação concreta da entrega dos produtos no almoxarifado da Secretaria de Saúde ou do Hospital Municipal. O procedimento difere da conjuntura normalmente observada em TCEs no Tribunal, nas quais a mera aposição de carimbo de recebimento é indicativo suficiente para comprovar a liquidação das despesas, considerada a análise exclusivamente documental.

10. Por oportuno, 'a fase de liquidação deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação por parte do contratante', conforme lição de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior (**A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**, -33. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 138).

11. Na espécie, não seria dificultoso aos agentes responsáveis no ente apresentar ao menos um registro da entrada dos produtos adquiridos no almoxarifado ou, caso inexistisse esse órgão na estrutura do município, no respectivo local de uso e trânsito no ente, como forma de controle de estoque, mesmo que informal. Nenhum dos responsáveis trouxe qualquer alegação nesse sentido ou documentos relativos à Constatação 302587.

12. As alegações do recorrente de que não era ordenador de despesas no ente municipal, não podendo responder pelos débitos a ele imputados, no primeiro momento, não lhe retiraria a responsabilidade de se resguardar minimamente quanto à liquidação das despesas autorizadas por ele na condição de Secretário Municipal de Finanças do Município. A atuação cuidadosa nesse sentido está inserida nas atribuições do cargo.

13. Por outro lado, é necessário avaliar sua atuação com cautela, considerando que a participação dele nos pagamentos estava vinculada à posição do cargo por ele ocupado na estrutura administrativa do ente, sem a mesma proximidade dos ordenadores de despesa formalmente designados em relação à execução dos gastos específicos na área de saúde.

14. Nessa linha, conforme preconizam o art. 198, inciso I, da Constituição Federal c/c o art. 9.º, inciso III, da Lei 8.080/1990, como regra, a gestão dos recursos do Fundo Municipal de Saúde é de competência do Secretário Municipal de Saúde, embora seja possível a atribuição de responsabilidade a terceiros, caso seja viável o estabelecimento do nexo de causalidade entre a atuação deles e os fatos irregulares.

15. Adicionalmente, o recorrente apresentou decretos municipais os quais comprovam que, no período considerado para os débitos, a ordenação de despesas vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde e ao Fundo Municipal de Saúde de Anapurus estiveram sob a responsabilidade dos Secretários Municipais de Saúde, Senhores Genário Alves Viana e Manoel Francisco Monteles Neto, e de Jairo Lisboa de Sousa, ao atuar como tesoureiro e, posteriormente, como Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa informação também consta no relatório de auditoria do Denasus (peça 8, p. 25).

16. Dessa forma, como Júlio Cesar Almeida Neto não era o ordenador das despesas ou responsável pela gestão descentralizada do SUS no ente municipal, entendemos ser excessivo exigir dele diligência superior à verificação da regularidade formal dos documentos fiscais, como a presença do carimbo de recebimento dos medicamentos e materiais médicos. Precaução mais aprofundada deveria recair, primordialmente, sobre os ordenadores formais da área de saúde, a quem competia atestar a efetiva entrada dos produtos no almoxarifado dos órgãos municipais.

17. Dessa forma, adotamos o critério da proporcionalidade, no sentido de que o débito deve ser imputado ao recorrente apenas nos casos em que não havia indício mínimo de liquidação, ou seja, pagamentos fundamentados em notas fiscais desprovidas de qualquer registro formal de recebimento ou não baseados na confiança nos ordenadores formalmente designados para fiscalizar as despesas na área de saúde.
18. De imediato, portanto, afasta-se a responsabilidade do ex-gestor em relação aos pagamentos que, embora autorizados por ele, estavam revestidos do carimbo formal de recebimento, descritos na tabela abaixo.

VALOR (R$)	REFERÊNCIA
17.056,44	peça 106, pp. 67-71
7.173,40	peça 106, pp. 63-66
29.467,14	peças 106, pp. 72-77; e 107, pp. 1-15
41.427,43	peça 107, pp. 16-36
11.403,70	peça 104, pp. 15-21
60.788,90	peça 59, pp. 59-69
24.058,65	peças 104, pp. 74-77; e 105, pp. 1-13
11.303,94	peça 104, pp. 28-33
34.399,71	peça 104, p. 43-58
16.992,66	peça 104, pp. 34-42

19. Por outro lado, das parcelas do débito que remanescem sob a responsabilidade do ora recorrente, após as exclusões propostas acima, apenas o valor de R$ 16.867,53 possui notas fiscais juntadas aos autos (peça 104, pp. 15-21). Todos os outros gastos ainda passíveis de atribuição de débito à parte se baseiam exclusivamente nas informações contidas no relatório do Denasus, conforme verificamos nas referências descritas abaixo:
a) R$ 15.319,64 - peças 3, pp. 52 e 57; 4, p. 41; 6, pp. 4-6 e 31; 7, pp. 32-33; 8, pp. 28-30 e 47;
b) R$ 36.863,12 - peças 3, pp. 52 e 57-58; 4, p. 41; 6, pp. 4-6 e 31; 7, pp. 32-33; 8, pp. 28-30 e 47;
c) R$ 10.787,97 - peças 3, pp. 3 e 52; 4, pp. 12 e 41; 6, pp. 4-6; 7, p. 4 e 32-33; 8, pp. 28-30; e 33, pp. 31-32;
d) R$ 15.558,98 - peças 3, pp. 52 e 58; 4, p. 41; 6, pp. 4-6 e 31-32; 7, pp. 32-33; 8, pp. 28-30 e 48; e 33, pp. 31-32;
e) R$ 15.110,00 - peças 3, pp. 8-9 e 28-29 e 52; 4, pp. 17-18 e 41; 6, pp. 4-6; 7, pp. 9 e 32-33; 8, pp. 28-30;
f) R$ 14.936,54 - peças 3, pp. 8-9 e 28-29 e 52; 4, pp. 17-18 e 41; 6, pp. 4-6; 7, pp. 9 e 32-33; 8, pp. 28-30;
g) R$ 41.690,98 - peças 3, pp. 8-9 e 28-29 e 52; 4, pp. 17-18 e 41; 6, pp. 4-6; 7, pp. 9 e 32-33; 8, pp. 28-30;
h) R$ 4.621,73 - peças 3, pp. 52 e 58-59; 4, pp. 41; 6, pp. 4-6 e 32; 7, pp. 32-33; 8, pp. 28-30 e 48-49;
i) R$ 41.248,56 - peças 3, pp. 9-10, 29-30 e 52; 4, pp. 19 e 41; 6, pp. 4-6; 7, pp. 10 e 32-33; 8, pp. 28-30.
20. Ocorre que, ao analisar a íntegra dessa documentação, constatamos que as conclusões dos auditores do Denasus se fundamentaram na análise efetiva das notas fiscais disponibilizadas pelo ente municipal. De todo modo, embora fosse possível realizar diligências à prefeitura para verificar a existência de outros registros de liquidação, tal medida é dispensável neste momento processual.
21. O fato de o recorrente não ser o ordenador de despesas da saúde no ente municipal, somado ao vasto conjunto de notas fiscais com carimbo de liquidação já acostadas aos autos, justifica o afastamento de sua responsabilidade, em observância ao princípio da economia processual.
22. Apesar de o recorrente ter participado da cadeia de pagamentos, a responsabilidade pela verificação da entrega efetiva dos produtos cabia aos ordenadores de despesa da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde. Ele atuou dentro de sua esfera de competência, respaldado por gestores da área de saúde e por documentos que apresentavam registros de liquidação usualmente aceitos.
23. Essa conclusão se associa à identificação pela Unidade Técnica de diversos pagamentos relacionados à Constatação 297600 do relatório do Denasus que não tiveram a chancela de Júlio César Almeida Neto, conforme detalhado nas tabelas de peças 381-382 e confirmado na documentação comprobatória. O equívoco, possivelmente, decorreu da conclusão do relatório complementar do Denasus, atribuindo as irregularidades a todos os gestores em conjunto (peça 8, pp. 28-30). Correta, portanto, a conformação do novo item 9.3 do julgado proposta pela AudRecursos.
24. Igualmente, o ora recorrente também não participou dos pagamentos relativos à Constatação 302587, cujo débito lhe foi atribuído no âmbito do item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara e de acordo com a documentação contida nos autos (peças 3, pp. 52; 6, pp. 3-4; 7, pp. 32-33; e 8, pp. 27-28).
25. Portanto, deve-se excluir a responsabilidade de Júlio César Almeida Neto quanto a essas constatações. Inexistindo débitos remanescentes, afasta-se, por conseguinte, a multa a ele aplicada, propondo-se o julgamento de suas contas como regulares com ressalva.

26. Compartilhamos, ainda, do entendimento da Unidade Técnica acerca da impossibilidade de realizar nova citação para incluir Manoel Francisco Monteles Neto como responsável em algumas das parcelas do débito, de acordo com a análise realizada às peças 381-382, haja vista o transcurso de mais de dez anos dos fatos.

27. Por fim, anuímos aos demais ajustes propostos pela Unidade Técnica, com vistas a corrigir erros materiais na deliberação recorrida, culminando, inclusive, em redução significativa do débito de responsabilidade de Jairo Lisboa de Sousa e, por consequência, da multa proporcional que lhe foi aplicada, sem prejuízo de indicarmos os seguintes ajustes adicionais:

a) **Débito de R$ 6.999,86**: Deve ser imputado exclusivamente ao Senhor Jairo Lisboa de Sousa, em solidariedade com a empresa EMM Mota & Cia Ltda. (peças 103, pp. 65-68; e 382, p. 8);

b) **Débito de R$ 16.867,53**: A responsabilidade atribuída ao Senhor Jairo Lisboa de Sousa foi indevida, visto que a transferência bancária foi assinada apenas pelos Senhores Júlio César Almeida Neto e Genário Alves Viana, não havendo menção ao nome desse gestor nos documentos de pagamento (peça 35, pp. 14-21); e

c) **Débito de R$ 5.500,00:** Identificamos que Genário Alves Viana não participou dos documentos de pagamento, sendo necessário excluir sua responsabilidade em relação a essa parcela (peças 106, pp. 27-30; e 382, p. 4).

28. Assim, considerando a exclusão da responsabilidade do ora recorrente sobre os débitos e os ajustes propostos pela Unidade Técnica, com as alterações sugeridas neste parecer, deve-se dar nova conformação à deliberação recorrida.

29. Posto isso, em concordância parcial com o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, em manifestações uniformes, às peças 384-386, propomos:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para tornar insubsistentes os itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.8 da deliberação recorrida, apenas no que tange ao Senhor Júlio César Almeida Neto;

b) julgar regulares com ressalva as contas de Júlio César Almeida Neto, dando-lhe quitação, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;

c) promover os seguintes ajustes:

c.1) excluir os itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 5.354/2021-TCU-1.ª Câmara, substituindo-os pelos seguintes itens:

9.3. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, os Senhores Manoel Francisco Monteles Neto e Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
08/04/2010	*18.933,80*
16/04/2010	*7.098,25*
18/05/2010	*9.774,12*
09/07/2010	*884,45*
03/08/2010	*378,90*
04/08/2010	*4.357,48*
13/08/2010	*2.456,25*
28/08/2010	*9.922,70*
08/09/2010	*312,00*
09/09/2010	*4.143,00*
13/09/2010	*250,50*
13/09/2010	*1.625,82*
29/09/2010	*418,95*
01/10/2010	*27,00*
26/10/2010	*828,24*
12/11/2010	*1.331,23*
12/11/2010	*828,24*
02/12/2010	*17.178,42*
10/12/2010	*261,60*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
15/12/2010	*1.221,52*
21/12/2010	*2.680,54*
21/12/2010	*921,99*
28/09/2011	*7.173,40*
21/12/2011	*29.467,14*
21/12/2011	*41.427,43*

9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento da quantia abaixo especificada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
23/11/2010	*6.999,86*

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/02/2011	*15.319,64*
08/04/2011	*36.863,12*
16/05/2011	*10.787,97*
20/06/2011	*15.558,98*
20/09/2011	*17.056,44*
02/02/2012	*15.110,00*
02/02/2012	*14.936,54*
02/02/2012	*41.690,98*
02/02/2012	*4.621,73*

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/04/2012	*41.248,56*
18/04/2012	*16.867,53*

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, os Senhores Jairo Lisboa de Sousa e Genário Alves Viana, e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
08/06/2012	*11.403,70*
08/06/2012	*60.788,90*
08/06/2012	*24.058,65*
31/07/2012	*11.303,94*
31/07/2012	*34.399,71*
16/11/2012	*16.992,66*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
24/12/2012	*15.647,21*
24/12/2012	*11.313,26*
31/12/2012	*7.206,17*
31/12/2012	*2.900,46*
13/03/2013	*11.033,76*

9.8. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, os Senhores Jairo Lisboa de Sousa e Genário Alves Viana, e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
10/04/2013	*60.128,50*
10/04/2013	*18.873,30*
17/05/2013	*39.860,00*
17/05/2013	*12.633,70*
25/06/2013	*6.598,48*
25/06/2013	*85,20*
25/06/2013	*4.483,16*
25/06/2013	*2.207,00*
25/06/2013	*8.986,72*
25/06/2013	*5.215,40*
25/06/2013	*6.924,23*
25/07/2013	*17.000,30*
28/08/2013	*717,18*
28/08/2013	*5.186,60*
28/08/2013	*5.557,18*
28/08/2013	*19.040,00*
20/09/2013	*9.664,60*
20/09/2013	*432,60*
20/09/2013	*744,00*
20/09/2013	*932,65*
20/09/2013	*1.158,10*
20/09/2013	13.058,50

9.9. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
10/04/2013	*5.500,00*

c.2) dar nova redação e renumerar o item 9.6 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.10. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, os Senhores Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:.

Data de ocorrência	*Valor (R$)*

04/09/2012	*80.000,00*
01/10/2012	*75.000,00*
19/10/2012	*28.000,00*
19/10/2012	*7.000,00*

c.3) dar nova redação e renumerar o item 9.7 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, substituindo-o pelo seguinte item:

9.11. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
19/05/2010	*9.600,00*
27/05/2010	*3.000,00*
23/06/2010	*3.000,00*
02/07/2010	*9.600,00*
16/07/2010	*3.000,00*
16/07/2010	*9.600,00*
23/08/2010	*9.600,00*
02/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*6.000,00*
15/09/2010	*9.600,00*
20/10/2010	*9.600,00*
29/10/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*6.000,00*
18/11/2010	*9.600,00*
17/12/2010	*9.600,00*
04/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*6.000,00*
20/01/2011	*9.600,00*
17/02/2011	*9.600,00*
24/02/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*6.000,00*
17/03/2011	*9.600,00*
14/04/2011	*6.000,00*
14/04/2011	*9.600,00*
20/05/2011	*6.000,00*
20/05/2011	*9.600,00*
17/06/2011	*6.300,00*
21/06/2011	*10.050,00*
19/07/2011	*6.300,00*
22/07/2011	*10.050,00*
19/08/2011	*6.300,00*
19/08/2011	*10.050,00*
22/09/2011	*10.050,00*
26/09/2011	*6.300,00*
17/10/2011	*6.300,00*
23/11/2011	*3.150,00*
19/12/2011	*3.150,00*
12/01/2012	*3.150,00*
02/03/2012	*6.300,00*
29/03/2012	*6.300,00*

Data de ocorrência	*Valor (R$)*
18/04/2012	*6.690,00*
23/05/2012	*6.690,00*
08/06/2012	*883,00*
21/06/2012	*6.690,00*
20/07/2012	*6.690,00*
10/08/2012	*2.383,00*
24/08/2012	*2.683,00*
24/08/2012	*6.690,00*
20/09/2012	*6.690,00*
11/10/2012	*2.683,00*
22/10/2012	*6.690,00*
23/11/2012	*2.683,00*
23/11/2012	*6.690,00*
14/12/2012	*2.683,00*
18/12/2012	*6.690,00*
21/12/2012	*871,00*
03/01/2013	*6.690,00*
01/02/2013	*2.383,00*
21/02/2013	*6.690,00*
22/02/2013	*2.778,67*
21/03/2013	*6.690,00*
22/03/2013	*950,00*
22/03/2013	*2.462,00*
22/04/2013	*21.390,00*
25/04/2013	*962,00*
25/04/2013	*950,00*
03/05/2013	*10.035,00*
22/05/2013	*962,00*
22/05/2013	*950,00*
23/05/2013	*10.035,00*
24/05/2013	*10.695,00*
25/06/2013	*962,00*
25/06/2013	*950,00*
25/06/2013	*10.035,00*
25/06/2013	*10.695,00*
23/07/2013	*950,00*
23/07/2013	*962,00*
25/07/2013	*10.035,00*
21/08/2013	*950,00*
21/08/2013	*962,00*
26/08/2013	*10.035,00*
19/09/2013	*950,00*
19/09/2013	*962,00*

d) reduzir, proporcionalmente, a multa aplicada ao Senhor Jairo Lisboa de Sousa, dar nova redação e renumerar o item 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Júlio César Almeida Neto, ex-Secretário Municipal de Finanças de Anapurus/MA (gestão 2009-2016), contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, com imputação de débito solidário a outros

responsáveis, e aplicou-lhe multa, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no período de 2010 a 2013.

2. Em suas razões recursais, o recorrente sustenta, em síntese, a nulidade da citação e a falsidade de sua assinatura na peça de defesa (peça 103) – corroborada por perícia grafotécnica que atestou a inautenticidade da assinatura –, bem como demanda ajustes na decisão condenatória, o que fundamenta na delimitação de sua competência ante à competência dos demais responsáveis, apresentando documentos novos (decretos municipais).

3. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), após cotejo entre os relatórios de auditoria do Denasus e os elementos probatórios constantes dos autos, propôs o provimento parcial do apelo. A unidade especializada identificou erros de cálculo e a ausência de nexo de causalidade entre a conduta do recorrente e diversos processos de pagamento que lhe foram indevidamente imputados. Em virtude da constatação de erros materiais que afetaram a composição dos débitos, a unidade instrutora propôs, de ofício, a extensão dos efeitos da revisão aos demais responsáveis solidários, visando adequar a condenação à real participação de cada agente nos fatos irregulares.

4. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) aquiesceu com as análises realizadas e avançou no debate sobre a competência do recorrente no âmbito das irregularidades que resultaram nos débitos imputados por meio da decisão recorrida para, em conclusão, propor o afastamento integral da responsabilidade do recorrente, opinando favoravelmente aos ajustes propostos em relação aos demais responsáveis, decorrentes do reconhecimento de erro material.

5. Feito este relato, passo a decidir.

6. De início, ratifico o conhecimento do recurso, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992.

7. Quanto à prescrição, acompanho as análises precedentes que atestam a sua inocorrência, tanto na modalidade principal quanto na intercorrente. A matéria é regida pela Resolução-TCU 344/2022 no âmbito desta Corte. O termo inicial da contagem prescricional ocorreu em 8/4/2014, data do conhecimento da irregularidade pelo órgão de controle interno (Relatório de Auditoria do Denasus 13.788).

8. A partir de então, o prazo foi sucessivamente interrompido por atos inequívocos de apuração e por atos processuais de citação e julgamento, dos quais destaco: Relatório Complementar de Auditoria do Denasus (27/8/2014); elaboração do Relatório de Tomada de Contas Especial (31/5/2017); instrução preliminar de citação e audiência (30/8/2018); e prolação do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara (30/3/2021).

9. Observa-se, portanto, que não houve o transcurso do prazo prescricional de cinco anos entre o marco inicial e a primeira causa interruptiva, afastando a prescrição ordinária. Tampouco a paralisação do processo por mais de três anos, o que afasta a ocorrência da prescrição intercorrente.

10. Por fim, registro que, em se tratando de recurso de revisão com o objetivo de desconstituir condenação transitada em julgado, a pretensão assume natureza desconstitutiva, a qual, por sua própria essência, não se submete a prazos prescricionais, conforme recente entendimento do Plenário (Acórdão 1.004/2025-TCU-Plenário).

11. No mérito, acolho integralmente o parecer do MPTCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo de tecer considerações adicionais.

12. Observo que a responsabilização de um gestor da área de finanças não pode ser interpretada de forma extensiva ou automática diante de falhas operacionais em pastas setoriais. No caso em tela, a documentação superveniente – notadamente os decretos municipais – elucida que a ordenação de despesas e a gestão do Fundo Municipal de Saúde eram competências delegadas a outros agentes.

13. Embora o recorrente tenha integrado a cadeia de pagamentos, sua atuação restringia-se à verificação da regularidade formal dos atos, não se confundindo com a gestão finalística da saúde. O gestor financeiro não é o garantidor universal de todas as fases da despesa pública. Exigir que o

Secretário de Finanças realize o controle *in loco* da entrega de cada insumo médico no almoxarifado hospitalar extrapola as atribuições estratégicas do cargo. Reconheço, portanto, a distinção entre a responsabilidade do Secretário de Finanças daquela atribuída aos ordenadores de despesa setoriais.

14. Aos ordenadores de despesa da área de saúde, competia atestar a efetiva liquidação do gasto. A atuação do recorrente, ao autorizar pagamentos baseados em documentos que ostentavam carimbos de recebimento, insere-se no exercício regular de suas funções, não configurando, por si só, erro grosseiro ou negligência.

15. Adoto, portanto, o entendimento expressado pelo MPTCU que defende que a responsabilidade do Secretário de Finanças deve ser afastada quando os pagamentos estiverem lastreados em notas fiscais que, embora simples, ostentem registros formais de recebimento, os quais eram aceitos pela administração municipal à época.

16. A análise dos autos demonstra que o recorrente atuou dentro de sua esfera de competência, respaldado por documentos que, sob a ótica da boa-fé e da confiança administrativa, apresentavam-se regulares. Com isso, reconhece-se a correta repartição de competências administrativas e a impossibilidade de exigir do gestor financeiro uma onisciência sobre a execução física de contratos em pastas alheias à sua gestão direta.

17. Aqui registro, como bem pontuou o MPTCU, que nem todas as notas fiscais continham os elementos mínimos para afastar a culpa do Secretário Municipal de Finanças, o que permitiria que ele figurasse como solidário em tais situações. Contudo, no atual estágio processual, não se mostra pertinente adotar medidas saneadoras que pudessem delimitar, com a precisão necessária, a parcela sobre a qual o referido responsável deveria também ser condenado a ressarcir.

18. Trata-se aqui da análise de recurso de revisão em processo de tomada de contas especial cujos fatos remontam aos exercícios de 2010 a 2013 e cuja essência da irregularidade que fundamenta o débito imputado relaciona-se à pasta da saúde daquela municipalidade, enquanto o recorrente, gestor da área de finanças, autorizava os pagamentos amparado nos documentos fiscais atestados, conduta que agora se entende insuficiente para imputação de débito solidário.

19. A parcela, então, que se poderia atribuir responsabilidade solidária ao recorrente se resumiria aos processos em que não se verificasse qualquer atesto de recebimento relativo aos documentos fiscais, o que exigiria novas diligências ao Denasus e/ou ao Município, com elevada probabilidade de se mostrar infrutífera – mais de doze anos após os fatos – e posterior realização de citações/audiências, por mudança na fundamentação da irregularidade. Transcrevo trecho do despacho do MPTCU que defende a tese da economia processual para evitar tal medida, entendimento que compartilho (peça 387, p. 4-5):

> "20. Ocorre que, ao analisar a íntegra dessa documentação, constatamos que as conclusões dos auditores do Denasus se fundamentaram na análise efetiva das notas fiscais disponibilizadas pelo ente municipal. De todo modo, embora fosse possível realizar diligências à prefeitura para verificar a existência de outros registros de liquidação, tal medida é dispensável neste momento processual.
>
> 21. O fato de o recorrente não ser o ordenador de despesas da saúde no ente municipal, somado ao vasto conjunto de notas fiscais com carimbo de liquidação já acostadas aos autos, justifica o afastamento de sua responsabilidade, em observância ao princípio da economia processual.
>
> 22. Apesar de o recorrente ter participado da cadeia de pagamentos, a responsabilidade pela verificação da entrega efetiva dos produtos cabia aos ordenadores de despesa da Secretaria Municipal de Saúde e do Fundo Municipal de Saúde. Ele atuou dentro de sua esfera de competência, respaldado por gestores da área de saúde e por documentos que apresentavam registros de liquidação usualmente aceitos."

20. Dessa forma, em relação ao recorrente, acolho seus argumentos recursais no sentido de julgar suas contas regulares com ressalva, excluindo-o da relação de responsáveis solidários pelo débito e afastando a multa lhe imposta.

21. Adicionalmente, observo que no âmbito das análises realizadas a partir do recurso de revisão interposto, constatou-se que a condenação original contou com falhas materiais – como a inclusão indevida de débitos em processos de pagamento nos quais determinados gestores não tiveram participação –, o que demanda ação reparadora por esta Corte.

22. No que tange à ampliação dos efeitos desta decisão aos demais responsáveis, valho-me do efeito translativo do recurso de revisão e do disposto no art. 281 do Regimento Interno do TCU. O recurso de revisão, por sua natureza de ação desconstitutiva, permite a correção de ofício de erros materiais e de imputação de responsabilidade que maculem a verdade real dos fatos.

23. Este Tribunal tem o dever de sanear o julgado. A manutenção de condenações baseadas em erros de cálculo ou em imputações solidárias indevidas, agora descortinadas, violaria o princípio da justiça e a própria finalidade do controle externo. Portanto, a reforma do acórdão deve alcançar todos os responsáveis afetados pelos mesmos erros de imputação, garantindo a coerência e a equidade da decisão colegiada.

24. Registro, por fim, que os ajustes realizados em decorrência das falhas constatadas afetam de forma significativa somente o débito imputado a Jairo Lisboa de Sousa que, por conseguinte, altera também o valor da multa a ele aplicada, o que se faz para preservar a proporcionalidade da sanção pecuniária. Faço, portanto, os ajustes materiais da decisão nos exatos termos propostos pelo MPTCU.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1757/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.473/2017-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Colmed - Distribuidora de Medicamentos Ltda (11.252.183/0001-59); Genário Alves Viana (869.878.523-91); Jairo Lisboa de Sousa (623.889.673-68); Julio Cesar Almeida Neto (351.381.063-68); Manoel Francisco Monteles Neto (005.523.283-32); Prefeitura Municipal de Anapurus - MA (06.116.461/0001-00); e M M Mota & Cia Ltda. (01.778.563/0001-78).
3.2. Recorrente: Julio Cesar Almeida Neto (351.381.063-68).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Anapurus/MA.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Manoel Francisco Monteles Neto; Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior (14.169/OAB-MA), representando Jairo Lisboa de Sousa; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Prefeitura Municipal de Anapurus - MA; Luiz Felipe Pires da Costa (22567/OAB-MA), representando Vanderly de Sousa do Nascimento Monteles; Humberto Borges Chaves Filho (61043/OAB-DF), Diego Rangel Araujo (56315/OAB-DF) e outros, representando Julio Cesar Almeida Neto; Julianna Maria Carvalho Vasconcelos (4416/OAB-PI), representando e M M Mota & Cia Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia recurso de revisão interposto por Júlio César Almeida Neto contra o Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, com imputação de débito solidário a outros responsáveis e

aplicou-lhe multa, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) no período de 2010 a 2013;

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

9.1. conhecer e dar provimento ao recurso de revisão para tornar insubsistente o item 9.2, da deliberação recorrida, apenas no que tange a Júlio César Almeida Neto;

9.2. julgar regulares com ressalva as contas de Júlio César Almeida Neto, dando-lhe quitação, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.3. tornar insubsistentes os itens 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 5.354/2021-TCU-Primeira Câmara;

9.4. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
08/04/2010	18.933,80	09/09/2010	4.143,00	10/12/2010	261,60
16/04/2010	7.098,25	13/09/2010	250,50	15/12/2010	1.221,52
18/05/2010	9.774,12	13/09/2010	1.625,82	21/12/2010	2.680,54
09/07/2010	884,45	29/09/2010	418,95	21/12/2010	921,99
03/08/2010	378,90	01/10/2010	27,00	28/09/2011	7.173,40
04/08/2010	4.357,48	26/10/2010	828,24	21/12/2011	29.467,14
13/08/2010	2.456,25	12/11/2010	1.331,23	21/12/2011	41.427,43
28/08/2010	9.922,70	12/11/2010	828,24		
08/09/2010	312,00	02/12/2010	17.178,42		

9.5. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento da quantia abaixo especificada, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
23/11/2010	6.999,86

9.6. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Manoel Francisco Monteles Neto e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
18/02/2011	15.319,64	20/06/2011	15.558,98	02/02/2012	14.936,54

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
08/04/2011	36.863,12	20/09/2011	17.056,44	02/02/2012	41.690,98
16/05/2011	10.787,97	02/02/2012	15.110,00	02/02/2012	4.621,73

9.7. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
18/04/2012	41.248,56
18/04/2012	16.867,53

9.8. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana e a empresa EMM Mota & Cia Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
08/06/2012	11.403,70	31/07/2012	34.399,71	31/12/2012	7.206,17
08/06/2012	60.788,90	16/11/2012	16.992,66	31/12/2012	2.900,46
08/06/2012	24.058,65	24/12/2012	15.647,21	13/03/2013	11.033,76
31/07/2012	11.303,94	24/12/2012	11.313,26		

9.9. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa, Genário Alves Viana e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
10/04/2013	60.128,50	25/06/2013	8.986,72	20/09/2013	9.664,60
10/04/2013	18.873,30	25/06/2013	5.215,40	20/09/2013	432,60
17/05/2013	39.860,00	25/06/2013	6.924,23	20/09/2013	744,00
17/05/2013	12.633,70	25/07/2013	17.000,30	20/09/2013	932,65
25/06/2013	6.598,48	28/08/2013	717,18	20/09/2013	1.158,10
25/06/2013	85,20	28/08/2013	5.186,60	20/09/2013	13.058,50
25/06/2013	4.483,16	28/08/2013	5.557,18		
25/06/2013	2.207,00	28/08/2013	19.040,00		

9.10. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Jairo Lisboa de Sousa e a empresa Colmed-Distribuidora de Medicamentos Ltda., solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)
10/04/2013	5.500,00

9.11. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, Genário Alves Viana e Jairo Lisboa de Sousa, solidariamente, ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
04/09/2012	80.000,00	19/10/2012	28.000,00
01/10/2012	75.000,00	19/10/2012	7.000,00

9.12. condenar, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, o Município de Anapurus/MA ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que seja comprovado, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
19/05/2010	9.600,00	19/07/2011	6.300,00	03/01/2013	6.690,00
27/05/2010	3.000,00	22/07/2011	10.050,00	01/02/2013	2.383,00
23/06/2010	3.000,00	19/08/2011	6.300,00	21/02/2013	6.690,00
02/07/2010	9.600,00	19/08/2011	10.050,00	22/02/2013	2.778,67
16/07/2010	3.000,00	22/09/2011	10.050,00	21/03/2013	6.690,00
16/07/2010	9.600,00	26/09/2011	6.300,00	22/03/2013	950,00
23/08/2010	9.600,00	17/10/2011	6.300,00	22/03/2013	2.462,00
02/09/2010	6.000,00	23/11/2011	3.150,00	22/04/2013	21.390,00
15/09/2010	6.000,00	19/12/2011	3.150,00	25/04/2013	962,00
15/09/2010	9.600,00	12/01/2012	3.150,00	25/04/2013	950,00
20/10/2010	9.600,00	02/03/2012	6.300,00	03/05/2013	10.035,00
29/10/2010	6.000,00	29/03/2012	6.300,00	22/05/2013	962,00
18/11/2010	6.000,00	18/04/2012	6.690,00	22/05/2013	950,00
18/11/2010	9.600,00	23/05/2012	6.690,00	23/05/2013	10.035,00
17/12/2010	9.600,00	08/06/2012	883,00	24/05/2013	10.695,00
04/01/2011	6.000,00	21/06/2012	6.690,00	25/06/2013	962,00
20/01/2011	6.000,00	20/07/2012	6.690,00	25/06/2013	950,00
20/01/2011	9.600,00	10/08/2012	2.383,00	25/06/2013	10.035,00
17/02/2011	9.600,00	24/08/2012	2.683,00	25/06/2013	10.695,00
24/02/2011	6.000,00	24/08/2012	6.690,00	23/07/2013	950,00

Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)	Data de ocorrência	Valor (R$)
17/03/2011	6.000,00	20/09/2012	6.690,00	23/07/2013	962,00
17/03/2011	9.600,00	11/10/2012	2.683,00	25/07/2013	10.035,00
14/04/2011	6.000,00	22/10/2012	6.690,00	21/08/2013	950,00
14/04/2011	9.600,00	23/11/2012	2.683,00	21/08/2013	962,00
20/05/2011	6.000,00	23/11/2012	6.690,00	26/08/2013	10.035,00
20/05/2011	9.600,00	14/12/2012	2.683,00	19/09/2013	950,00
17/06/2011	6.300,00	18/12/2012	6.690,00	19/09/2013	962,00
21/06/2011	10.050,00	21/12/2012	871,00		

9.13. aplicar aos responsáveis, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual nos valores abaixo especificados, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa (R$)
Manoel Francisco Monteles Neto	28.000,00
Genário Alves Viana	32.000,00
Jairo Lisboa de Sousa	55.000,00
EMM Mota & Cia Ltda.	46.000,00
COLMED-Distribuidora de Medicamentos Ltda.	18.000,00

9.14. dar ciência desta decisão ao recorrente, aos demais responsáveis, ao Fundo Nacional de Saúde e à Procuradoria da República no Maranhão.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1757-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 004.559/2026-6
Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Caixa Econômica Federal
Responsável: Carlos Augusto Lahm Steffen (741.648.560-68)
Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRAUDE EM CONTAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (peça 180), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 181 e 182), bem como do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 183).

"***INTRODUÇÃO***

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Carlos Augusto Lahm Steffen, em razão de irregularidades identificadas em alteração de cadastros, abertura de contas, avaliações de risco, concessões de crédito, acesso às contas, débitos e transferências diversas, contratação de produtos para titulares e terceiros, efetuados sem o conhecimento, sem o consentimento e sem a autorização dos clientes envolvidos, bem como contratação de crédito e de cartões de crédito em nome da mãe do agente causador do dano sem comprovação de renda fidedigna, inclusive com emissão de cartão adicional em benefício próprio.*

HISTÓRICO

2. *Em 30/5/2025, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 157). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1198/2025.*
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:*

Alteração de cadastros, abertura de contas, avaliações de risco, concessões de crédito, acesso às contas, débitos e transferências diversos, contratação de produtos aos titulares e a terceiros, efetuados sem o conhecimento, sem o consentimento e sem a autorização dos clientes envolvidos, bem como contratação de crédito e de cartões de crédito em nome da mãe do arrolado e sem comprovação de renda fidedigna, inclusive com emissão de cartão adicional em nome do arrolado.

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 159), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 311.082,60, imputando responsabilidade a Carlos Augusto Lahm Steffen, na condição de gestor dos recursos.*
6. *Em 6/2/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 163), 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 164 e 165).*
7. *Em 19/2/2026, 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 166).

8. *Na instrução inicial (peça 170), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

8.1. ***Irregularidade 1:*** *desfalque de numerário de numerário da Caixa Econômica Federal.*

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36.

8.1.2. Normas infringidas: CO020 v113 e v114 - Conta de Depósito - 3.1.3.1 - 3.1.4.1 - 3.1.4.2 - 3.2.1.1 - 3.7.1 - 3.7.8 - 4.3.3.2 - 4.3.3.2.2 CR016 v264 a v266 - Avaliação de Risco de Tomador de Crédito Pessoa Física - 3.2.2.1 - 3.3.1 - Apensado II, 1.2.5 CO100v095 - CDC Crédito Direto Caixa - 4.4.17.1 - 4.4.17.2 - 4.4.17.2.1 - 4.4.17.2.2 - 4.4.17.3 CO050 v129 e v130 - Cheque Azul Pessoa Física - 4.2.19.1 - 4.2.19.2 - 4.2.19.5 - 4.2.20.1 - 4.2.20.2 - 4.2.20.5 CO112 v353 a v367 - Cartão de Crédito Caixa Pessoa Física - 3.4.12 - 3.13.2.2.1 - 3.13.2.2.2 - 4.9.3.2.1 - 4.9.3.2.2 OR066 v039 e v040 - Acesso Internet Banking Caixa - 3.7.2.1 - 3.7.2.2 - 3.7.2.3 CO424 v059 e v060 - Seguros de Vida e Acidentes Pessoais Pessoa Física - 4.2.2.1 - 4.2.2.2 - 4.2.18.1 - 4.2.18.2 - 4.2.18.3 - 4.2.18.4 - 4.2.18.5 OR020 v045 - Padrão de Atendimento nas Agências e PA - 3.1.4 - 3.1.6 - 3.1.7 - 3.1.8 - 3.1.9 - 6.3.6.1 RH 200 v011 - Código de Conduta da CAIXA - 6.1.1.1.3 - 6.1.1.1.4 - 6.1.1.1.5 - 6.1.2.1.1 - 6.1.2.1.2 - 6.1.2.1.3 - 6.1.2.9.1 - 6.1.2.9.4 - 6.1.2.14.1 - 6.1.2.15.1 PO055 v005 e v006 - Política de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e Serviços CAIXA - 5.1.2 - 5.1.3 - 5.1.5 - 5.1.6 - 6.1.

8.2. *Débitos relacionados ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Identificador***
4/7/2023	*30.000,00*	*D1*
4/7/2023	*50.000,00*	*D2*
6/7/2023	*48.037,57*	*D3*
3/7/2023	*50.000,00*	*D4*
4/7/2023	*26.630,00*	*D5*
4/7/2023	*50.000,00*	*D6*
4/7/2023	*30.000,00*	*D7*
6/7/2023	*28.075,13*	*D8*
6/7/2023	*1.141,50*	*C1*
6/7/2023	*518,60*	*C2*

8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.

8.2.2. ***Responsável****: Carlos Augusto Lahm Steffen.*

8.2.2.1. ***Conduta:*** *nas parcelas D1 a D8 – realizar operações e movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, no âmbito da Agência Guia Lopes/RS da Caixa Econômica Federal.*

8.2.2.2. *Nexo de causalidade: a realização de operações e movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, obrigou a Caixa Econômica Federal a ressarcir os clientes, resultando em desfalque aos cofres da empresa e o consequente 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 171), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) Carlos Augusto Lahm Steffen - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação**: Ofício 8983/2026 – Seproc (peça 173)* *Data da Expedição: 24/3/2026* *Data da Ciência: **1/4/2026** (peça 177)* *Nome Recebedor: **Gustavo Brasil *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 172).* *Fim do prazo para a defesa: 22/4/2026*
***Comunicação**: Ofício 8984/2026 – Seproc (peça 174)* *Data da Expedição: 24/3/2026* *Data da Ciência: **não houve** (Endereço insuficiente) (peça 178)* *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 172).*
Comunicação**: Ofício 8985/2026 – Seproc (peça 175)* *Data da Expedição: 24/3/2026* *Data da Ciência: **1/4/2026** (peça 176)* *Nome Recebedor: **Gustavo Brasil *Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 172).* *Fim do prazo para a defesa: 22/4/2026*

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 179), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/7/2023, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

13.1. *Carlos Augusto Lahm Steffen, por meio do ofício acostado à peça 148, recebido em 23/10/2023, conforme AR (peça 149).*

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$ 316.375,35, portanto superior ao limite mínimo de R$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, inciso I, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. *A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.*

16. *Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão*

2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

17. *No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.*

18. *Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*

19. *No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:*

Evento	***Data***	***Documento***	***Resolução 344***	***Efeito***
1	*10/04/2023*	***Peça 3*** *- Denúncia de Fato Irregular*	*Art. 4° inc. IV*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional*
2	*17/4/2023*	***Peça 1*** *- Portaria - designação de Comissão para Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil*	*Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º*	*Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente*
3	*27/4/2023*	***Peça 45*** *- Termo de Notificação a Arrolado em Processo Disciplinar - **destinatário:** Carlos Augusto Lahm Steffen*	*Art. 8º, § 1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
4	*21/7/2023*	***Peça 97*** *- Relatório Conclusivo - **a**puração de responsabilidade disciplinar e civil*	*Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º*	*Interrupção de ambas as prescrições*
5	*1/8/2023*	***Peça 101*** *- E-mail/Notificação - Termo de ciência e abertura de prazo para defesa - d**estinatário:** Carlos Augusto Lahm Steffen*	*Art. 8º, § 1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
6	*25/9/2023*	***Peça 143*** *- E-mail/Notificação - Termo de ciência e abertura de prazo para recurso - d**estinatário:** Carlos Augusto Lahm Steffen*	*Art. 8º, § 1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
7	*18/10/2023*	***Peça 148*** *- Notificação/Telegrama - Notificação de decisão definitiva e cobrança extrajudicial de*	*Art. 8º, § 1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*

		*responsabilidade civil - **destinatário:** Carlos Augusto Lahm Steffen*		
8	*23/10/2023*	***Peça 149 -** Edital de Convocação (Diário Oficial da União) - Notificação por edital da decisão definitiva e cobrança de responsabilidade civil - **destinatário:** Carlos Augusto Lahm Steffen*	*Art. 8º, § 1º*	*Interrupção da prescrição intercorrente*
9	*18/12/2025*	***Peça 159 -** Relatório de Tomada de Contas Especial (TCE)*	*Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º*	*Interrupção de ambas as prescrições*
10	*20/02/2026*	*Processo autuado no TCU*	*Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º*	*Interrupção de ambas as prescrições*
11	*06/03/2026*	***Peças 170-171** – Instrução inicial e pronunciamento da UT autorizando a citação do responsável Carlos Augusto Lahm Steffen*	*Art. 5° inc. II Art. 8º, § 2º*	*Interrupção de ambas as prescrições*

20. *Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente**.*

21. *Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU**.*

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. *Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.*

23. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

24. *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.*

25. *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 (peça 172).*

26. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*

27. *Ao não apresentar sua defesa, 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".*

28. *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. Esses elementos foram examinados na instrução preliminar (peças 110 e 120) mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.*

29. *Com efeito, no âmbito do Processo Disciplinar e Civil RS.0450.2023.C.500173, instaurado pela Caixa Econômica Federal, foram apuradas graves irregularidades relacionadas à abertura de contas, concessão de crédito e movimentação de valores sem o consentimento dos titulares, no âmbito da Agência Guia Lopes/RS. A investigação foi motivada por denúncia interna, que apontou resultados atípicos na concessão de crédito CDC e indícios de fraude envolvendo clientes da agência (peça 97, p. 1, 3-5).*

30. *No relatório da Caixa concluiu-se que o empregado Carlos Augusto Lahm Steffen, matrícula c082898-6, Técnico Bancário Novo, foi o responsável direto pelas seguintes condutas irregulares (peça 97):*

*I - **Abertura de contas correntes e poupança em nome de clientes sem consentimento, utilizando documentos e comprovantes de endereço fraudulentos, notadamente boletos emitidos por terceiro, Davi Ogiba Kael Lucas***

31. *Conforme pesquisa às Fichas de Abertura e Autógrafo Pessoa Física no SIGDA - Sistema de Gerenciamento de Documentos e Assinaturas (peças 10, 18, 22, 28 e 88), o empregado Carlos Augusto Lahm Steffen foi o responsável pela abertura, conferência de assinaturas e também responsável gerencial pelas quatro contas listadas no item 5.1.2.1 do relatório conclusivo, constando seu carimbo e assinatura (peça 97, p. 4), replicadas no quadro abaixo:*

CPF	***Cliente***	***Conta***
****.112.700-***	*Arlindo Groff*	*0450.001.00027506-4*
****.659.450-***	*Carlinho Calegari dos Santos*	*0450.1288.866036651-2*
****.839.140-***	*Guahyba Rache Neto*	*0450.001.00027499-8*
****.457.490-***	*Marlei Groff dos Santos*	*0450.001.00027504-8*

32. *Foi também responsável pela conferência nos documentos de identidade e comprovantes de endereço que subsidiaram tais aberturas (peças 10, 18, 22 e 28). No item 5.1.2.2.6 (peça 97, p. 6) consta que em relação à comprovação de endereço para as aberturas das contas, mencionadas no item 5.1.2.1, a Comissão Apuradora identificou que tais comprovantes, para os quatro clientes, possuem as mesmas características, alterando-se apenas os dados do sacado, e todos apresentados sob forma de boleto emitido pelo beneficiário/cedente Davi Ogiba Kael Lucas (peças 57-60).*

33. *A propósito, cabe esclarecer que em defesa perante à Caixa (peça 106) o próprio responsável Carlos Augusto Lahm Steffen inocenta Davi Ogiba Kael Lucas ao declarar que:*

*Foi utilizado a conta do PAGSEGURO do **Sr. Davi sem o referido saber**, pois já utilizava a sua conta para vendas de produtos importados pela internet, **o Sr. Davi não sabe dos boletos emitidos**, solicito a sua retirada dos autos do processo.*

34. *No caso acima, não há nos autos qualquer indício de que Davi Ogiba Kael Lucas tenha recebido valores, participado de movimentações financeiras, ou tenha tido qualquer relação com o desvio de recursos ou com o prejuízo causado à Caixa.*

35. *Portanto, a abertura de contas correntes e poupança em nome de clientes sem*

consentimento, mediante a utilização de documentos e comprovantes de endereço fraudulentos, notadamente boletos emitidos por terceiro, deve ser atribuída exclusivamente a Carlos Augusto Lahm Steffen, uma vez que os elementos constantes dos autos demonstram que ele foi o responsável direto pela prática dos atos, não havendo qualquer indício de participação, ciência ou benefício de outros envolvidos, inclusive do terceiro cujo nome constou nos boletos utilizados como comprovante de endereço (peça 97, p. 4-17, 28-31; peça 106).

II - Alteração de cadastros de endereço e renda dos clientes, inserindo informações falsas e documentos fraudados.

36. *Em consulta ao sistema gestaocadastro.caixa, a Comissão Apuradora da Caixa identificou que os cadastros dos clientes Arlindo, Carlinho, Guahyba e Marlei tiveram alterações nos endereços e nos telefones, todas efetuadas pela matrícula de Carlos Augusto Lahm Steffen (peça 97, p. 7, item 5.1.2.2.13; peça 88).*

37. *A Comissão Apuradora solicitou à agência fornecer os comprovantes de renda que subsidiaram as avaliações de clientes e de crédito para os clientes Arlindo, Carlinho, Guahyba e Marlei (peça 97, p. 8, item 5.1.2.3.1). Em resposta, a agência enviou os comprovantes localizados nas pastas das empresas das quais os clientes são sócios, de períodos antigos, portanto vencidos, e em valores bem inferiores aos informados pelo arrolado Carlos nas avaliações do SIRIC (peças 63-68).*

III - ***Realização de avaliações de risco e concessão de crédito (CDC, Cheque Especial, Cartão de Crédito) para clientes sem autorização, utilizando rendas inexistentes ou incompatíveis***

38. *Foram analisados os relatórios de avaliação de pessoa física, no SIRIC – Sistema de Mensuração de Risco de Crédito e identificada a matrícula de Carlos Augusto Lahm Steffen como responsável pelas avaliações (peça 97, p. 7, item 5.1.2.3), que foram (peças 14, 20, 25 e 32):*

a) de Cliente Comercial Pessoa Física;

b) de Cartão de Crédito;

c) de CDC (Crédito Direto Caixa) e;

d) de CROT (Crédito Rotativo PF), para os quatro clientes mencionados no item 5.1.2.1 (vide quadro do item 31, retro).

39. *Segundo o relatório conclusivo da Caixa (peça 97, p. 8, item 5.1.2.3.3), as testemunhas Carlinho e Guahyba foram questionadas pela Comissão Apuradora a respeito das rendas que foram cadastradas no sistema de avaliação Caixa, nos valores respectivos de aproximadamente R$ 38.000,00 (Carlinho) e R$ 119.000,00 (Guahyba) mensais, se recordavam de terem apresentado tal comprovação de renda na Caixa: Carlinho respondeu que 'Não, eu com uma renda dessas, não trabalhava mais' (min 09m13s – 09m33s) e Guahyba respondeu que 'Nunca' (min 12m54s – 13m25s)."*

IV - ***Cadastramento de senhas de acesso e ativação de dispositivos de internet banking sem a presença dos clientes, movimentando as contas para realizar transferências, pagamentos de boletos em nome de familiares e terceiros, e contratação de produtos de seguridade e consórcio, inclusive em benefício próprio e de familiares***

40. *Por meio das telas de cadastramento de senha do sistema SIRAN com as imagens do CFTV solicitadas à agência Guia Lopes/RS, identificou-se que nos exatos momentos em que houve os cadastramentos de senha para as contas 27506-4, 27504-8 e 27499-8, Carlos estava laborando sozinho em sua mesa de trabalho, sem a presença dos clientes (peça 97, p. 11, item 5.1.2.5.7; peça 36).*

41. *A Caixa aponta que nas contas dos clientes Marlei, Arlindo e Carlinho, constam débitos de contratações de produtos de consórcio e seguridade. Tais produtos são de suas titularidades e estão contratados para os próprios clientes (peça 97, p. 12, item 5.1.2.8 e peças 5, 6, 11).*

V - ***Transferência de parte dos valores obtidos para contas do próprio arrolado, de familiares e de terceiros, inclusive para pagamento de consórcio em nome de sua esposa e contratação de produtos em nome de sua mãe, com cartão adicional em seu nome***

42. *Segundo o relatório da Caixa (peça 97, p. 12, item 5.1.2.9), que nas contas dos clientes*

Marlei e Arlindo constam débitos diversos, para pagamentos de boletos de cartões de crédito, carta de consórcio e operações de empréstimos Caixa (SIAPI) em nome de familiares de Carlos Augusto Lahm Steffen (peças 5 e 11).

43. *Dentre os débitos na conta da cliente Marlei (peça 97, p. 12, item 5.1.2.9.1) destaca-se, em virtude do valor, o do Consórcio feito em nome de Cíntia Fernanda Ogiba Steffen, esposa do arrolado Carlos (peça 11, p. 6).*

44. *Cabe alertar que o relatório conclusivo da Caixa registra que Carlos Augusto Lahm Steffen descarta o envolvimento de Cíntia Fernanda Ogiba Steffen nas irregularidades, em função do seguinte registro (peça 97, p. 13:*

5.1.2.9.2 Em relação ao boleto de consórcio, em nome de Cíntia Fernanda, o arrolado confirmou em depoimento que se trata de sua esposa, e que tal pagamento foi "...feito para pegar veículo de maior valor...". Perguntado ainda se foi a própria Cíntia quem solicitou a contratação do consórcio, o arrolado respondeu:

".... não, quem fez essa carta foi eu, ... Ela sabe que eu ia pegar só para girar o dinheiro do carro... conhecimento dela é só esse... A única coisa que ela sabe é que a gente fez um consórcio para girar capital..."

Depoimento Carlos, ID 116306, min. 1h04m10s-1h06m25s

45. *A Comissão apurou também (peça 97, p. 16, item 5.1.2.15), a denúncia de que o arrolado teria feito avaliações e concessões de créditos para sua mãe, Sra. Maria Verônica Lahm Steffen, tendo assim localizado (peça 72):*

a) abertura de conta;
b) análise de créditos;
c) contratação de CROT (Cheque Especial);
d) Cartão de crédito com adicional em nome do arrolado e de sua esposa;
e) CDC.

46. *Enfim, de acordo com o relatório conclusivo, as condutas do arrolado infringiram, entre outros, os seguintes normativos internos da Caixa (peça 97, p. 20-26):*

CO020 v113 e v114 – Conta de Depósito

3.1.3.1: O atendimento aos clientes, proponentes ou titulares de conta, no momento da abertura, manutenção ou encerramento, deve estar alinhado às disposições da Política de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e Serviços CAIXA, Manual Normativo PO055 e do Padrão de Atendimento das Agências e PA, Manual Normativo OR020.

3.1.4.1: Devem ser prestados ao(s) titular(es), representante(s) legal(is) e/ou procurador(es), todos os esclarecimentos necessários à contratação e manutenção de contas de depósitos.

3.1.4.2: O empregado orienta e esclarece ao titular acerca das características da conta de depósito Pessoa Física, tais como: regras de movimentação, cuidados com a utilização da senha, utilização dos canais alternativos e divulgação da Tabela de Tarifas.

3.2.1.1: É responsabilidade do empregado o correto cadastramento das informações, digitalização da documentação e correta classificação das imagens nos sistemas.

3.7.1: A movimentação regular da conta é feita pelo(s) próprio(s) titular(es) ou por seu(s) representante(s) legal(is).

3.7.8: É proibida a realização de qualquer débito em conta sem a prévia autorização do cliente.

4.3.3.2: FAA – Ficha de Assinatura e Autógrafos.

4.3.3.2.2: A FAA deve conter no campo Assinatura e Autógrafos, obrigatoriamente, ao menos uma assinatura compatível com aquela constante do documento de identidade apresentado pelo cliente. (peça 97, p. 20-21)

CR016 v264 a v266 – Avaliação de Risco de Tomador de Crédito Pessoa Física

3.2.2.1: Os critérios e documentos aceitos para comprovação de renda constam no arquivo apensado "Critérios para Constatação de Renda" e no arquivo apensado "FAQ - Constatação de Renda".

3.3.1: O preenchimento da Ficha Cadastro preza pela fidedignidade do perfil socioeconômico e demográfico do cliente e antecede a avaliação de risco do tomador de crédito comercial e habitacional.

Apensado II, 1.2.5: O preenchimento adequado da renda e a autenticidade das informações inseridas na Ficha Cadastro são de responsabilidade do empregado. (peça 97, p. 21)

CO100v095 – CDC Crédito Direto Caixa

4.4.17.1: A contratação do produto pode ser efetuada nas agências em atendimento físico ou remoto, conforme OR069 e OR140, de acordo com o encarteiramento do cliente.

4.4.17.2: A concessão do crédito é realizada pelo gerente logado em ambiente autenticado, portal https://novonegocios.caixa, sendo finalizada a contratação mediante a autorização do cliente, a qual se dará através de digitação da senha da conta de 4 dígitos, nos atendimentos presenciais, ou via Token, por intermédio de SMS, que deve ser inserido pelo empregado no SIPNC.

4.4.17.2.1: O número de celular para recebimento e envio de Token deverá estar devidamente cadastrado no SIGMS.

4.4.17.2.2: Os procedimentos operacionais para contratação via NOVONEGÓCIOS.CAIXA estão dispostos no Artefato II - POP - Procedimento Operacional Padrão.

4.4.17.3: Nas contratações em agência ou via Token, o gerente concessor deve disponibilizar a minuta contratual e esclarecer todas as dúvidas do cliente com relação às condições apresentadas em tela durante atendimento, via https://novonegocios.caixa, normatizado no TE209, efetuando a contratação mediante senha da conta ou via token, no caso de assinatura remota, conforme disposto no subitem. (peça 97, p. 21-22)

CO050 v129 e v130 – Cheque Azul Pessoa Física

4.2.19.1: Após a aprovação do tomador e da operação pelo SIRIC, a Agência procede à contratação.

4.2.19.2: Para contratação de qualquer limite de Cheque Azul deverá ser utilizado o contrato específico da operação 195 - MO33257 - Cheque Azul PF.

4.2.19.5: Após o preenchimento, colhe as assinaturas do cliente e da Gerência, sendo esta última sob carimbo, nas cláusulas especiais MO33257 conforme o caso e MO33024 no detentor do poder familiar ou responsável legal e entrega ao cliente as cópias das cláusulas específicas e cláusulas gerais (MO67033) e encaminha para conferência.

4.2.20.1: Após a aprovação do tomador e da operação pelo SIRIC, a Agência procede à contratação.

4.2.20.2: Para contratação de qualquer limite de Cheque Azul deverá ser utilizado o contrato específico da operação 195 - MO33257 - Cheque Azul PF.

4.2.20.5: Após o preenchimento, colhe as assinaturas do cliente e da Gerência, sendo esta última sob carimbo, nas cláusulas especiais MO33257 conforme o caso e MO33024 no detentor do poder familiar ou responsável legal e entrega ao cliente as cópias das cláusulas específicas e cláusulas gerais (MO67033) e encaminha para conferência. (peça 97, p. 22)

CO112 v353 a v367 – Cartão de Crédito Caixa Pessoa Física

3.4.12: É vedada a contratação por meio da assinatura digital com envio do token para número de celular que não seja de propriedade do cliente, devendo estar previamente registrado no cadastro.caixa.

3.13.2.2.1: A assinatura digital (envio de token) para confirmar a contratação do cartão de crédito deve obrigatoriamente ser enviada ao celular do cliente, cujo número foi registrado previamente no cadastro.caixa.

3.13.2.2.2: Caso a contratação por meio da assinatura digital não esteja habilitada, ou seja, sem o envio do token, deve-se ter uma proposta preenchida e assinada, conforme item 6.2.

4.9.3.2.1: Qualquer Agência e/ou PA altera o endereço do cliente no SIATC (http://cartoes.caixa), mediante a apresentação de documento comprobatório.

4.9.3.2.2: A alteração de endereço do cliente, mediante a apresentação de documento comprobatório, poderá também ser realizada no SICLI (http://cadastro.caixa). (peça 97, p. 23)

OR066 v039 e v040 – Acesso Internet Banking Caixa

3.7.2.1: A geração da STM (AEM) é precedida da formalização do Contrato de Prestação de Serviços, conforme MO15046 ou por meio de preenchimento de campo específico no MO38252, para clientes Pessoa Física, e no MO37963 para clientes Pessoa Jurídica.

3.7.2.2: A STM (AEM) Inicial tem a validade de 15 dias corridos.

3.7.2.3: Não é permitido gerar STM (AEM) sem a presença, na agência/PA detentora da conta, do titular ou procurador autorizado a movimentar a conta do cliente Pessoa Física ou dos representantes do cliente Pessoa Jurídica/Governo. (peça 97, p. 23)

CO424 v059 e v060 – Seguros de Vida e Acidentes Pessoais Pessoa Física

4.2.2.1: A comunicação com o cliente durante o processo de comercialização do seguro na Agência/PA, é realizada pelo empregado CAIXA, ou pela Caixa Vida e Previdência, nos casos do Seguro Vida Mulher e Multipremiado com valor a partir de R$700.000,00, cuja contratação é precedida por entrevista médica.

4.2.2.2: Quando da contratação do seguro de vida é necessário esclarecer ao cliente as características do produto, tais como as coberturas com seus respectivos valores, as assistências, os sorteios que o cliente concorre durante a vigência do seguro, vigência do seguro, forma de pagamento.

4.2.18.1: Empregado informa ao cliente que os seguros de vida comercializados no endereço https://vendas.seguridade.caixa.gov.br estão habilitados a utilizar o processo de Assinatura Digital

(Doc You Sign).

4.2.18.2: É obrigatório que o telefone e/ou e-mail utilizado para assinatura digital seja do titular do seguro ou de seu representante legal, sob pena de nulidade do pagamento aos beneficiários indicados, em caso de sinistro.

4.2.18.3: Ao concluir a venda no https://vendas.seguridade.caixa.gov.br, serão apresentadas a opção de SMS ou e-mail para o cliente assinar a proposta.

4.2.18.4: A consulta de propostas pendentes de assinatura eletrônica é realizada na opção "Consultar proposta", com preenchimento dos filtros.

4.2.18.5: A assinatura digital torna a venda mais transparente, agiliza o processo de contratação e mantém os dados do cliente atualizados. (peça 97, p. 24)

OR020 v045 – Padrão de Atendimento nas Agências e PA

3.1.4: Garantir a integridade, conformidade, confiabilidade, segurança e sigilo, bem como a legitimidade das operações contratadas e dos serviços prestados.

3.1.6: Mitigar o risco de integridade de acordo com o PO002.

3.1.7: Seguir os princípios e diretrizes da PO055.

3.1.8: Observar o disposto na PO001 e no OR137, visando assegurar o alinhamento da estratégia, gestão, negócios, produtos, serviços, processos, operações, atividades e relacionamento com as partes interessadas às diretrizes gerais que norteiam a responsabilidade social, ambiental e climática da CAIXA.

3.1.9: Observar as diretrizes e atribuições na governança da Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na CAIXA, conforme CR541.

6.3.6.1: Todos os integrantes da equipe que atuam no atendimento ao público devem atuar para manter um ambiente saudável e atuar para manter um clima organizacional excelente, devendo: assegurar o integral cumprimento de normas internas e externas, implementando controles efetivos de primeira linha de defesa, sempre zelando por cumprir e fazer cumprir os preceitos dos códigos de ética e conduta da CAIXA. (peça 97, p. 24)

RH 200 v011 – Código de Conduta da CAIXA

6.1.1.1.3: No exercício das atribuições profissionais, a conduta deve ser pautada por elevados padrões de ética, baseados no respeito, honestidade, compromisso, transparência e responsabilidade.

6.1.1.1.4: A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais devem nortear toda e qualquer conduta, seja no exercício das atribuições profissionais ou fora dele.

6.1.1.1.5: As condutas devem levar em consideração não somente o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente o honesto e o desonesto, tendo como fim o bem comum.

6.1.2.1.1: Conflito de interesses é a situação gerada pelo confronto entre interesses da CAIXA, inclusive quando atuando por mandato de terceiros, diverso do mandato de fundos de investimento/carteiras administradas, e interesse pessoal, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública.

6.1.2.1.2: Ocorre sempre que interesses pessoais influenciam ou possam influenciar, direta ou indiretamente, nas análises e decisões tomadas quando do exercício das atividades na CAIXA ou na sua representação.

6.1.2.1.3: O interesse pessoal é caracterizado pela vontade do agente público em obter qualquer vantagem, imediata ou não, material ou não, em favor próprio ou de parentes, amigos, ou outras pessoas com as quais tenham ou tiveram relações pessoais, comerciais ou políticas em detrimento da CAIXA ou de terceiros quando a CAIXA atue por mandato.

6.1.2.9.1: O relacionamento com clientes, fornecedores, parceiros, unidades do conglomerado CAIXA, agentes públicos de órgãos/entidades e demais instituições deve ser pautado pelos valores éticos e socialmente responsáveis, estabelecidos pela CAIXA, evitando-se situações que possam caracterizar conflito de interesses.

6.1.2.9.4: É dever do agente público, no que couber: assegurar a conformidade e a legitimidade de produtos e de serviços.

6.1.2.14.1: Constitui em prejuízo ao erário e, portanto, é vedado ao agente público, no que couber: facilitar ou concorrer por qualquer forma e fora das hipóteses legais para: (...) realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

6.1.2.15.1: É proibido ao agente público, no que couber: praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência. (peça 97, p. 25)

PO055 v005 e v006 – Política de Relacionamento com Clientes e Usuários de Produtos e Serviços CAIXA

5.1.2: As relações estabelecidas pela CAIXA com clientes, usuários e parceiros comerciais e parceiros institucionais são orientadas pela ética e integridade, propiciando a convergência de interesses e

confiabilidade nas relações.

5.1.3: A CAIXA atua na promoção de um ambiente organizacional pautado por condutas responsáveis que visem resguardar a Empresa de ações e atitudes inadequadas à sua missão e imagem, zelando pelo patrimônio público e consolidando uma imagem de credibilidade junto aos seus clientes e usuários.

5.1.5: A CAIXA prima pela preservação da integridade física de clientes e usuários em seu ambiente, assim como de seus dados e informações.

5.1.6: A CAIXA zela pela obrigação de não usar, ou revelar a terceiros, informações sigilosas referentes a seus clientes e usuários, inclusive as constantes nos cadastros sociais e financeiros sob a sua guarda, salvo nos casos previstos na legislação vigente.

6.1: O cumprimento desta Política é responsabilidade de todos os empregados e unidades da CAIXA.

47. *Em decorrência das ações irregulares, a Caixa Econômica Federal foi obrigada a reconhecer a ocorrência de fraude interna, proceder ao estorno das operações e ressarcir os valores aos clientes lesados, conforme detalhado nos registros contábeis e nos documentos de lançamento de perdas e recuperação de risco operacional (peça 97, p. 19, 29).*

48. *Realmente, conforme detalhado no Relatório Conclusivo (peça 97, p. 19, 29), a instituição reconheceu a ocorrência de fraude interna e, em decorrência disso, procedeu ao estorno das operações irregulares, ressarcindo os valores aos titulares das contas atingidas. A materialidade desses ressarcimentos encontra-se evidenciada, principalmente, nos Documentos de Lançamento de Evento (DLE) constantes das peças 94 e 160. Nesses documentos, são detalhados os estornos, os lançamentos de perdas e as recuperações de risco operacional, com a identificação dos contratos, valores, datas e o histórico do evento, sempre fazendo referência ao motivo de fraude interna. Por exemplo, há registros de estorno de contratos vinculados aos clientes Arlindo Groff, Carlinho Calegari dos Santos, Guahyba Rache Neto e Marlei Groff dos Santos, todos com a indicação expressa de que a medida decorreu de fraude interna e de que os valores não deveriam permanecer disponíveis nas contas dos clientes (peça 94, p. 4-5, 16).*

49. *Por fim, o Relatório Conclusivo da Caixa (peça 97) consolida os valores lançados a prejuízo e os valores recuperados, detalhando a contabilização dos eventos e confirmando que o prejuízo da Caixa decorreu do ressarcimento das contas dos clientes atingidos pelas fraudes. Dessa forma, o prejuízo financeiro suportado pela instituição resultou diretamente da necessidade de ressarcir os clientes lesados, conforme comprovam os registros contábeis, os documentos de lançamento e as comunicações internas juntadas ao processo, de acordo com a tabela abaixo:*

Número do Contrato	***Data do Lançamento à Prejuízo***	***Prejuízo Suportado (R$)***	***DLE***
18.0450.400.0004846-18 Contrato CDC Automático	*04/07/2023*	*30.000,00*	*Peça 160, p. 2*
18.0450.107.0902445-95 Contrato CDC Salário	*04/07/2023*	*50.000,00*	*Peça 160, p. 1*
0450.001.00027506-4 Crédito Rotativo	*06/07/2023*	*48.037,57*	*Peça 160, p. 3*
18.0450.107.0902447-57 Contrato CDC Salário	*03/07/2023*	*50.000,00*	*Peça 160, p. 4*
18.0450.107.0902448-38 Contrato CDC Salário	*04/07/2023*	*8.381,40*	*Peça 160, p. 6*
18.0450.107.0902449-19 Contrato CDC Salário	*04/07/2023*	*11.230,00*	*Peça 160, p. 6*
18.0450.107.0902450-52 Contrato CDC Salário	*04/07/2023*	*6.500,00*	*Peça 160, p. 6*
18.0450.107.0902444-04 Contrato CDC Salário	*06/07/2023*	*50.000,00*	*Peça 160, p. 9*
18.0450.400.0004845-18 Contrato CDC Automático	*06/07/2023*	*30.000,00*	*Peça 160, p. 8*
0450.001.00027504-8 Crédito Rotativo	*06/07/2023*	*28.075,13*	*Peça 160, p. 10*

Obs.: os contratos abaixo constam nos DLEs como Romid-Recuperação de RO-Indício de Fraude Interna-Prodi/Serv. e seus valores são lançados como créditos na tabela da dívida atribuída ao responsável, como desconto do montante dos débitos, considerando que representam saldo residual e estornos de seguridade, efetuados na conta do cliente e valores que estavam em aplicações financeiras e foram resgatados para a recuperação parcial do prejuízo, respectivamente (peça 97, p. 29)			
18.0450.107.0902447-57 Contrato CDC Salário	*06/07/2023*	*1.141,50*	*Peça 160, p. 5*
18.0450.107.0902448-38 Contrato CDC Salário	*06/07/2023*	*518,60*	*Peça 160, p. 7*

50. *No mais, 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).*

51. *Dessa forma, o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen 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)

52. *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.*

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 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).*

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 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).*

55. *No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário de numerário da Caixa Econômica Federal, configuram violação não só às regras legais [normativos da Caixa Econômica Federal citados no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

56. *Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", verifica-se que o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen 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.*

57. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.*

58. *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.*

59. *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 169.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

60. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

e) considerar revel o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

f) 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 Carlos Augusto Lahm Steffen, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Caixa Econômica Federal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen (CPF: 741.648.560-68):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***	***Tipo da parcela***
4/7/2023	*30.000,00*	*Débito*
4/7/2023	*50.000,00*	*Débito*
6/7/2023	*48.037,57*	*Débito*
3/7/2023	*50.000,00*	*Débito*
4/7/2023	*26.630,00*	*Débito*
4/7/2023	*50.000,00*	*Débito*
4/7/2023	*30.000,00*	*Débito*
6/7/2023	*28.075,13*	*Débito*
6/7/2023	*1.141,50*	*Crédito*
6/7/2023	*518,60*	*Crédito*

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/5/2026: R$ 417.513,78.

g) aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, 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;;

h) 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;

i) 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;

j) aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

k) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

l) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

m)

É o Relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Carlos Augusto Lahm Steffen, em razão de irregularidades identificadas em alteração de cadastros, abertura de contas, avaliações de risco, concessões de crédito, acesso às contas, débitos e transferências diversas, contratação de produtos para titulares e terceiros, efetuados sem o conhecimento, sem o consentimento e sem a autorização dos clientes envolvidos, bem como contratação de crédito e de cartões de crédito em nome da mãe do agente causador do dano sem comprovação de renda fidedigna, inclusive com emissão de cartão adicional em benefício próprio.

2.O tomador de contas concluiu pela existência de débitos que somados totalizam o valor histórico de R$ 311.082,60, sob a responsabilidade do ex-empregado, então lotado na agência da Caixa na cidade de Guia Lopes/RS (peça 159, p. 14).

3.No âmbito do TCU a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) procedeu à citação do Sr. Carlos Alberto Lahm Steffen que, apesar de devidamente notificado em endereço localizado nas bases à disposição deste Tribunal (peças 176 e 177), deixou transcorrer *in albis* o prazo concedido para apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito. O silêncio do responsável motivou proposta de julgamento pela irregularidade de suas contas, com condenação à devolução dos valores objeto de citação e aplicação de sanções de multa e inabilitação para o exercício de cargo ou função na administração pública federal (peças 180 a 182).

4.O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de forma favorável à proposta de encaminhamento apresentada pela AudTCE, conforme o Parecer à peça 183.

5.Tendo em vista a revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, suas contas

devem ser julgadas irregulares, com a imputação do débito apurado e aplicação de multa no valor de R$ 30.000,00.

6.Ademais, diante da gravidade dos fatos, deve ser aplicada a Carlos Augusto Lahm Steffen a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU.

7.Ante o exposto, acolho as análises e conclusões constantes das manifestações da AudTCE, as quais adoto como razões de decidir, que foram integralmente corroboradas pelo MP/TCU, e voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1758/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.559/2026-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
3.2. Responsável: Carlos Augusto Lahm Steffen (741.648.560-68).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Carlos Augusto Lahm Steffen, em razão de irregularidades identificadas em alteração de cadastros, abertura de contas, avaliações de risco, concessões de crédito, acesso às contas, débitos e transferências diversas, contratação de produtos para titulares e terceiros, efetuados sem o conhecimento, sem o consentimento e sem a autorização dos clientes envolvidos, bem como contratação de crédito e de cartões de crédito em nome da mãe do agente causador do dano sem comprovação de renda fidedigna, inclusive com emissão de cartão adicional em benefício próprio.

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. considerar revel o responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

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

Débitos relacionados ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen (CPF: 741.648.560-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
4/7/2023	30.000,00	Débito
4/7/2023	50.000,00	Débito
6/7/2023	48.037,57	Débito
3/7/2023	50.000,00	Débito
4/7/2023	26.630,00	Débito
4/7/2023	50.000,00	Débito
4/7/2023	30.000,00	Débito
6/7/2023	28.075,13	Débito
6/7/2023	1.141,50	Crédito
6/7/2023	518,60	Crédito

9.3. aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, no valor de R$ 30.000,00, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (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 presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;

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

9.5. autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento 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;

9.6. aplicar ao responsável Carlos Augusto Lahm Steffen a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

9.7. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS, à Caixa Econômica Federal, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.8. informar à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul/RS que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1758-25/26-P.
13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 IV – PLENÁRIO
TC 006.156/2025-8
Natureza: Tomada de Contas Especial
Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Imperatriz/MA - INSS/MPS
Responsável: Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro (076.950.123-00)
Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40)
Representação legal: Maria Celeste Santos Sousa (4896/OAB-MA), representando Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. INSERÇÃO FRAUDULENTA DE REGISTROS NAS BASES DE DADOS DA PREVIDÊNCIA. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ARQUIVAMENTO EM RELAÇÃO A OUTRO RESPONSÁVEL POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, em razão de habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte (NB nº 21/154.405.094-9).
2.Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, a instrução lavrada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), a qual obteve anuência do corpo diretivo da unidade (peças 90-92), bem como do Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 93).

INTRODUÇÃO

61. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, em razão habilitação/concessão irregular do benefício previdenciário nº 21/154.405.094-9, de titularidade da servidora Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro (peça 62, p. 3).*

HISTÓRICO

62. *Em 12/11/2024, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2702/2024.*

63. *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:*

Habilitar e conceder benefício de Pensão por Morte sem comprovação da dependência com o instituidor, sem comprovação da qualidade de segurado do instituidor e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.

64. *Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*

65. *No relatório da TCE (peça 62), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 84.053,26, imputando responsabilidade a Alcimar Ferreira Eugenio, falecido(a), na condição de gestor dos recursos e Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, na condição de gestor dos recursos.*

66. *Em 8/4/2025, 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).*

67. *Em 15/4/2025, 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).*

68. *Na instrução inicial (peça 81), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

68.1. ***Irregularidade 1:*** *habilitar e conceder benefício de Pensão por Morte sem comprovação da dependência com o instituidor, sem comprovação da qualidade de segurado do instituidor e com inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.*

68.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.*

68.1.2. *Normas infringidas: Foi infringido o inciso I, art. 16 e 74 da Lei nº 8.213/91, c/c o inciso I, art. 16, 22 e 105, todos do Decreto nº 3.048/99, e ainda, o artigo 15, item II, §§ 1º e 2º combinado com o artigo 102, § 2º da Lei 8.213/91 e o artigo 110 do Decreto 3.048/99.*

68.2. *Débitos relacionados à responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro:*

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
7/2/2011	*0,62*
6/6/2012	*3.583,44*
5/7/2012	*3.583,44*
14/12/2010	*793,19*
6/9/2012	*3.583,44*
6/10/2011	*3.378,06*
7/11/2011	*3.378,06*
6/9/2011	*1.689,03*
4/3/2011	*3.376,16*
14/12/2010	*0,83*
6/8/2012	*3.583,44*
6/9/2012	*1.791,72*
10/11/2010	*2.538,23*
6/9/2011	*13,30*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/9/2011	*3.378,06*
5/4/2012	*3.583,44*
5/5/2011	*3.376,16*
7/2/2011	*3.376,16*
6/2/2012	*3.583,44*
6/7/2011	*3.376,16*
10/1/2011	*3.172,79*
7/5/2012	*3.583,44*
6/12/2011	*3.378,06*
14/12/2010	*3.172,79*
6/4/2011	*3.376,16*
6/12/2011	*1.689,03*
6/6/2011	*3.376,16*
5/1/2012	*3.378,06*
10/1/2011	*0,23*
6/3/2012	*3.583,44*
10/11/2010	*0,56*
4/8/2011	*3.376,16*

68.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

68.2.2. ***Responsável****: Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro.*

68.2.2.1. ***Conduta:*** *inserir dados inidôneos nos Sistemas informatizados do INSS e receber irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte.*

68.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

68.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

69. *Encaminhamento: citação.*

70. *Apesar de o tomador de contas haver incluído Alcimar Ferreira Eugenio como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deve ser excluída, uma vez que não há evidências de que tenha tido participação na irregularidade aqui verificada.*

71. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 82), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:*

b) Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação*: Ofício 41833/2025 – Seproc (peça 84)*
Data da Expedição: 3/10/2025
Data da Ciência: ***16/10/2025*** *(peça 85)*
Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 83).
Fim do prazo para a defesa: 31/10/2025

72. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 89), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

73. *Transcorrido o prazo regimental, a responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro apresentou defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

74. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação da responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/9/2012, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:*

74.1. *Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, por meio de notificação acostado à peça 4, com ciência em 4/6/2015.*

Valor de Constituição da TCE

75. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 169.587,34, 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

76. *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.*

77. *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.*

78. *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.*

79. *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).*

80. *No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4°, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em* ***6/9/2012****.*

81. *A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):*

Evento	*Data*	*Documento*	*Resolução-TCU 344/2022*	*Efeito*
0	*6/9/2012*	*Data da concessão do último débito irregular (peça 61, p. 1)*	*Art. 4° inc. V*	*Marco inicial da contagem do prazo prescricional de Alcimar Ferreira Eugênio e Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro*
1	*3/7/2015*	*Auto de Qualificação e Interrogatório (peça 7)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente para Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro*
1	*6/7/2015*	*Auto de Qualificação e Interrogatório (peça 6)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente para Alcimar Ferreira Eugênio*
2	*28/8/2015*	*Relatório Final de PAD (peça 10)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
3	*10/3/2016*	*Parecer (peça 11)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
4	*6/4/2017*	*Parecer (peça 16)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
5	*17/10/2024*	*Informações de Benefício (peça 21)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*
6	*12/11/2024*	*Determinação de instauração da TCE (peça 1)*	*art. 5°, inciso II*	*interrupção da prescrição*

22.A despeito da eventual ocorrência da prescrição ordinária entre os eventos '4' e '5' da tabela do item 19 da presente instrução, cumpre ressaltar que a responsável Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro responde a alguns processos na esfera penal (peça 32, p. 6-7), sendo verificado o recebimento da denúncia penal em ***16/8/2016*** *(peça 72, p. 5), em razão das irregularidades tratadas nos presentes autos, não sendo, portanto, justificativa suficiente para o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, uma vez que tal solução só deve vir a ser aplicada no âmbito do controle externo quando a absolvição no processo criminal decorrer de expresso reconhecimento da inexistência do fato ou da negativa da autoria em relação ao responsável, sendo que nenhuma dessas duas circunstâncias encontra-se presente neste caso concreto.*

23.Na instrução constante da peça 73, o Auditor instrutor propôs a realização de diligência junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região - SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO MARANHÃO, a fim de buscar informações que pudessem subsidiar as análises acerca da inexistência de prescrição, nos termos da Resolução TCU 344/2022. Em resposta, o aludido tribunal encaminhou os documentos que formaram as peças 77 e 78 dos autos.

24.Acerca dos elementos que poderiam fornecer informações relevantes na condução dos presentes autos, somente o fato de que os autos do Processo n. ***0032138-51.2016.4.01.3700*** *encontram-se em fase de instrução, com audiência para inquirição das testemunhas arroladas pela defesa e interrogatório dos acusados, que tinha sido designada para o dia 23/10/2025, às 09 horas e 30 minutos, não havendo informações acerca do transitado em julgado.*

25.Destaque-se que o art. 3.º da Resolução/TCU n.º 344/2022 define o emprego do prazo prescricional penal no âmbito do controle externo, inclusive para a sua aplicação na modalidade intercorrente, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos.

26.Dadas essas ponderações, a despeito de não terem sido obtidas as informações perquiridas com realização da diligência, temos por devido proceder à análise do instituto para esta TCE considerando a adoção do prazo prescricional criminal associado à conduta da responsável prevista no Código Penal, conforme indicado nas denúncias recebidas, a saber (peça 72, p. 3-4):
a)art. 313-A para Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro (Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano), que possui previsão de pena de reclusão de 2 a 12 anos e multa;
b)art. 317, § 1º (corrupção passiva), pena de 2 a 12 anos, podendo ser aumentada em um terço; e
c)art. 288 (associação criminosa, pena de reclusão de 1 a 3) c/c arts. 29 e 30, todos do Código Penal;
27.De acordo com o enunciado do Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Crdraz), quando constatado que os mesmos fatos em apuração em processo de controle externo foram recebidos mediante denúncia na esfera criminal como concurso de crimes, "o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será aquele previsto na lei penal para o crime com a maior pena" (grifamos). Portanto, adotar-se-á, no caso concreto, a previsão de pena de 2 a 12 anos dos crimes previstos nos arts. 313-A e 317, § 1º, do Código Penal, atribuídos à responsável.
28.Nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal, o prazo prescricional em que a pena máxima é superior a oito anos e não excede a doze corresponderia a dezesseis anos, caso da Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro.
29.Destarte, considerando os atos interruptivos, não exaustivos, registrados na tabela constante do item 19 da presente instrução, observa-se que a superação dos respectivos prazos acima indicados para cada responsável não se materializou.
30.Em relação ao responsável Alcimar Ferreira Eugênio, consta a informação acerca do seu falecimento, em 20/4/2021 (peça 23), enquanto o último débito sob sua responsabilidade foi concedido há mais de dez anos, em 6/9/2012, sem que tenha havido a citação.
31.O longo transcurso de tempo entre a prática do ato pelos responsáveis falecidos e a citação dos seus herdeiros e sucessores, sem que tenham dado causa à demora processual, inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, dando ensejo ao arquivamento das contas, em relação a este responsável falecido, sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212, do Regimento Interno do TCU.
32.Esta Corte tem firmado entendimento no sentido de que o chamamento de herdeiros aos autos, após longo período das ocorrências, inviabiliza o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme constou do voto condutor do Acórdão 3.141/2014 - TCU - Plenário, bem como no Acórdão 3.482/2011 - TCU - 1ª Câmara, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, e no Acórdão 8.791/2016 - TCU - 2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
33.Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior (item 21), 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, conforme lei penal, entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária.
34.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

35.Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	*Processo*
Maria do Rosário	*006.157/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro*

Guimaraes Santos Pinheiro	*Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Habilitação e Concessão irregular do benefício previdenciário nº 21/157.648.068-0, de titularidade da segurada Adaide Domingues Freitas. (nº da TCE no sistema: 2703/2024)"]*

EXAME TÉCNICO

Da defesa da responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro

37.A responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro apresentou defesa, que passa a ser analisada em seguida.

*38.**Argumento 1 (peça 88):***

38.1.A responsável alega, no que tange à acusação de Inserção de Dados Falsos pela defendente para concessão de benefícios fraudulentos, não prospera, até porque não existem nos autos elementos que comprovam que de fato, que foi a defendente quem inseriu as supostas informações falseadas, bem como não existe nos autos nenhum documento como resultado de perícia que ateste que o referido ato acusatório tenha sido praticado pela defendente, e que os documentos que originaram o aludido benefício SEJAM FALSOS, argumentos tão somente firmados com fulcro em SUPOSIÇÕES.

38.2.Convém esclarecer que a defendente, assim como outros servidores do INSS nunca receberam treinamento adequado para aferir a veracidade dos documentos apresentados para cadastrar no CNIS, ou reconhecera falsidade dos mesmos, assim para que a Primeira Parte do Artigo 313-A, seja de fato estabelecida, qual seja, inserção de dados falsos por funcionários autorizados, faz-se necessário que sejam conhecidas e devidamente provado que o servidor:

a) acessou o Sistema e foi identificado;

b) foi devidamente autenticado;

c) estava previamente autorizado para realizar a Inserção ou Alteração dos Dados no Presente Caso, não ficou comprovado que a defendente inseriu dados falsos, bem como induziu o INSS a erro para concessão dos referidos benefícios. Como Fonte Objetiva da Verdade, a Prova é necessária para demonstrar a Existência ou Inexistência da Verdade da Acusação. Vejamos o Entendimento do Ilustre Júlio Fabrine Mirabete (29), in verbis:

"Para que o Juiz declare a existência da Responsabilidade Criminal e imponha Sanção Penal a uma determinada pessoa, é necessário que adquira a certeza de que foi cometido um Ilícito Penal que seja ela a autora".

38.3.Consoante se verifica na seguinte EMENTA, "os indícios, sobretudo em Crimes de Informática, são insuficientes para comprovar a autoria de um delito":

"EMENTA: APELAÇÃO CRIME. INSERÇÃO DE INFORMAÇÕES. ART. SI3A, CÓDIGO PENAL. ABSOLVIÇÃO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPROVIMENTO. Não comprovado que a acusada, funcionária municipal, alterou indevidamente vencimentos de servidores no Sistema Informatizado da Prefeitura Municipal, com intuito de obter vantagens para si ou para outrem, impõe-se a manutenção da absolvição, com fundamento no artigo 386, VII, do CPP. Apelo do MP improvido". (Apelação Crime nº 70030094619, Quarta Câmara Criminal. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Relator: José Eugênio Tedesco. Julgado em 29/10/2009).

38.4.A defendente alega que sem provas concretas e robustas, que não dê margem de dúvidas, não há como punir a acusada. Assim, deverá ficar cabalmente provado através de provas contundentes e irrefutáveis, que o servidor transgrediu normas e condutas indispensáveis ao seu "múnus", não competindo à defendente provar que é inocente e que não cometeu falta funcional, sendo que essa inversão de valores é ilegal e divorciada do Princípio da Legalidade.

38.5.Portanto, sem que sejam demonstradas a materialidade e autoria do servidor, fica desautorizada em imputar fatos delituosos à ex-servidora pública, como ocorre no caso em tela. A defendente deixa patente que, não há como o servidor identificar se os documentos apresentados pelo pretenso pensionista são verídicos ou não, visto que para atualizar dados do(a) contribuinte, este teria que preencher requerimento solicitando tais alterações, apresentar comprovante de inscrição e documentos originais, e em seguida protocolar. Cabe informar que todos os documentos após

alteração eram arquivados no arquivo da APS- Agência da Previdência Social, sem a ingerência do servidor.

38.6.A defendente deixa patente que não é perita, bem como os servidores, para saber precisar falsificação em documentos apresentados no Balcão, pelo contribuinte, até porque o INSS nunca forneceu tal ferramenta para capacitar os aludidos servidores para tanto. Não inseriu dados falsos no sistema para favorecer a ninguém, bem como não se associou a ninguém para agir dolosamente como alegado. A defendente esclarece que a aludida Pensão Por Morte que recebeu, foi de boa-fé, até porque os documentos para a concessão de tal benefício foram analisados por funcionários do INSS, e não pela defendente. No que tange à investigação da "A operação Duas Caras", até o momento nada foi comprovado em relação à defendente, o que cai por terra qualquer comparação. Ainda não existe sentença.

38.7.Vale informar que foi proferida Sentença Extinguindo o Processo ajuizado em face da defendente, em razão da perda superveniente do interesse de agir, sustentando que "a continuidade da presente ação, não se mostra apta a trazer sobretudo o valor exorbitante de R$ 183.374,19 (cento e oitenta e três mil, trezentos e setenta e quatro reais e dezenove centavos), a situação financeira de arcar com pagamento de um débito nesse valor, caso realmente fosse condenada para tanto, visto ser aposentada, receber mensalmente os proventos líquidos no valor de R$ 3.924,82, em decorrência de empréstimos para sobreviver, visto ser idosa, acometida de patologias, como Hipertensão Arterial, entre Outras, necessitar de comprar medicação, alimentação, entre outras despesas, viver residindo de aluguel mensal no valor de R$ 800,00 (oitocentos reais), conforme contrato de locação e contracheque em anexo.

Análise do argumento 1:

39.Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizada, de forma que devem ser rejeitados, conforme veremos a seguir.

39.1.As alegações de defesa são baseadas apenas na negativa de autoria dos fatos. No entanto, transcrevem-se trechos (peça 10), que demonstram a conduta no mínimo culposa da responsável, o que nos permite concluir pela sua responsabilização para ressarcir o débito apurado:

Deduz este trio processante que, a indiciada se manteve casada por aproximadamente 3(três) anos, vindo a se separar de fato do seu cônjuge sem filhos em comum. Posteriormente viveu em união estável com outra pessoa com quem teve 4 (quatro filhos) demostrando, ter sido um relacionamento mais duradouro, porém não permaneceu nesta união, separando-se logo após o nascimento do seu último filho e só então reencontrou o sr. Sebastião, reatando a antiga relação que como citado na defesa, no item 14 (fls. 544 do vol. III), "terminou porque a indiciada não aceitava a vida de mulherengo que o mesmo gostava". Passando cada um a viver em sua própria residência, e em cidades diferentes, sendo que o sr. Sebastião só aparecia de vez enquanto. Ora está bem claro que a servidora indiciada não mantinha com o sr. Sebastião Pinheiro nenhuma relação que possa se caracterizar como união estável, condição necessária para ter reconhecido o direito à pensão por morte junto a Previdência Social. A união estável vai além de meras visitas casuais, é necessário que haja entre o casal um mínimo de convivência juntos. Convivência não é sinônimo de coabitação. Convivência é comunhão de vidas, quando o casal compartilha suas vivências, experiências, planos, havendo não só a assistência material, como ajuda nas despesas da casa, mas também a assistência moral, o apoio mutuo e de cumplicidade entre ambos, demostrando a quem convive com o casal, a certeza que estes integram a mesma família. (peça 10, p. 6)

(...)

Nos documentos de folhas 08 e 09, verifica-se o registro do NIT 1.095.723.610-4, em nome do senhor Sebastião Pinheiro, cadastrado em 02/02/1976 e atualizados em 16/07/2010, constando seus dados cadastrais, faltando apenas o endereço que não foi informado o nome da rua ou avenida, número da casa ou condomínio e há os períodos de atividade como AUTÔNOMO de 02/02/1976 a 20/11/1985; 13/05/1997 a 20/06/1997 e 20/01/1998 a 20/12/1999. Em 13/08/2009 registrou-se como CONTRIBUINTE INDIVIDUAL. Em nenhum dos registros constam as profissões do instituidor da pensão por morte. No detalhamento do vínculo (f1s. 10), no mesmo NIT (1.095.723.610-4) o senhor Sebastião Pinheiro aparece como empregado da Prefeitura Municipal de Presidente Vargas, admitido em 02/03/2009, GFIP informada em 26/07/2009 e nas folhas 11 aparecem as

remunerações pagas (R$3.210,00) pela Prefeitura no valor aproximado do teto máximo da Previdência Social (R$3.218,90) na época.

Ao analisarmos e estudarmos todo o conteúdo do Processo 35083.002407/2014-97, constatamos as irregularidades referentes aos vínculos, atividades e contribuições nos NIT's do senhor Sebastião Pinheiro, como consta no Relatório Individual do MOB (fls.379/380), citado no Termo de Ultimação de Instrução (fls. 531/533). Ficou comprovado através dos extratos Juntados aos autos pelo Monitoramento Operacional de Benefícios em Imperatriz/MA. Nesses relatórios ficou comprovado que a servidora Maria do Rosário Guimarães dos Santos Pinheiro, matrícula nº 0889633, alterou os dados cadastrais do Número de Identificação do Trabalhador - NIT, que pertencia à senhora CLAUDIA MARIA DUARTE, nascida em 05.06.1960, filha de Antônia de Andrade Duarte, alterando os dados para o do seu ex-conjuge, senhor Sebastião Pinheiro, modificando os seguintes dados cadastrais: ENDEREÇO; CERTIDÃO CIVIL (Nascimento/Casamento); NOME; NOME DA MÃE e NÚMERO DA IDENTIDADE. Posteriormente, voltou a alterar os dados cadastrais desse mesmo NIT para o nome de Luíza Maria, entretanto, deixou gravado dados que pertenciam à senhora Cláudia Maria Duarte. Estas alterações constam dos extratos do SARCI/CNIS (fls. 305/312 do vol. I1).

No que diz respeito aos recolhimentos, podemos constatar através do extrato do CNIS - Consulta Recolhimentos (f1s. 14) que as contribuições referente as competências de 05 e 06/1997; 12/1997; 01 e 12/1998; 01 e 12/1999 e 08/2009, foram incluídos no sistema por meio de "ACERTO" e como podemos observar ainda, foram pagas (incluídas) duas competências a cada ano para manter a qualidade de segurado do senhor Sebastião Pinheiro e assim dar o direito à pensão por morte.

Quanto ao vínculo empregatício junto à Prefeitura de Presidente Vargas, no Estado do Maranhão, os dados relacionados ao vínculo e remunerações foram alterados pela servidora indiciada, utilizando a GFIP, onde constava o nome do empregado WILSON MENDONÇA FERREIRA e modificou para o de Sebastião Pinheiro, alterando ainda, o valor da remuneração, conforme cópias da GFIP's (fls. 318/322do vol. II). Para melhor entendimento o MOB Juntou aos autos as informações de "descrição da GFIP" (fls. 348/349 do vol. III). E por fim, consta registrado nos Relatórios/Extratos do CNIS/SARCI as alterações realizadas pela servidora de matrícula número SIAPE 0889633, pertencente à servidora Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro. Todas as alterações foram realizadas na Agência da Previdência Social, onde a citada servidora era lotada - São José de Ribamar (09.001.080) (fls. 351/353 do vol. II). (peça 10, p. 9-10)

(...)

A lei não exige que o proveito pessoal ou de terceiro se materialize, basta que a ação vise a este proveito indevido, o que não foi o caso aqui, uma vez que a servidora indiciada usufruiu do ilícito por ela cometido. A indiciada inseriu no Sistema Corporativo da Previdência Social SARCI dados falsos no NIT do senhor Sebastião Pinheiro, transferiu dados de NIT de outra pessoa e utilizou para garantir o direito à pensão, incluiu vínculo, remuneração e recolhimento indevidos em favor do seu ex-cônjuge para ter um direito reconhecido que não fazia jus. O que estamos mostrando foi o uso do cargo pela servidora para fins escusos, causando o detrimento da dignidade da função pública. (peça 10, p. 15)

(...)

*Ao analisarmos os autos não resta a menor dúvida de que a servidora **Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro**, matrícula nº 0889633, requereu para si o benefício previdenciário de pensão por morte, descumprindo as normas legais e regulamentares, bem como se valendo do cargo de servidora pública federal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, lotada na Agência da Previdência Social São José de Ribamar, para lograr proveito pessoal, quando: a) ao requerer o benefício de pensão por morte, NB-21/154.405.094-9, juntou ao requerimento a fim de ter reconhecido o direito ao pleito, documentos falseados e incluiu através do sistema da Previdência Social **SARCI**, os dados cadastrais do instituidor Sebastião Pinheiro no NIT nº 10957236104 (fis. 289/304), incluiu ainda, as remunerações das competências 05/1997 a 12/1999 fls. 351/353) e o Vínculo empregatício do senhor Sebastião Pinheiro na Prefeitura Municipal de Presidente Vargas, valendo da sua condição de servidora da Previdência Social com amplo acesso aos sistemas corporativos desta Instituição. (peça 10, p. 17)*

39.2.Dessa forma, resta comprovada a atuação da responsável em inserir informações falsas em sistemas do INSS, valendo-se do seu cargo, para que fosse possível a concessão fraudulenta da pensão por morte objeto desta TCE.

39.3.Quanto à alegação de que não é perita ou que os funcionários do INSS não recebem treinamento adequado, tal argumento não prospera, uma vez que a irregularidade não decorreu de uma falha na sua atuação enquanto analisava e/ou concedia o benefício em questão. A irregularidade teve origem

quando ela mesma requereu o benefício a que não fazia jus, e inseriu informações falsas nos sistemas do INSS para viabilizar essa concessão, condutas que não se relacionam com eventual falta de conhecimento técnico esperado de um servidor do INSS.
39.4.Com relação à situação financeira da defendente, aposentada e com ganhos que supostamente mal cobrem as necessidades de subsistência da mesma, ainda que se lamente tal situação, não nos cabe propor uma eventual isenção de responsabilidade da defendente, uma vez que não há nenhuma previsibilidade legal em tal sentido.
39.5.Ademais, a jurisprudência sistematizada do Tribunal reconhece que a hipossuficiência financeira eventualmente alegada não impede a imputação de débito ou a aplicação de multa:
A alegação de hipossuficiência financeira não impede a imputação de débito ou a aplicação de multa a responsável, sendo, contudo, possível o parcelamento das dívidas em razão de situação econômica desfavorável do devedor (Acórdão 3346/2022 - TCU - Primeira Câmara, Relator: Vital do Rêgo).
39.6.Portanto, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, 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 a 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)

40.Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.
41.No caso em tela, a solicitação de benefício assistencial a que não fazia jus e a inserção de informações falsas nos sistemas do INSS para viabilizar essa concessão constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

42.Em face da análise promovida na seção "Exame Técnico", propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ela atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.
43.Em relação a Alcimar Ferreira Eugênio, nos termos do inciso II, art. 6º, e art. 29, da Instrução Normativa TCU 98/2024, deve-se propor o arquivamento dos autos, considerando o falecimento do mesmo há mais de dez anos em relação ao último fato gerador da irregularidade sob responsabilidade do responsável falecido.
44.Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.
45.Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de

juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

46.Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 80.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47.Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

*a)**arquivar** o processo em relação a Alcimar Ferreira Eugênio, nos termos do inciso II, art. 6º, e art. 29, da Instrução Normativa TCU 98/2024;*

*b)**rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pela responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro;*

*c)**julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas "b" e "c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, 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 à responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro (CPF: 076.950.123-00):

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
7/2/2011	*0,62*
6/6/2012	*3.583,44*
5/7/2012	*3.583,44*
14/12/2010	*793,19*
6/9/2012	*3.583,44*
6/10/2011	*3.378,06*
7/11/2011	*3.378,06*
6/9/2011	*1.689,03*
4/3/2011	*3.376,16*
14/12/2010	*0,83*
6/8/2012	*3.583,44*
6/9/2012	*1.791,72*
10/11/2010	*2.538,23*
6/9/2011	*13,30*
6/9/2011	*3.378,06*
5/4/2012	*3.583,44*
5/5/2011	*3.376,16*
7/2/2011	*3.376,16*
6/2/2012	*3.583,44*
6/7/2011	*3.376,16*
10/1/2011	*3.172,79*
7/5/2012	*3.583,44*

Data de ocorrência	*Valor histórico (R$)*
6/12/2011	*3.378,06*
14/12/2010	*3.172,79*
6/4/2011	*3.376,16*
6/12/2011	*1.689,03*
6/6/2011	*3.376,16*
5/1/2012	*3.378,06*
10/1/2011	*0,23*
6/3/2012	*3.583,44*
10/11/2010	*0,56*
4/8/2011	*3.376,16*

Valor atualizado do débito (com juros) em 19/1/2026: R$ 198.300,36.

*n) **aplicar** à responsável Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, 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;*

*o) **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;*

*p) **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;*

*q) **considerar** grave a infração cometida por Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

*r) **aplicar** à Maria do Rosário Guimaraes Santos Pinheiro a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;*

*s) **informar** à Procuradoria da República no Estado de Maranhão, 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*

*t) **informar** à Procuradoria da República no Estado de Maranhão que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.*

3. É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, em razão de habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte (NB nº 21/154.405.094-9) em favor da responsável, sem a devida demonstração de dependência em relação ao instituidor, sem a comprovação da qualidade de segurado do instituidor e mediante inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, com imputação de débito, aplicação de multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (peças 90-92).

3.No que se refere a outro responsável arrolado pelo tomador de contas, o Sr. Alcimar Ferreira Eugênio, falecido em 20/4/2021, tendo em vista que o último débito sob sua responsabilidade ocorreu em 6/9/2012, sem que tenha havido citação, a unidade técnica entende que o longo transcurso de tempo entre a prática do ato lesivo e a possível citação de seus herdeiros e sucessores inviabilizaria o exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual propõe o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo, conforme dispõe o art. 212 do Regimento Interno do TCU.

4.O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifesta concordância com as propostas da unidade técnica (peça 93).

5.Quanto à prescrição, a AudTCE considera que o termo inicial da contagem do prazo deve se basear no art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, isto é "do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada". No caso concreto, o início do prazo prescricional se deu, portanto, em 6/9/2012, data do último pagamento do benefício irregular (peça 61, p. 1).

6.No que diz respeito aos parâmetros temporais, a unidade ressalta que o art. 3º da referida resolução prevê que "quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente".

7.Nesse sentido, tem-se a denúncia recebida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) contra a responsável (peça 72), em razão das condutas tipificadas nos arts. 288 c/c o 29 e o 30, 313-A e 317, § 1º, todos do Código Penal, cujas penas previstas são as seguintes:

i) art. 288 c/c arts. 29 e 30 - associação criminosa: pena de reclusão de 1 a 3 anos;

ii) art. 313-A - inserção de dados falsos em sistema de informações ("peculato eletrônico"): pena de reclusão de 2 a 12 anos e multa;

iii) art. 317, § 1º - corrupção passiva: pena de reclusão de 2 a 12 anos, podendo ser aumentada em um terço.

8.Assim, de acordo com a unidade instrutiva, fundamentada no enunciado do Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), quando constatado que os mesmos fatos em apuração em processo de controle externo foram recebidos mediante denúncia na esfera criminal como concurso de crimes, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será aquele previsto na lei penal para o crime com a maior pena.

9.Destaco que essa questão foi recentemente apreciada e ratificada pelo Plenário desta Corte, que, por meio do Acórdão 419/2026, relator Ministro Jorge Oliveira, estabeleceu o seguinte entendimento (Boletim de Jurisprudência 574, de 16/3/2026):

Em caso de recebimento de denúncia na esfera penal sobre os mesmos fatos objeto do processo de controle externo, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, inclusive a intercorrente (art. 3º da Resolução TCU 344/2022), regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *'in abstracto'*), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal, devendo, na hipótese de concurso de crimes, ser considerado o prazo da prescrição para aquele com maior pena prevista.

10.Nesse sentido, conforme os normativos e a jurisprudência desta Corte de Contas, e nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal, que estabelece o prazo prescricional de **16 anos** para crimes cuja pena máxima é superior a 8 anos e não excede a 12 anos, a unidade técnica entende que deve ser adotada, no presente caso, a prescrição de 16 anos prevista na lei penal.

11.Dessarte, considerando os atos interruptivos, não exaustivos, registrados na tabela constante do parágrafo 21 da instrução, reproduzida no relatório precedente, a AudTCE conclui não ter ocorrido prescrição, ordinária e intercorrente, das pretensões punitivas e ressarcitórias deste Tribunal em relação aos atos praticados pela responsável Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, nos termos dos arts. 2º e 8º da Resolução TCU 344/2022.

12.Antecipo que concordo com a análise realizada pela unidade instrutiva quanto à inocorrência da prescrição, apenas com uma ressalva quanto ao prazo indicado (de 16 anos). Como mencionado, a denúncia foi recebida também pelo crime de corrupção passiva previsto no art. 317, § 1º, do Código Penal, que prevê aumento de um terço da pena, fazendo com que a sanção máxima passe de 12 para 16 anos. Assim, de acordo com o art. 109, inciso I, do mesmo diploma, o prazo de prescrição deve ser de **20 anos**, o qual deve, portanto, ser considerado no presente exame.

13. No que concerne às alegações de defesa, a responsável sustenta, em síntese, que não há provas suficientes da materialidade e da autoria da suposta inserção de dados falsos em sistemas do INSS para concessão de benefícios previdenciários. Afirma que a imputação se baseia em meras suposições, sem demonstração pericial de que os documentos utilizados fossem falsos ou de que tenha sido ela a responsável pela inserção das informações questionadas.

14.Alega, ainda, que os servidores do INSS não recebiam treinamento ou capacitação para aferir a autenticidade dos documentos apresentados pelos segurados, tampouco possuíam conhecimentos técnicos para identificar eventuais falsificações. Defende que a configuração da conduta prevista no art. 313-A do Código Penal exige prova de que o agente acessou o sistema, encontrava-se devidamente autenticado e autorizado e efetivamente inseriu dados falsos com dolo, circunstâncias que, segundo afirma, não restaram demonstradas.

15.Sustenta que a responsabilização não pode decorrer de meros indícios, invocando precedente jurisprudencial segundo o qual, em crimes de informática, a autoria deve ser demonstrada por provas robustas. Aduz que compete à Administração comprovar, de forma inequívoca, a prática da irregularidade, não sendo admissível inverter o ônus da prova para exigir que a acusada demonstre sua inocência.

16.Argumenta, igualmente, que o procedimento de atualização cadastral era instruído com documentos apresentados pelos próprios interessados, posteriormente arquivados na Agência da Previdência Social, inexistindo ingerência do servidor sobre sua autenticidade. Afirma não ter inserido dados falsos, nem atuado em conluio com terceiros para obtenção de vantagens indevidas.

17.No tocante ao benefício de pensão por morte por ela recebido, assevera que sua concessão ocorreu de boa-fé, após análise realizada por outros servidores do INSS, e que as investigações relacionadas à denominada "Operação Duas Caras" não resultaram, até o momento, em condenação ou comprovação de sua participação em qualquer ilícito.

18.Por fim, informa que a ação judicial ajuizada em seu desfavor foi extinta por perda superveniente do interesse de agir e aduz que sua atual situação financeira, caracterizada por aposentadoria de baixo valor líquido, despesas com saúde, empréstimos consignados e pagamento de aluguel, demonstra sua incapacidade de suportar eventual condenação ao ressarcimento do débito apontado.

19.A AudTCE, por sua vez, conclui que as alegações de defesa apresentadas por Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro não foram capazes de afastar as irregularidades a ela imputadas, tendo em vista que a responsável se limitou, essencialmente, a negar a autoria dos fatos, sem, contudo, apresentar elementos aptos a refutar o conjunto probatório constante dos autos.

20.Destaca que o processo administrativo disciplinar instaurado pelo INSS (35083.002407/2014-97, peças 10 e 35, p. 1) reuniu evidências de que Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, valendo-se de seu acesso aos sistemas corporativos do INSS, promoveu alterações cadastrais no CNIS/SARCI

mediante a utilização de dados pertencentes a terceiros, inseriu vínculos empregatícios, remunerações e recolhimentos previdenciários inexistentes em favor de Sebastião Pinheiro (suposto instituidor da pensão) e, posteriormente, utilizou tais informações para obter, em benefício próprio, a concessão de pensão por morte a que não fazia jus.

21.Segundo a instrução, os relatórios extraídos dos sistemas corporativos identificam a matrícula funcional da responsável como autora das alterações realizadas, demonstrando que as modificações ocorreram na agência em que era lotada (APS Santa Inês, jurisdicionada à GEX Imperatriz/MA), circunstância que afasta a alegação de ausência de comprovação da autoria.

22.A unidade técnica também rejeita o argumento de que a responsável não possuía treinamento para identificar documentos falsificados, por entender que a irregularidade não decorreu de eventual falha na análise de documentos apresentados por terceiros, mas sim da utilização de sua condição funcional para inserir informações inverídicas nos sistemas do INSS com a finalidade de viabilizar a concessão de benefício previdenciário em seu favor.

23.Quanto à alegada hipossuficiência financeira da responsável, a AudTCE consigna que tal circunstância, embora possa justificar eventual parcelamento do débito, não afasta o dever de ressarcimento nem impede a aplicação das sanções cabíveis, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte.

24.Ao final, conclui restarem demonstrados a autoria, a materialidade e o elemento subjetivo da conduta da responsável, razão pela qual a unidade propõe o julgamento pela irregularidade das contas de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, com condenação ao ressarcimento do débito, cominação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e, diante da gravidade do ilícito, praticado mediante dolo, 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 mesma lei.

25.Diante do exposto, alinho-me integralmente às análises e conclusões da unidade técnica, referendadas pelo Ministério Público junto a este Tribunal, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, sem prejuízo de expor brevíssimas considerações.

26.Entendo que restou inequivocamente demonstrada a materialidade e a autoria dos ilícitos, não tendo a responsável logrado êxito em desconstituir o robusto conjunto probatório que vincula sua atuação funcional à concessão fraudulenta do benefício.

27.A gravidade da conduta, marcada pelo uso indevido de prerrogativas de cargo para a inserção de dados falsos em sistemas corporativos do INSS, em benefício próprio, impõe a necessária resposta sancionatória desta Corte, em estrita observância aos princípios da legalidade, da moralidade e da proteção ao erário.

28.Quanto aos aspectos processuais, reitero a inocorrência da prescrição, haja vista os atos interruptivos devidamente registrados nos autos pela unidade técnica, e a incidência do prazo prescricional de 20 anos, nos termos do art. 109, inciso I, do Código Penal, e do art. 3º da Resolução 344/2022.

29.No que se refere à alegada hipossuficiência financeira, registro que essa circunstância, embora possa ser considerada para fins de eventual parcelamento do débito, não exime a responsável do dever de ressarcir o erário pelos prejuízos causados, nem obsta a aplicação das sanções legalmente previstas, como bem observado pela unidade instrutiva.

30.Com relação ao Sr. Alcimar Ferreira Eugênio, falecido em 2021, reputo adequada a medida alvitrada pela unidade técnica no sentido de arquivar as contas do responsável, sem julgamento de mérito, por ausência de pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo, ante o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa por seus herdeiros/sucessores, em razão do longo lapso temporal transcorrido desde a prática do último ato irregular, ocorrido em 2012.

31.Por fim, reitero o acolhimento da proposta da AudTCE para julgar irregulares as contas da Sra. Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, condená-la ao pagamento de débito (de R$ 198.300,36, atualizado até janeiro de 2026), imputar-lhe multa, para a qual proponho o valor de R$ 20.000,00, bem como inabilitá-la, pelo período de 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de

confiança no âmbito da Administração Pública Federal, dada a gravidade das irregularidades praticadas pela responsável.

Diante do exposto, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1759/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.156/2025-8.
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: Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro (076.950.123-00)
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Imperatriz/MA - INSS/MPS
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Maria Celeste Santos Sousa (4896/OAB-MA), representando Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, em razão de habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte (NB nº 21/154.405.094-9), sem a devida demonstração de dependência em relação ao instituidor, sem a comprovação da qualidade de segurado do instituidor e mediante inserção de dados fictícios em sistema da Previdência Social,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, "b" e "d", § 3º, 19, 23, inciso III, 57 e 60 da Lei 8.443/1992, nos arts. 212 e 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU, nos arts. 6º, inciso II, e 29 da Instrução Normativa TCU 98/2024, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. arquivar os presentes autos em relação a Alcimar Ferreira Eugênio, em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro;

9.3. julgar irregulares as contas de Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, condenando-a ao pagamento das quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir de cada data de ocorrência até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento dos valores ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

Data de ocorrência	**Valor histórico (R$)**
7/2/2011	0,62
6/6/2012	3.583,44
5/7/2012	3.583,44
14/12/2010	793,19
6/9/2012	3.583,44

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/10/2011	3.378,06
7/11/2011	3.378,06
6/9/2011	1.689,03
4/3/2011	3.376,16
14/12/2010	0,83
6/8/2012	3.583,44
6/9/2012	1.791,72
10/11/2010	2.538,23
6/9/2011	13,30
6/9/2011	3.378,06
5/4/2012	3.583,44
5/5/2011	3.376,16
7/2/2011	3.376,16
6/2/2012	3.583,44
6/7/2011	3.376,16
10/1/2011	3.172,79
7/5/2012	3.583,44
6/12/2011	3.378,06
14/12/2010	3.172,79
6/4/2011	3.376,16
6/12/2011	1.689,03
6/6/2011	3.376,16
5/1/2012	3.378,06
10/1/2011	0,23
6/3/2012	3.583,44
10/11/2010	0,56
4/8/2011	3.376,16

9.4. aplicar à Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro multa no valor de R$ 20.000,00, 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, atualizadas 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:

9.5.1. a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

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

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Maria José Portela Nascimento;

9.7. inabilitar Maria do Rosário Guimarães Santos Pinheiro, pelo período de oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal;

9.8. notificar a responsável, o INSS e a Procuradoria da República no Estado do Maranhão a respeito deste acórdão.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1759-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 V – Plenário
TC 017.654/2025-4
Natureza(s): Acompanhamento.
Órgãos/Entidades: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS À PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (LEI Nº 8.248/1991). IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES ESTRUTURAIS NA GOVERNANÇA E NA GESTÃO DE RISCOS. AUSÊNCIA DE METAS, LINHAS DE BASE E INDICADORES DE EFETIVIDADE. FALHAS NA INTEGRAÇÃO DE DADOS E NO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE MCTI E RFB. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento operacional com objetivo de acompanhar a implementação e a avaliação dos resultados da política pública instituída pela Lei 8.248/1991 e alterações subsequentes, no exercício de 2025, com foco nos gastos tributários decorrentes dos incentivos fiscais concedidos ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), examinando a estrutura de governança e gestão, a alocação e a utilização dos recursos, os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação, bem como o grau de alcance dos objetivos e das metas estabelecidos.

2. Reproduzo a seguir o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação – AudGestãoInovação (peça 40), cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da unidade (peças 41 e 42).

"1. INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

O presente trabalho integra o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), elaborado anualmente pelo Tribunal de Contas da União em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), com a finalidade de consolidar informações sobre a implementação de programas governamentais auditados, de modo a subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), observada a metodologia estabelecida no Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP).

O objeto corresponde à política pública de incentivos à produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), instituída pela Lei 8.248/1991 (Lei de TICs, anteriormente conhecida como Lei de Informática) e alterações posteriores, com destaque para a Lei 13.969/2019, que introduziu o modelo de crédito financeiro. A política é gerida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com participação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), e tem como finalidade fomentar a produção nacional no setor de TIC e induzir investimentos privados em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) por meio de incentivos fiscais.

1.2. Antecedentes

Em cumprimento ao art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), 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 de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

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.

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.

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.

1.3. Objetivos e escopo

O objetivo desta fiscalização é acompanhar a implementação e a avaliação dos resultados da política pública instituída pela Lei 8.248/1991 e alterações subsequentes, no exercício de 2025, com foco nos gastos tributários decorrentes dos incentivos fiscais concedidos ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), examinando a estrutura de governança e gestão, a alocação e a utilização dos recursos, os mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação, bem como o grau de alcance dos objetivos e das metas estabelecidos.

1.4. Critérios de Auditoria

Os critérios de auditoria adotados compreendem, entre outros, o art. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP) do TCU (2020), a Lei 8.248/1991 (Lei de TICs) e suas alterações, com destaque para a Lei 13.969/2019, bem como o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU (2014), o Referencial Básico de Governança Organizacional (3ª edição) do TCU (2020) e o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

1.5. Métodos Aplicados

Com vistas ao aprimoramento da qualidade e da padronização do RePP, o Tribunal de Contas da União (TCU) instituiu, em 2020, o RC-PP.

Para a 10ª edição do RePP 2026 (ano-base 2025), adotou-se abordagem inovadora, que consiste na aplicação de Questionário de Autoavaliação, fundamentado no RC-PP, a 58 políticas públicas. A partir do diagnóstico obtido, foi definido o escopo da fiscalização e elaborada a Matriz de Planejamento (Apêndice B) contendo núcleo comum de quesitos, os quais orientaram a execução das fiscalizações das políticas públicas selecionadas para compor o quadro-resumo previsto do art. 146 da LDO 2025.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO

2.1. Objetivos da Política Pública

A política pública instituída pela Lei 8.248/1991 (Lei de TICs) tem por objetivos fomentar a produção nacional de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), ampliar o acesso da população a tecnologias digitais, induzir investimentos privados em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), fortalecer a competitividade da indústria nacional e reduzir a dependência de tecnologia importada. A política busca, ainda, promover o desenvolvimento regional, a geração de empregos qualificados e a integração entre empresas, institutos de ciência e tecnologia e universidades, por meio de parcerias voltadas à inovação e à formação de recursos humanos, alinhando-se às regras internacionais de comércio e à estratégia de transformação digital do país (MCTI, 2025).

2.2. Breve histórico

A Lei 8.248 foi instituída em 23 de outubro de 1991 com o propósito inicial de incentivar a produção nacional por meio da redução/isenção do IPI. Ao longo de mais de três décadas, passou por alterações significativas. A reformulação mais importante ocorreu com a Lei 13.969/2019, que alterou o modelo de incentivo de desoneração tributária para crédito financeiro, com vigência a partir de março de 2020. A Lei 14.968/2024, sancionada em setembro de 2024, aperfeiçoa a política industrial, extingue a redução gradual do crédito prevista para 2025, amplia os limites de geração do crédito para Tecnologia Nacional (TECNAC) e prorroga os incentivos até 2029, com previsão de reavaliação a cada cinco anos.

2.3. Responsáveis pela condução da política pública

A coordenação e o acompanhamento da política pública da Lei de TICs são exercidos de forma compartilhada pelo **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI** (responsável pela habilitação, acompanhamento dos investimentos em P,D&I, análise dos RDAs e fiscalização técnica), pelo **Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC** (competente pela definição e fiscalização do Processo Produtivo Básico e pela vertente industrial da política) e pelo **Ministério da Fazenda** via **Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB** (ao qual cabe a gestão da renúncia de receita, incluindo a projeção e o registro dos gastos tributários e a administração dos créditos financeiros pela Receita Federal), com competências específicas delineadas na Lei 8.248/1991, na Lei 13.969/2019 e no Decreto 10.356/2020.

2.4. Principais produtos/serviços a serem entregues

Por se tratar de política de gasto tributário, os produtos e serviços não são entregues diretamente pelo Estado, mas pelas empresas que usufruem dos benefícios fiscais. Assim, os principais produtos e serviços a serem entregues pela Lei de TICs abrangem, de um lado, bens e soluções de tecnologia da informação e comunicação desenvolvidos ou fabricados no País com maior conteúdo tecnológico nacional – como equipamentos eletrônicos, softwares, serviços de TIC e aplicações digitais avançadas – e, de outro, resultados das atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação financiadas pelos incentivos, expressos em projetos de P,D&I concluídos, novas tecnologias, protótipos, patentes, publicações, formação e qualificação de recursos humanos, parcerias empresa-ICT e infraestrutura de pesquisa e inovação instalada.

2.5. Beneficiários e grupos de interesse

Os principais beneficiários e grupos de interesse da Lei de TICs abrangem, em primeiro plano, o setor industrial e o setor empresarial estatal e privado que produzem bens e serviços de TIC no País, uma vez que são eles que fruem diretamente os incentivos fiscais vinculados aos investimentos em P,D&I e ao cumprimento de Processos Produtivos Básicos, ampliando competitividade, capacidade tecnológica e inserção em cadeias globais. Também se beneficiam cooperativas e demais organizações produtivas que atuam em segmentos de TIC ou utilizam intensivamente essas tecnologias, bem como a comunidade acadêmica, científica e tecnológica e as Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), que recebem recursos, projetos, equipamentos e infraestrutura de pesquisa decorrentes das obrigações de P,D&I das empresas, fortalecendo a base de conhecimento, a formação de recursos humanos qualificados e os ecossistemas de inovação regionais.

2.6. Principais Resultados

Conforme o Relatório Estatístico da Lei de TICs – ano-base 2023, a política contou com 503 empresas participantes, concentradas sobretudo em São Paulo (175), Santa Catarina (92), Minas Gerais (76), Paraná (66) e Rio Grande do Sul (57), com predominância de empresas de médio (139) e pequeno porte (104), além de 99 grandes, 94 médio-grandes, 52 sem faturamento e 15 microempresas (MCTI, 2026, p. 6-7). O faturamento bruto total declarado atingiu R$ 206,94 bilhões, dos quais R$ 66,91 bilhões referem-se ao faturamento incentivado, com forte concentração em São Paulo (R$ 43,71 bilhões), Rio Grande do Sul (R$ 9,65 bilhões), Minas Gerais (R$ 5,61 bilhões), Paraná (R$ 4,05 bilhões) e Santa Catarina (R$ 2,42 bilhões), e prevalência de empresas de grande porte (R$ 58,39 bilhões em faturamento incentivado) (MCTI, 2026, p. 8-12). No âmbito tributário, houve a geração de R$ 5,64 bilhões em crédito financeiro, com forte concentração em São Paulo (4,29 bilhões), bem como predominância de empresas de grande porte (MCTI, 2026, p. 15). No campo de recursos humanos, o Relatório Estatístico de 2023 indica a presença de 112.879 profissionais nas empresas participantes, dos quais 9.897 atuam diretamente em P,D&I e 7.099 possuem nível superior nessas atividades (MCTI, 2026, p. 20).

3. QUALIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE TICS

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. 146 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), 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 da Lei de TICs (Lei 8.248/1991 e alterações) estão descritas nos subcapítulos a seguir.

3.1. Estruturação da Governança e Gestão

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

- *Situação encontrada (achados)*

A atuação governamental conjunta na Lei de TICs encontra-se formalmente definida em normas legais e infralegais, com repartição de competências entre Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Lei 8.248/1991, da Lei 13.969/2019 e do Decreto 10.356/2020. Essa arquitetura abrange, por exemplo: definição conjunta do Processo Produtivo Básico (PPB), da lista de bens incentivados, dos procedimentos de habilitação, da

fiscalização de PD&I e PPB e do fluxo de informações necessário à certificação e compensação dos créditos financeiros.

No entanto, não foram identificados mecanismos operacionais robustos de coordenação interministerial, tais como comitês executivos, grupos de trabalho permanentes, fluxos decisórios formais ou instrumentos de cooperação (convênios, acordos, termos de compromisso) especificamente voltados à coordenação cotidiana da implementação da política. A coordenação está ancorada sobretudo na definição de competências em nível ministerial e na exigência de atos conjuntos, sem demonstração clara de instâncias que, na prática, gerenciem conflitos, alinhem prioridades, integrem informações e monitorem conjuntamente riscos e resultados.

No âmbito interno do MCTI, a coordenação da política está inserida na Secretaria de Ciência e Tecnologia para Transformação Digital (SETAD), operacionalizada pelo Departamento de Incentivos às Tecnologias Digitais e pela Coordenação-Geral de Inovação Digital, especialmente na gestão do Novo Sigplani, na interlocução com auditorias independentes e na fiscalização de PDI. A Portaria MCTI 7.246/2023 instituiu política de gestão de riscos e o órgão apontou a SETAD como unidade gestora e detentora dos riscos da política. A Portaria MCTIC 996/2019 confere ao Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital - DECTI, da Secretaria de Empreendedorismo e Inovação - SEMPI, do MCTI, a competência de promover o processo de acompanhamento e fiscalização das obrigações de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Todavia, persistem lacunas na formalização interna da governança, pois não foram apresentados atos que detalhem a distribuição de responsabilidades entre diretorias, coordenações e demais unidades (por exemplo, governança e indicadores, planejamento, controle interno) para as diversas etapas do ciclo da política (habilitação, análise de RDAs, certificação, glosas, comunicação com RFB, monitoramento e avaliação).

Quanto aos instrumentos de coordenação, o MCTI declarou que o item relativo a "acordos, convênios, contratos e parcerias" não se aplica, argumentando que a coordenação conjunta se dá apenas por meio da regulamentação (Lei e Decreto). No entanto, entende-se que essa justificativa é incompatível com os referenciais de governança do TCU, dado que a complexidade da política demandaria instrumentos específicos para organizar a atuação compartilhada entre MCTI, MDIC e RFB, sobretudo para uso de bases de dados, acompanhamento de resultados e execução de sanções.

Em síntese, a coordenação da política está normativamente prevista em nível macro, mas a institucionalização de estruturas de coordenação – internas ao MCTI e interministeriais – é parcial, com forte ênfase na existência de normas e pouca evidência de mecanismos organizados para a coordenação efetiva da implementação.

- *Critérios*

Os principais critérios adotados decorrem da Lei 8.248/1991 (arts. 4º, 9º, 11 e 16-A), que define competências, obrigações de P&D e arranjos de governança; da Lei 13.969/2019, que reformulou a política, instituiu o crédito financeiro e reforçou a coordenação entre MCTI, MDIC e RFB; do Decreto 10.356/2020, que distribui competências de habilitação, fiscalização, avaliação e sanções e prevê atos conjuntos para indicadores e procedimentos; e do Decreto 9.203/2017, art. 4º, que estabelece a definição clara de funções e a coordenação interinstitucional como diretriz de governança.

Consideram-se, ainda, os referenciais do TCU sobre governança e controle de políticas públicas, que exigem estruturas formais de coordenação com papéis definidos, bem como o Acórdão 1.905/2014 e o Relatório de Monitoramento TC 001.278/2017-7, que apontaram fragilidades históricas na governança da Lei de Informática, especialmente quanto à definição de responsabilidades e à articulação entre MCTI, MDIC e RFB.

- *Evidências e sua análise*

i.Marco normativo conjunto

A legislação e o Decreto 10.356/2020 conferem aos Ministérios da Economia (atualmente, MDIC) e ao MCTI competências compartilhadas: definição de PPB, lista de bens incentivados, procedimentos de habilitação, indicadores de avaliação e regras de sanções, por meio de atos

conjuntos. A RFB é responsável por disciplinar a compensação e homologação do crédito financeiro, condicionada à certificação emitida pelo MCTI e ao fluxo de informações para a RFB e SEPEC/MDIC. Entretanto, a existência de competências legalmente definidas evidencia um desenho normativo robusto, mas não demonstra, por si só, a operacionalização coordenada dessas competências ao longo do ciclo da política.

ii.Governança interna no MCTI

Observa-se avanço ao explicitar a unidade gestora da política, a unidade responsável e a existência de política de gestão de riscos, bem como ao identificar a área encarregada do acompanhamento e da fiscalização das obrigações de PD&I (Nota Informativa MCTI 231/2026, Portaria MCTI 7.246/2023 e Portaria MCTIC 996/2019). Contudo, permanecem lacunas que formalizem e detalhem a estrutura interna de governança da política.

iii.Instrumentos de coordenação (acordos, convênios, parcerias)

O MCTI informou no questionário de autoavaliação que a coordenação da atuação conjunta não se dá por acordos ou convênios, mas apenas pela regulamentação (Decreto 10.356/2020 e atos infralegais). No entanto, entende-se que essa justificativa é inadequada à luz dos referenciais de governança, pois a complexidade e a interdependência da Lei de TICs demandariam instrumentos específicos para formalizar a cooperação operacional entre MCTI, MDIC e RFB (por exemplo, para uso de bases de dados como RAIS, NF-e, IRPF/IRPJ e para compartilhamento de informações de fiscalização).

A Nota Informativa MCTI 214/2026 menciona convênios em fase de estruturação com IBGE (PINTEC) e Ministério do Trabalho (RAIS), bem como o uso de dados da RFB no Plano de Transformação Digital, mas não apresenta instrumentos já firmados nem cláusulas padronizadas.

Desse modo, a política dispõe de base legal para coordenação macro, mas faltam instrumentos formais de coordenação operacional interministerial, o que fragiliza a governança, especialmente em temas de interoperabilidade de dados e controle da renúncia fiscal.

- *Causas*

Embora as competências dos ministérios e suas atribuições conjuntas estejam formalmente definidas em nível macro, persistem lacunas de coordenação decorrentes dos seguintes fatores principais: (i) enfoque predominantemente normativo-formal, com a suposição de que a mera repartição legal de competências seja suficiente para assegurar coordenação, sem o correspondente desenho de instâncias colegiadas ou protocolos operacionais; (ii) fragmentação institucional e sobreposição de agendas, dado que a política envolve três ministérios com prioridades distintas — inovação, indústria/competitividade e arrecadação/gestão tributária — o que dificulta a consolidação de arranjos estáveis de coordenação operacional; e (iii) ausência, no Decreto 10.356/2020 e atos correlatos, de dispositivos específicos que instituam comitês executivos ou grupos formais de coordenação para tratar de monitoramento, avaliação, uso de bases de dados e controle da renúncia fiscal, remetendo a atos posteriores ainda não plenamente editados.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A manutenção de estruturas de coordenação apenas parcialmente institucionalizadas acarreta riscos à governança da política, incluindo: atuação desarticulada entre MCTI, MDIC e RFB, com potenciais inconsistências na aplicação de sanções, na habilitação e reabilitação de empresas e na interpretação de requisitos de PPB e PDI; dificuldades na integração de dados e no monitoramento integrado, comprometendo a qualidade das informações utilizadas para certificação de créditos financeiros e avaliação de resultados; maior risco de uso indevido ou excessivo da renúncia fiscal, diante da limitação de interoperabilidade e da menor capacidade de detecção tempestiva de irregularidades; e ineficiências na gestão, com duplicidades, lacunas de atuação e fragilidades na responsabilização, em razão da ausência de definição granular de papéis e de foro estável de alinhamento estratégico.

- *Boas práticas*

Embora existam lacunas na institucionalização das estruturas de coordenação, foram identificadas boas práticas na governança da política: a existência de marco regulatório claro de repartição de competências, com previsão de atos conjuntos sobre temas críticos — como PPB, indicadores e sanções —, conferindo base jurídica estável para o aprimoramento da coordenação; a institucionalização da gestão de riscos no âmbito do MCTI, por meio da Portaria 7.246/2023, com definição da SETAD como unidade detentora dos riscos da Lei de TICs e mapeamento de riscos específicos; a atuação do CATI como fórum multissetorial, reunindo órgãos governamentais, instituições de fomento, academia e setor privado, apto a funcionar como espaço estruturado de debate e aperfeiçoamento normativo; e iniciativas em curso de integração de bases de dados, no contexto do Plano de Transformação Digital do MCTI, que, se implementadas, tendem a fortalecer uma coordenação orientada por evidências.

- *Medidas propostas*

Recomendar ao MCTI e ao MDIC, em consonância com o art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que instituam, em conjunto com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, instância de coordenação operacional interministerial para a implementação da Lei de TICs, com cronograma de reuniões periódicas e atribuições voltadas, em especial, ao alinhamento técnico-operacional, à promoção da interoperabilidade de dados, ao monitoramento conjunto de riscos e ao alinhamento de decisões.

- *Benefícios de controle esperados*

A institucionalização da instância de coordenação interministerial permitirá:

a) mitigar eventuais isolamentos entre o MCTI, o MDIC e a RFB, assegurando que as competências compartilhadas para a gestão dos créditos financeiros e dos Processos Produtivos Básicos (PPB) sejam exercidas de forma sinérgica e alinhada às diretrizes do Decreto 9.203/2017;

b) incrementar o alinhamento de decisões e a harmonização de interpretações sobre o enquadramento de projetos de PD&I e o cumprimento de PPBs, reduzindo a insegurança jurídica para as empresas beneficiárias.

3.1.2. Gerenciamento dos riscos da política pública

- *Situação encontrada (achados)*

Historicamente, TCU e CGU apontaram falhas significativas no tratamento de riscos da Lei de TICs, entre elas: morosidade na automatização dos processos e na implantação de sistema de gestão; forte dependência de informações autodeclaradas pelas empresas (RDAs), com riscos para a confiabilidade dos dados; elevado passivo de análises, com risco de decadência e perda de capacidade de cobrança de obrigações de P&D; e fragilidades na atuação e supervisão das auditorias independentes.

Em autoavaliação, o MCTI informou que o processo de gestão de riscos da Lei de TICs estaria "atendido totalmente", destacando a adoção de procedimentos mitigatórios e a exigência de auditoria independente obrigatória como mecanismo robusto de controle. Na Nota Informativa 231/2026/MCTI, registrou-se, no plano institucional, a aprovação da Política de Gestão de Riscos da pasta (Portaria MCTI 7.246/2023), com metodologia própria para identificação, análise, tratamento e monitoramento de riscos. No âmbito específico da Lei de TICs, a SETAD apresentou, entre outros, riscos relacionados à insuficiência de analistas de P&D; concessão de crédito a empresa inadimplente; não apresentação de RDA; geração de crédito acima do devido; insuficiência de P&D; fraude/desvio na execução de P&D; decadência de cobrança; vazamento de dados. Como medidas de mitigação, foram indicadas ações como verificação automática de certidões, implementação de controles sistêmicos no Novo Sigplani, aplicação de sanções, realização de fiscalizações presenciais e priorização da análise de RDAs com mais de dois anos.

Adicionalmente, o MCTI informou que: existem controles complementares à auditoria independente, como fiscalizações presenciais e remotas de P&D, disciplinadas pela Portaria MCTIC 996/2019; há procedimento específico para análise dos pareceres de auditoria e aplicação de sanções às firmas, nos termos da Portaria 3.118/2018; a adoção de técnicas de amostragem probabilística

combinadas a critérios de relevância e criticidade permitiu maior tempestividade na análise dos RDAs; e o sistema Novo Sigplani, desde 2018, passou a incorporar mecanismos adicionais de verificação e consistência das informações declaradas.

Essas informações demonstram que: (i) existe um marco institucional de gestão de riscos no MCTI; (ii) foram identificados riscos específicos da Lei de TICs; e (iii) foram previstas ações de mitigação vinculadas a esses riscos.

Apesar dos avanços, persistem fragilidades: (i) a matriz de riscos específica não foi apresentada, impedindo a verificação da classificação de probabilidade e impacto, da definição de responsáveis e de indicadores de monitoramento; (ii) diversas ações de mitigação são descritas genericamente como "implementação de controles", sem detalhamento de medidas concretas; (iii) as respostas mantêm caráter predominantemente descritivo, sem demonstrar, por meio de dados, a efetividade das medidas adotadas.

Dessa forma, conclui-se que o gerenciamento de riscos da política evoluiu de um estágio muito baixo para um patamar intermediário: existe marco institucional de gestão de riscos e foram identificados riscos-chave da Lei de TICs, com algumas ações de mitigação, porém o processo ainda não se mostra plenamente estruturado, documentado e orientado a resultados.

- *Critérios*

Nos termos do art. 4º, VI, do Decreto 9.203/2017, a governança pública deve contemplar controles internos baseados em gestão de riscos, que deve privilegiar ações estratégicas de prevenção em detrimento de processos sancionadores. O Referencial Básico de Governança Organizacional e o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União, estabelecem que a gestão de riscos e o controle interno são componentes essenciais, devendo estar institucionalizados e voltados ao tratamento de riscos significativos. No mesmo sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas exige que auditorias verifiquem a existência de processos específicos de identificação e tratamento de riscos, com controles proporcionais à sua materialidade. Ademais, as Lei 8.248/1991 e Lei 13.969/2019, regulamentadas pelo Decreto 10.356/2020, instituem regime de renúncia fiscal e crédito financeiro de elevada materialidade, o que impõe a adoção de controles internos compatíveis com os riscos fiscais e reputacionais envolvidos.

- *Evidências e sua análise*

O Tribunal de Contas da União, nos processos TC 001.278/2017-7 e TC 015.436/2013-6, recomendou a implantação de sistema de gestão para automatizar procedimentos da lei, destacando riscos de ineficiência, prescrição e perda de arrecadação. A Controladoria-Geral da União (2019) apontou que os dados de P&D se baseiam em RDAs autodeclaratórios, com risco de fraude ou erro, além de elevado quantitativo de relatórios impactados por prescrição e contestações pendentes, evidenciando risco crítico de decadência. Em conjunto, tais achados indicam que riscos estruturais — como baixa confiabilidade de dados, decadência e fragilidades no controle de auditorias independentes — não vinham sendo adequadamente tratados, caracterizando histórico de gestão de riscos insuficiente.

No âmbito institucional, o MCTI informou dispor de Política de Gestão de Riscos formalizada pela Portaria 7.246/2023, com metodologia estruturada que abrange planejamento, análise de contexto, identificação, avaliação e tratamento de riscos, tendo a SETAD sido designada como unidade detentora dos riscos da Lei de TICs, com apoio da COGEP. Na Nota Informativa 231/2026/MCTI, foram explicitados riscos como insuficiência de analistas, concessão de crédito a empresas inadimplentes, ausência de RDA, crédito acima do devido, subaplicação ou fraude em P&D, decadência de cobrança e vazamento de dados, com indicação de medidas mitigatórias como alocação de servidores, verificação automática de certidões, controles no Novo Sigplani com aplicação de sanções, fiscalizações presenciais e remotas, priorização de RDAs antigos e rotinas de controle de acesso e transparência ativa. Embora represente avanço ao reconhecer e associar riscos a ações, não foram apresentados elementos que permitam aferir a robustez e a efetividade prática desses controles, como avaliação de probabilidade/impacto, prazos, respostas, indicadores e monitoramento dos riscos.

- *Causas*

  As fragilidades no gerenciamento de riscos decorrem, principalmente, dos seguintes fatores: (i) ênfase histórica em controles externos e na auditoria independente obrigatória em detrimento da consolidação de sistema interno robusto de gestão de riscos com visão integrada entre MCTI, MDIC e RFB; (ii) cultura de gestão de riscos ainda em consolidação no MCTI, considerando que a política institucional é recente (2023) e seu desdobramento para a Lei de TICs ainda não se materializou plenamente em matriz formal, indicadores e relatórios sistemáticos de acompanhamento; (iii) complexidade da política e fragmentação institucional, que envolvem múltiplos órgãos (MCTI, MDIC e RFB), dificultando visão integrada de riscos e favorecendo tratamento setorial descoordenado; e (iv) capacidade limitada de integração com bases governamentais, reconhecida pelo próprio MCTI na Nota Informativa 214/2026/MCTI, o que retarda a mitigação de riscos associados a dados autodeclaratórios e à verificação automatizada de informações.
- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

  A ausência de um processo de gerenciamento de riscos plenamente estruturado dificulta a alocação eficiente de recursos em pontos críticos da gestão, eleva o risco de uso indevido da renúncia fiscal e gera fragilidades na detecção e resposta a irregularidades, além de reduzir a transparência e o aprendizado institucional.
- *Boas práticas*

  Foram identificados elementos que configuram boas práticas: a adoção formal da Política de Gestão de Riscos no MCTI (Portaria 7.246/2023), com metodologia institucional aplicável à Lei de TICs; o mapeamento explícito de riscos específicos da política, com indicação de medidas mitigatórias como verificação automática de certidões, priorização de RDAs antigos e controles de acesso no Novo Sigplani; a utilização do Novo Sigplani com mecanismos automatizados de consistência, reduzindo riscos de erro material e permitindo priorização de casos críticos; e a combinação de auditorias independentes com fiscalizações *in loco* como camadas adicionais de controle sobre a execução de P&D.
- *Medidas propostas*

  Determinar ao MCTI, em consonância sobretudo com o inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que formalize e publique, em 180 dias, no âmbito do Comitê Técnico de Gestão de Riscos, a Matriz de Riscos Operacional da Lei de TICs, contendo: a) classificação quantitativa de probabilidade e impacto; b) indicadores de desempenho para cada ação mitigadora; e c) cronograma de monitoramento.
- *Benefícios de controle esperados*

  O monitoramento contínuo dos eventos de risco permitirá:

  a) fornecer insumos críticos para o aperfeiçoamento da política de TICs, orientando ajustes normativos e operacionais fundamentados em evidências, em conformidade com as diretrizes de governança do Decreto 9.203/2017;

  b) priorizar a fiscalização com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, concentrando esforços em projetos de maior risco.

3.1.3. Institucionalização das estruturas de monitoramento e avaliação

- *Situação encontrada (achados)*

  O MCTI afirmou, em autoavaliação, que as estruturas de monitoramento e avaliação da Lei de TICs estariam “atendidas totalmente”, citando a existência do CATI como organismo multissetorial, a atuação da SETAD no acompanhamento da política, a publicação de relatórios anuais de resultados e iniciativas de definição de indicadores.

  No tocante ao monitoramento, as Notas Informativas 214/2026 e 231/2026 e o questionário de autoavaliação indicam a existência de competências específicas distribuídas entre as Pastas envolvidas, cabendo ao CATI a atuação como instância multissetorial, nos termos do Decreto 5.906/2006. No âmbito interno do MCTI, a SETAD é apontada como responsável pelas rotinas de monitoramento, gestão, coleta e análise de dados, fiscalização, elaboração de relatórios, gestão de riscos e consolidação

de informações anuais, com apoio da Coordenação-Geral de Tecnologias Digitais e da Coordenação-Geral de Inovação Digital.

No eixo de avaliação, o MCTI sustenta que a publicação sistemática de relatórios anuais de resultados configura processo contínuo de avaliação e invoca o Decreto 10.356/2020, que atribui a MCTI e MDIC, por ato conjunto, a definição de indicadores e a elaboração de relatórios bienais de resultados econômicos e técnicos. Menciona iniciativas pontuais, como o Relatório de Avaliação Executiva de 2019 no âmbito do CMAP (CGU/Ipea/ME), a Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025, relativa a indicadores de PPB, e minuta de portaria conjunta para indicadores de PD&I ainda em tramitação. Informa, ainda, que os relatórios anuais consistem em compilações estatísticas dos dados declarados pelas empresas e subsidiam avaliações *ex post*; contudo, não há programação estruturada baseada na metodologia do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil. Embora a definição formal de indicadores represente avanço, sua regulamentação é recente, sem resultados práticos divulgados ou cronograma de implementação, tampouco foi identificada instância institucional dedicada à avaliação *ex post* de impactos ou planejamento das avaliações quinquenais previstas na legislação recente (Lei 14.968/2024).

Em síntese, o monitoramento encontra-se parcialmente institucionalizado, com responsabilidades alocadas à SETAD, porém sem designação formal e sem processo claramente estruturado; e a avaliação permanece em estágio incipiente, apoiada em previsões normativas e estudos pontuais, mas sem instância ou rotina institucionalizada de avaliação da política. Assim, a institucionalização de instâncias, papéis e rotinas de monitoramento e avaliação ainda é parcial, sem plano estruturado de análises de impacto futuras.

- *Critérios*

O Decreto 9.203/2017 estabelece que os órgãos públicos devem instituir mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, com responsabilização clara e uso de evidências para o aprimoramento das políticas. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas e o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União exigem estruturas formalizadas de monitoramento — com coleta contínua de dados e acompanhamento de metas — e de avaliação — com análises sistemáticas de resultados e impactos —, baseadas em informações confiáveis e tempestivas. No âmbito específico da política, o Decreto 10.356/2020 atribui ao MCTI e ao MDIC a definição de indicadores e a divulgação de relatórios bienais de resultados relativos à Lei 8.248/1991 e à Lei 13.969/2019, diplomas que instituem política de elevada materialidade fiscal e, portanto, demandam monitoramento contínuo e avaliações periódicas de eficácia, efetividade e eficiência, em consonância com boas práticas aplicáveis a políticas de renúncia.

- *Evidências e sua análise*

No tocante ao monitoramento, nas Notas Informativas 214/2026 e 231/2026 e no questionário de autoavaliação, o MCTI declarou atendimento integral do critério, indicando o CATI como instância interministerial de acompanhamento e a SETAD como responsável por rotinas de monitoramento, coleta e análise de dados e elaboração de relatórios; contudo, não foi apresentado ato formal que designe a SETAD ou outra instância específica de monitoramento.

Quanto à avaliação, o ministério fundamentou o atendimento no Decreto 10.356/2020, que atribui a MCTI e MDIC a definição de indicadores e a publicação de relatórios bienais, além de mencionar relatórios anuais, a avaliação executiva de 2019 no CMAP e atos relacionados a FIPs e credenciamento de gestores; entretanto, não foi identificada instância formalmente designada, no âmbito do MCTI ou do arranjo interministerial, para conduzir avaliação sistemática de impactos, tampouco programação alinhada ao Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil, sendo as avaliações realizadas até o momento lideradas por órgãos centrais. No questionário, observa-se ainda confusão conceitual entre monitoramento, fiscalização e avaliação, com ausência de definição operacional clara de papéis, plano de trabalho ou cronograma para avaliações futuras, inclusive as quinquenais previstas em legislação recente. De forma consolidada, conclui-se que o grau de maturidade dessas dimensões é

baixo, marcado por formalismo normativo sem correspondente institucionalização de estruturas, procedimentos e rotinas.

- *Causas*

As fragilidades decorrem, sobretudo, de quatro causas: (i) formalismo normativo sem desdobramento operacional, com ênfase na existência de leis, decretos e competências ministeriais, mas sem a correspondente instituição de instâncias, fluxos e instrumentos internos que organizem monitoramento e avaliação na prática; (ii) confusão conceitual entre monitoramento, fiscalização e avaliação, evidenciada pelo uso das mesmas justificativas para dimensões distintas, sem clara diferenciação de finalidades, métodos e estruturas; (iii) dependência de avaliações conduzidas por órgãos centrais, como a realizada no âmbito do CMAP (CGU/Ipea/ME), sem a formação de capacidade própria de avaliação *ex post* no MCTI/MDIC; e (iv) ausência de planejamento estruturado para avaliações futuras, inclusive diante da previsão legal de avaliações quinquenais, indicando que essa função ainda não foi incorporada de forma sistemática ao ciclo de gestão da política.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A manutenção de estruturas de monitoramento e avaliação apenas parcialmente institucionalizadas tende a gerar decisões pouco informadas sobre o desenho e a continuidade da política, uma vez que ajustes normativos e operacionais podem ocorrer sem base sistemática em evidências de eficácia, eficiência e efetividade; dificulta a identificação tempestiva de desvios de implementação, na ausência de rotinas formais de monitoramento contínuo e de indicadores claramente vinculados aos objetivos; amplia vulnerabilidades de coordenação e controle, pois a inexistência de instância claramente responsável pela consolidação de informações e avaliação de resultados permite a persistência de lacunas; e eleva o risco de descumprimento de futuras exigências legais de avaliação quinquenal, com potencial impacto sobre a legitimidade e a percepção de custo-benefício da renúncia fiscal.

- *Boas práticas*

Foram identificados elementos positivos que podem servir de base ao aprimoramento da política: a publicação regular de relatórios anuais de resultados da Lei de TICs no sítio do MCTI, evidenciando rotina de consolidação de dados; a existência do CATI como instância multissetorial e interministerial apta a analisar relatórios, propor ajustes normativos e examinar resultados sob perspectiva sistêmica; a realização de avaliação executiva em 2019, no âmbito do CMAP, com participação de CGU, Ipea e Ministério da Economia, que produziu diagnóstico e recomendações relevantes; e as iniciativas recentes de definição de indicadores de PPB e de P&D, como a Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025 e a minuta de portaria conjunta sobre indicadores de P&D em tramitação, sinalizando movimento de estruturação mais consistente da avaliação.

- *Medidas propostas*

As medidas propostas ao MCTI de institucionalização, com cronograma formal, de uma rotina de monitoramento de desempenho, e avaliações de resultados da Lei de TICs, distinguindo as atividades monitoramento de desempenho (subitem 3.3) das atividades de avaliação de resultados (item 4) são tratadas em conjunto no Item 4 adiante.

3.1.4. Recursos necessários à implementação da política (físicos, de pessoal, de tecnologia da informação, fontes de financiamento)

- *Situação encontrada (achados)*

A análise indica que os recursos de pessoal e tecnológicos disponíveis no MCTI para gerir a Lei de TICs foram historicamente insuficientes para a plena implementação da política, enquanto os recursos orçamentários diretamente vinculados à gestão vêm sendo alocados de forma limitada, ainda que não tenham, até o momento, inviabilizado a continuidade do benefício fiscal.

Em relação a recursos humanos, a Exposição de Motivos da MP 810/2016, que embasou a reforma de 2017, apontou explicitamente a insuficiência estrutural de pessoal no então MCTIC como uma das causas do acúmulo de um grande passivo de RDAs não analisados por mais de uma década, motivando a introdução da auditoria independente obrigatória para compensar a incapacidade do

Estado em analisar tempestivamente todos os relatórios. A série histórica do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) mostra estabilidade do gasto total com pessoal do ministério, mas redução do gasto e do quantitativo de servidores ativos, com mais de metade do quadro composto por aposentados e instituidores de pensão, e perda acumulada de profissionais de carreiras finalísticas de CT, parcialmente reposta pelo recente aumento de ingressos em 2025. A própria SETAD (Nota Informativa 231/2026) reconhece, ainda hoje, a "falta de analistas de P&D suficientes para analisar RDAs" como risco específico, com ações de mitigação ainda em curso.

Quanto às fontes de financiamento, o MCTI reforça que a Lei de TICs é, em essência, uma política de gasto tributário, baseada em renúncia de receita/crédito financeiro, cujo volume (previsto em cerca de R$ 34 bilhões no PPA 2024–2027 para o Programa 2324 – Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização) não depende de dotações orçamentárias discricionárias tradicionais. Os recursos orçamentários necessários dizem respeito, principalmente, à gestão administrativa, concentrados nas ações 20V6 (até 2023) e 20UT (a partir de 2024), sob responsabilidade da SETAD. Em 2025, a ação 20UT apresentou dotação atual de cerca de R$ 9,8 milhões, com execução de 60,92%, e o PO 0009 (Inspeção, Acompanhamento e Fiscalização dos Requisitos e Exigências para Habilitação de Empresas e Instituições) teve sua dotação inicial de R$ 366 mil reduzida para R$ 80 mil, com execução integral, restringindo a margem específica para fiscalizações. O Relatório Resumo da Execução das Ações registra, ainda, que bloqueios e contingenciamentos na ação 20UT — que atingiram cerca de 38% dos recursos inicialmente aprovados — impactaram diretamente o alcance e a qualidade das iniciativas realizadas.

Sobre recursos físicos, verifica-se ausência de evidências de que infraestrutura física (espaço, instalações, equipamentos gerais) constitua, atualmente, o principal gargalo para a implementação; não há menção, nas notas do MCTI, a restrições físicas relevantes ou decisões judiciais/TCU relacionadas à infraestrutura da equipe da Lei de TICs. Já quanto aos recursos tecnológicos, houve avanço significativo: o antigo sistema, considerado obsoleto por decisões do TCU, foi substituído pelo Novo Sigplani, com módulos de crédito financeiro, RDA, habilitação e SIGCATI, integração via webservice com a RFB para envio de dados de créditos e rotinas automatizadas de verificação (certidões, CPF de responsáveis e recursos humanos). Persistem, contudo, limitações relevantes, como ausência de integração robusta para validação direta de faturamento dos produtos incentivados nas bases da RFB e da RAIS para dispêndios de pessoal, módulo de fiscalização ainda em homologação e dependência significativa das auditorias independentes como principal mecanismo de verificação.

No conjunto, conclui-se que a autoavaliação do MCTI de "atendido em maior parte" para os quatro tipos de recursos não se confirma integralmente: há avanços em processos, reforço recente de pessoal e melhoria tecnológica, mas subsistem evidências de capacidade operacional aquém das necessidades da política, sobretudo nas dimensões de pessoal, fiscalização e integração de sistemas.

- *Critérios*

O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU) e o Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU) recomendam avaliar se os recursos financeiros, físicos, tecnológicos e humanos são suficientes para o desenvolvimento da política pública. No caso da Lei 8.248/1991 e da Lei 13.969/2019, regulamentadas pelo Decreto 10.356/2020, trata-se de política de elevada materialidade fiscal, o que exige capacidade institucional compatível para análise, fiscalização e monitoramento, de modo a mitigar riscos de decadência e uso indevido do benefício.

- *Evidências e sua análise*

1. Recursos humanos

O MCTI informou no questionário de autoavaliação que a Exposição de Motivos da MP 810/2016 já apontava a insuficiência de pessoal como umas das causas do acúmulo, por mais de uma década, de RDAs não analisados, o que levou à instituição da auditoria independente obrigatória pela Lei 13.674/2018 como mecanismo compensatório. O Painel Estatístico de Pessoal registra redução das despesas com servidores ativos, aumento relativo de aposentados e pensionistas e saldo líquido negativo de pessoal entre 2016 e 2024, com recomposição parcial em 2025. A Nota Informativa

231/2026 mantém a falta de analistas de P&D como risco específico na matriz da SETAD, com medidas mitigatórias ainda em curso. Assim, a capacidade de trabalho do MCTI encolheu em termos relativos e absolutos, pressionando atividades intensivas em análise técnica, como exame de RDAs e fiscalização de obrigações de P&D.

2. Fontes de financiamento

A política constitui essencialmente gasto tributário — renúncia de receita/crédito financeiro — e não despesa orçamentária tradicional, figurando nas projeções de gastos tributários na categoria "Informática e Automação", com montantes oscilando em torno de R$ 6,6 a 8,6 bilhões por ano (2021-2025), conforme as planilhas de projeções que acompanham o PLOA anualmente. A gestão administrativa depende de dotações discricionárias nas ações 20V6 (até 2023) e 20UT (a partir de 2024), com POs específicos para gestão e fiscalização. Em 2025, o PO 0009 (Inspeção, Acompanhamento e Fiscalização) teve sua dotação inicial de R$ 366 mil reduzida para R$ 80 mil, indicando pressão sobre recursos destinados à fiscalização de habilitação. Assim, embora a renúncia seja elevada e estável, os recursos para gestão são limitados e sujeitos a remanejamentos que podem afetar a capacidade fiscalizatória.

3. Recursos físicos

Não há registros, nas notas do MCTI, de limitações relevantes de infraestrutura física — prédios, espaços ou equipamentos — que tenham comprometido a execução da política. Relatórios da ação 20V6 e 20UT mencionam fatores orçamentários e organizacionais, inclusive impactos da pandemia e adoção de meios remotos, mas não indicam carências físicas como entrave determinante. Conclui-se que os recursos físicos não configuram, no momento, o principal gargalo.

4. Recursos tecnológicos

O Acórdão 458/2014-TCU-Plenário havia classificado o sistema anterior como obsoleto, restrito a formulário eletrônico e gerador de riscos à gestão. A Nota Informativa 214/2026 descreve avanços com o Novo Sigplani, que incorpora módulos de habilitação, RDA, crédito financeiro e SIGCATI, integração via webservice com a RFB, validações automáticas e módulo de fiscalização em testes. Persistem, contudo, limitações relevantes: ausência de integração automatizada para validação de faturamento nas bases da RFB, dificuldade no uso da RAIS para validação de recursos humanos devido à defasagem e barreiras técnicas para consolidação tempestiva de bases públicas. Iniciativas de integração com IBGE (PINTEC), Ministério do Trabalho (RAIS) e RFB estão em estruturação no âmbito do Plano de Transformação Digital. Houve avanço substancial na infraestrutura de TI, mas a interoperabilidade ainda incompleta limita a aderência plena às melhores práticas de cruzamento automatizado de dados.

- *Causas*

As causas identificadas decorrem de um histórico subdimensionamento do quadro de pessoal nas áreas finalísticas de CTI, com aposentadorias e desligamentos superiores aos ingressos e reposição tardia, comprometendo a capacidade de análise e fiscalização; de restrições e priorizações orçamentárias que remanejam recursos para outras finalidades; e da complexidade técnica e institucional para integrar sistemas a bases externas (RFB, RAIS, NF-e), ainda dependente de arranjos interministeriais em consolidação.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A manutenção do quadro atual implica riscos relevantes, como a persistência de passivos de RDAs não analisados e de exames intempestivos, com potencial decadência de créditos e perda de capacidade de glosa de investimentos insuficientes ou irregulares; a insuficiência de fiscalização das empresas habilitadas, especialmente nas etapas de habilitação e verificação do cumprimento do PPB e das obrigações de P&D, diante de restrições de pessoal e de recursos orçamentários nas POs específicas; a possibilidade de concessão de créditos financeiros acima do devido ou a empresas inadimplentes, em razão da integração ainda incompleta com bases fiscais e trabalhistas e da dependência de dados autodeclarados.

- *Boas práticas*

Observam-se algumas boas práticas relevantes: o reconhecimento da insuficiência de recursos humanos acompanhado de medidas mitigatórias como auditoria independente, solicitação de concurso e alocação direcionada de servidores; a ação orçamentária específica para a gestão da política (20UT, anteriormente 20V6), com PO próprio para inspeção e fiscalização (0009), favorecendo maior transparência na destinação de recursos; a modernização tecnológica com o Novo Sigplani, ampliando a rastreabilidade de habilitações, RDAs e certificados; e iniciativas de transformação digital e de articulação com IBGE, Ministério do Trabalho e RFB para qualificar e conferir maior confiabilidade às bases de dados utilizadas na gestão.

- *Medidas propostas*

Não serão propostas medidas adicionais neste momento, uma vez que a evolução da questão será acompanhada e monitorada nas próximas etapas do ciclo de acompanhamento, e considerando ainda as medidas relativas a recursos humanos informadas pelo MCTI nos comentários dos gestores constantes da Nota Técnica 678/2026/SEI-MCTI (peça 36, parágrafo 8), relacionadas às atividades de dimensionamento da força de trabalho conduzidas pelo MGI.

3.2. Alocação e Gestão de Recursos Orçamentários e Financeiros

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

- *Situação encontrada (achados)*

A política da Lei de TICs apresenta rastreabilidade parcial nos instrumentos de planejamento e orçamento, pois ainda carece de sistematização completa que permita vincular, de forma transparente, a renúncia tributária às ações não-orçamentárias e às ações orçamentárias de gestão.

Conforme informado pelo MCTI, a política integra o PPA 2024–2027, no âmbito do Programa 2324 – Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização, cujo objetivo é apoiar o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas para alavancar a industrialização do país. O programa prevê aproximadamente R$ 98 bilhões no quadriênio, majoritariamente na forma de gasto tributário, conforme o Anexo III – Programas Finalísticos do PPA 2024-2027.

O Ministério não soube informar quais ações não-orçamentárias do programa estariam formalmente vinculadas à política da Lei de TICs. Para suprir essa lacuna, realizou-se consulta ao SIOP, na qual foi identificada a ação “Lei de TICs – Crédito fiscal para empresas de TIC que investem em PD&I” (código 011X), classificada como subsídio tributário na rubrica Informática e Automação, função Ciência e Tecnologia, com fundamento expresso no art. 4º da Lei 8.248/1991, na Lei 13.969/2019 e nos Decretos 5.906/2006 e 10.356/2020.

Por sua vez, os Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil (DGT) registram valores sob a mesma rubrica (“Informática e Automação”, função Ciência e Tecnologia), associados ao regime da Lei de TICs, porém com identificação apenas nominal, sem indicação do código 011X ou referência explícita aos dispositivos legais, o que dificulta a vinculação direta dessa rubrica à Lei de TICs.

No orçamento anual, a execução voltada à gestão da Lei de TICs concentrou-se nas ações 20V6 (até 2023) e 20UT – Promoção da Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Tecnologias Digitais (a partir de 2024), desdobradas em Planos Orçamentários específicos, entre os quais se destaca o PO 0009 – Inspeção, Acompanhamento e Fiscalização dos Requisitos e Exigências para Habilitação de Empresas e Instituições. Ressalta-se, contudo, que essas ações também abrangem outras políticas sob responsabilidade do ministério na mesma área temática, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS (Lei 11.484/2007).

Desse modo, verificou-se a inserção da política no PPA 2024–2027, no âmbito do Programa 2324 – Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização; a existência de ação não-orçamentária específica — "Lei de TICs – Crédito fiscal para empresas de TIC que investem em PD&I" (código 011X) —, ainda que o próprio ministério não a tenha identificado de forma explícita; o registro da rubrica "Informática e Automação", nos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil, associada ao regime da Lei de TICs, embora apenas de forma nominal, sem referência ao código 011X ou aos dispositivos legais; e a existência de ação orçamentária voltada à gestão da Lei de TICs — ações 20V6 (até 2023) e 20UT (a partir de 2024) — desdobrada em Planos Orçamentários específicos, com destaque para o PO 0009, destinado à inspeção e fiscalização de habilitação, ainda que essas ações também abarquem outras políticas sob responsabilidade do ministério.

Assim, em termos de rastreabilidade, a existência de (i) programa, ação não-orçamentária e ação orçamentária voltada à gestão da Lei de TICs, (ii) plano orçamentário específico para fiscalização e (iii) da categoria de gasto tributário "Informática e Automação" nos demonstrativos oficiais permite identificar a política nos instrumentos de planejamento e nos sistemas de execução (SIOP/SOF). Persistem, entretanto, limitações de sistematização mais transparente e consolidada, e de vínculo mais claro e direto entre a renúncia tributária e os correspondentes programas e ações governamentais.

- *Critérios*

Os critérios de análise fundamentam-se nos princípios constitucionais da legalidade, transparência e publicidade (CF, art. 37) e no art. 165 da Constituição Federal, que estrutura o sistema orçamentário e os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA); na Lei 8.248/1991, quanto à definição dos incentivos e das obrigações de P,D&I; nas Leis 13.969/2019 e 14.968/2024, que estruturam a política como gasto tributário via crédito financeiro e estendem os incentivos até 2029; no Decreto 9.203/2017, que orienta a governança pública; na Lei de Responsabilidade Fiscal e nos Quadros de Gastos Tributários do PLOA/LDO; e nos referenciais de governança e de controle de políticas públicas do Tribunal de Contas da União, que enfatizam a necessidade de clareza quanto ao financiamento, à rastreabilidade, à transparência e à gestão adequada dos recursos e riscos associados às políticas públicas.

- *Evidências e sua análise*

As respostas de autoavaliação do MCTI indicam que a política é classificada como Ação Não-Orçamentária (gasto tributário) vinculada ao Programa 2324 do PPA 2024-2027, com previsão de cerca de R$ 34 bilhões em quatro anos, reforçando o caráter central da renúncia de receita como mecanismo de financiamento.

A mesma resposta aponta que a Ação Orçamentária 20UT (antes 20V6) na LOA 2025 contempla explicitamente a gestão, acompanhamento, avaliação e divulgação dos resultados da Lei 8.248/1991, incluindo PO 0009, dedicado à inspeção e fiscalização das empresas beneficiárias.

A Nota Informativa 231/2026 confirma que, nos últimos cinco anos, a execução orçamentária da gestão da Lei de TICs concentrou-se nas ações 20V6 (2021-2023) e 20UT (2024-2025), conforme Relatório SIOP de execução financeira, sem existência de ações não-orçamentárias específicas para a gestão, que é financiada exclusivamente por dotações orçamentárias.

Os Relatórios "Resumo da Execução das Ações", encaminhados pelo MCTI, e o "Relatório de Acompanhamento da Execução", extraído do SIOP, registram a execução financeira e física das ações orçamentárias de gestão da Lei de TICs (20V6 e 20UT), com informações sobre dotações iniciais e atualizadas, empenho, liquidação, pagamento e restos a pagar, além de metas físicas e indicadores de eficiência e eficácia. Os documentos também apresentam o detalhamento por Plano Orçamentário e análises qualitativas sobre o cumprimento das metas e os principais fatores que influenciaram os resultados ao longo do exercício.

A Planilha de Gastos Tributários – Projeções PLOA 2021-2025 registra, para o grupo "Informática e Automação", valores anuais da ordem de R$ 6,6 a 8,6 bilhões, o que evidencia a materialidade da renúncia associada ao regime da Lei de TICs.

- *Causas*

  As causas identificadas decorrem, principalmente, da natureza predominantemente não-orçamentária da política, estruturada como renúncia de receita com foco na disciplina tributária, o que reduziu a ênfase institucional na rastreabilidade entre gasto tributário e ações orçamentárias de gestão; de limitações estruturais dos sistemas de planejamento e acompanhamento (SIOP/SOF), que não desagregam a execução das ações 20UT/20V6 por política específica, dificultando a rastreabilidade detalhada; e da fragmentação de responsabilidades entre o MCTI e os órgãos da área econômica na estimativa, no planejamento e no monitoramento da renúncia, sem fluxo institucionalizado de consolidação das informações para fins de governança da política.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

  A manutenção do cenário atual implica riscos relevantes, como o enfraquecimento da *accountability* sobre o custo fiscal da Lei de TICs, em razão da dificuldade de relacionar, de forma clara e transparente, o volume da renúncia tributária aos recursos orçamentários destinados à gestão, fiscalização e avaliação da política; a adoção de decisões orçamentárias que desconsiderem a magnitude do incentivo, perpetuando estrutura administrativa subdimensionada e desalinhada às boas práticas de governança e gestão de riscos; a limitação da avaliação *ex post* de eficiência e efetividade, pela ausência de visão integrada entre renúncia, execução orçamentária da gestão e resultados alcançados; e a fragilização do controle social, dado o maior grau de opacidade para a sociedade, o Parlamento e os órgãos de controle quanto à relação entre custo fiscal, gastos de gestão e resultados da política.

- *Boas práticas*

  Foram identificadas boas práticas, como a inserção da política no PPA 2024–2027, no âmbito do Programa 2324; a existência de ação não-orçamentária específica associada à Lei de TICs (código 011X); o registro dessa rubrica nos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal; e a manutenção de ações orçamentárias voltadas à gestão da política (20V6 e 20UT), com plano orçamentário específico para fiscalização (PO 0009), ainda que tais instrumentos não estejam plenamente desagregados e também abarquem outras políticas da área.

- *Medidas propostas*

  Não serão propostas medidas adicionais neste momento, uma vez que a evolução da questão será acompanhada e monitorada nas próximas etapas do ciclo de acompanhamento.

3.2.2. Gerenciamento de fatores orçamentários, financeiros e fiscais

- *Situação encontrada (achados)*

  A necessidade de financiamento da Lei de TICs, quanto ao incentivo fiscal, é tratada principalmente pela RFB e pelo Ministério da Fazenda, por meio das projeções de gastos tributários constantes dos Quadros do PLOA/LDO, evidenciando sua consideração no planejamento fiscal agregado da União, mas não há evidências de análise sistemática, pelo MCTI, sobre a adequação e sustentabilidade da renúncia e das dotações administrativas ao longo do processo orçamentário.

  A política, como renúncia de receita, não se sujeita ao contingenciamento orçamentário típico das despesas discricionárias, mas a gestão administrativa (Ação 20UT/20V6) depende de dotações discricionárias, que sofreram bloqueios e remanejamentos recorrentes entre 2021 e 2025, com impacto percebido sobre o volume e a qualidade das iniciativas de fiscalização e apoio.

  Os Relatórios do SIOP mostram, para 2021, a Ação 20V6 com dotação atual de cerca de R$ 46,6 milhões e execução de 53,14%, com o PO 0007 (Gestão, Implementação, Avaliação e Fiscalização das Obrigações e Contrapartidas Relacionadas a Incentivos Fiscais) alcançando 100% de execução física e financeira, ao passo que o PO 0009 (Inspeção, Acompanhamento e Fiscalização dos Requisitos e Exigências para Habilitação de Empresas e Instituições) teve dotação inicial de R$ 484 mil e dotação atual igual a zero, em razão de remanejamento para o PO 0007. O remanejamento foi justificado pela continuidade da pandemia de COVID-19, que demandou a adoção de inspeções, acompanhamento e fiscalizações não presenciais, com uso intensivo de plataformas de tecnologia da informação para a execução remota dessas atividades.

Em 2022, a Ação 20V6 manteve dotação relevante, da ordem de R$ 49,2 milhões, com execução aproximada de 52,48%. Contudo, o desempenho de alguns POs foi afetado por contingenciamentos, racionalização de despesas e remanejamentos internos, além de registros recorrentes de erro na projeção ou reprogramação das metas físicas.

Em 2024, já sob a Ação 20UT, verificou-se dotação inicial de R$ 4,99 milhões e atual de R$ 4,96 milhões, com execução de 46,77%, havendo registro de remanejamento de dotações como fator relevante e de desconexão pontual entre execução financeira e entrega física em alguns POs, além de nova menção a bloqueios e contingenciamentos.

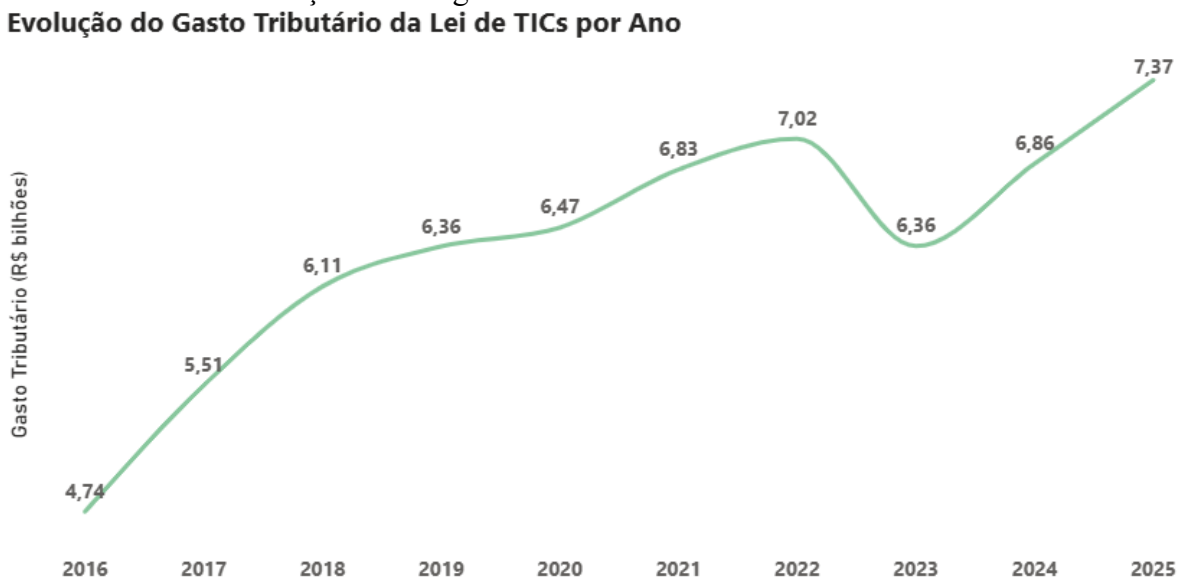
Para 2025, a Ação 20UT contou inicialmente com dotação de R$ 14,56 milhões, posteriormente reduzida para R$ 9,87 milhões. Desse total, quase toda a dotação atual foi empenhada, e 60,93% liquidada e paga, restando um saldo de restos a pagar processados de aproximadamente R$ 3,85 milhões. Além disso, a ação registrou, em 2025, o pagamento de R$ 2,39 milhões em restos a pagar não processados e o cancelamento de R$ 3,35 milhões, restando saldo de R$ 253 mil de exercícios anteriores. Os dados detalhados constam do Apêndice F. No âmbito das metas físicas, foram executadas 35 das 53 previstas. Segundo a unidade responsável, a execução financeira acompanhou, de forma proporcional, o avanço das metas físicas.

Nesse ano, observa-se razoável alinhamento entre execução física e financeira da Ação 20UT: dos 53 projetos previstos, 35 foram realizados, com liquidação de 60,92% da dotação atual e eficácia física próxima de 66%, indicando correspondência proporcional entre recursos executados e entregas declaradas, inclusive com descrição de iniciativas concretas (TEDs, fiscalizações e ações em IA). Contudo, o controle físico-financeiro permanece agregado no nível da ação, sem desagregação por política específica (Lei de TICs, PADIS etc.), o que limita a avaliação da necessidade global de recursos e a mensuração precisa da execução vinculada exclusivamente à Lei de TICs.

Complementarmente, os relatórios registram expressamente que bloqueios e contingenciamentos orçamentários afetaram negativamente o cumprimento das metas em 2025, inclusive no PO 0009 (Inspeção, Acompanhamento e Fiscalização dos Requisitos e Exigências para Habilitação de Empresas e Instituições), cuja dotação foi reduzida de R$ 366 mil para R$ 80 mil, sendo este último valor integralmente executado. Destacou-se que, no período, foram fiscalizadas 19 empresas beneficiárias da Lei de TICs — 15 quanto às atividades de P&D e 4 relativas ao PPB — além de 9 empresas do PADIS, totalizando 28 fiscalizações no âmbito do PO 0009. Contudo, informou-se que cerca de 38% dos recursos inicialmente aprovados para a Ação 20UT foram bloqueados ou contingenciados, com impacto direto no volume e na qualidade das iniciativas realizadas, além de apontar impacto da insuficiência de pessoal.

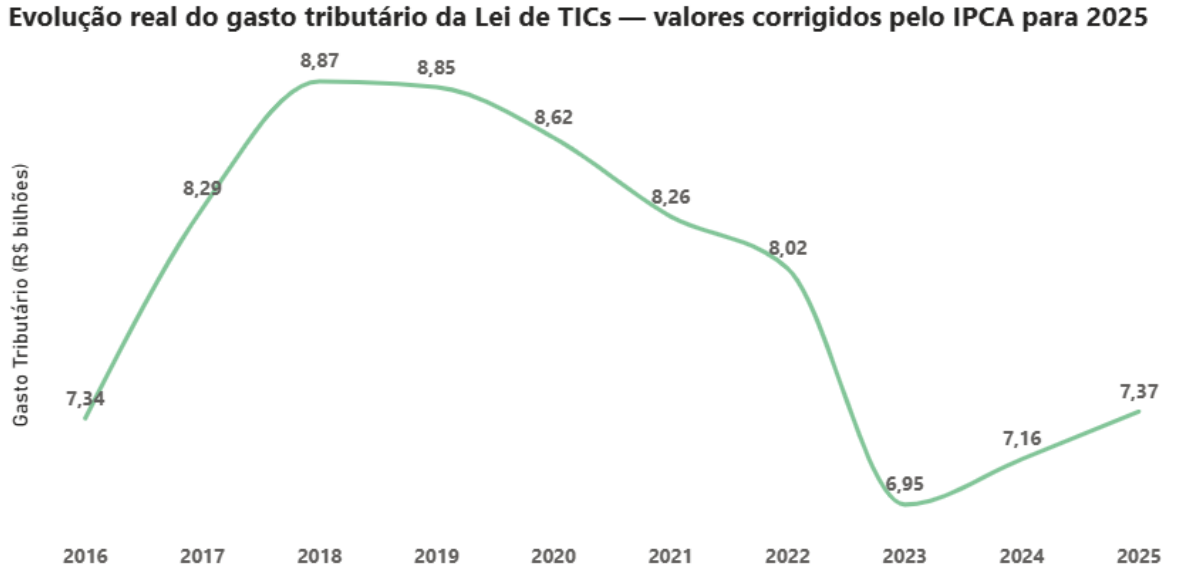
Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 a seguir apresentam a evolução do gasto tributário associado à Lei de TICs no período de 2016 a 2025, com base nos Demonstrativos dos Gastos Tributários – Bases Efetivas da Receita Federal (quadros DGT Bases Efetivas 2018 a 2023), estimados a partir de dados efetivos em séries de cinco anos. O Gráfico 1 mostra a série histórica do valor total do benefício, em bilhões de reais, enquanto o Gráfico 2 retrata a evolução do gasto tributário em termos reais, com valores corrigidos pelo IPCA acumulado e expressos a preços de 2025 (ano-base de apuração do RePP). O Gráfico 3 apresenta a participação percentual da Lei de TICs no total de gastos tributários registrados no DGT Bases Efetivas, e o Gráfico 4 indica, em termos percentuais, a representatividade desse benefício no âmbito da função orçamentária Ciência e Tecnologia.

Gráfico 4 - Evolução do gasto tributário da Lei de TICs – valores nominais.



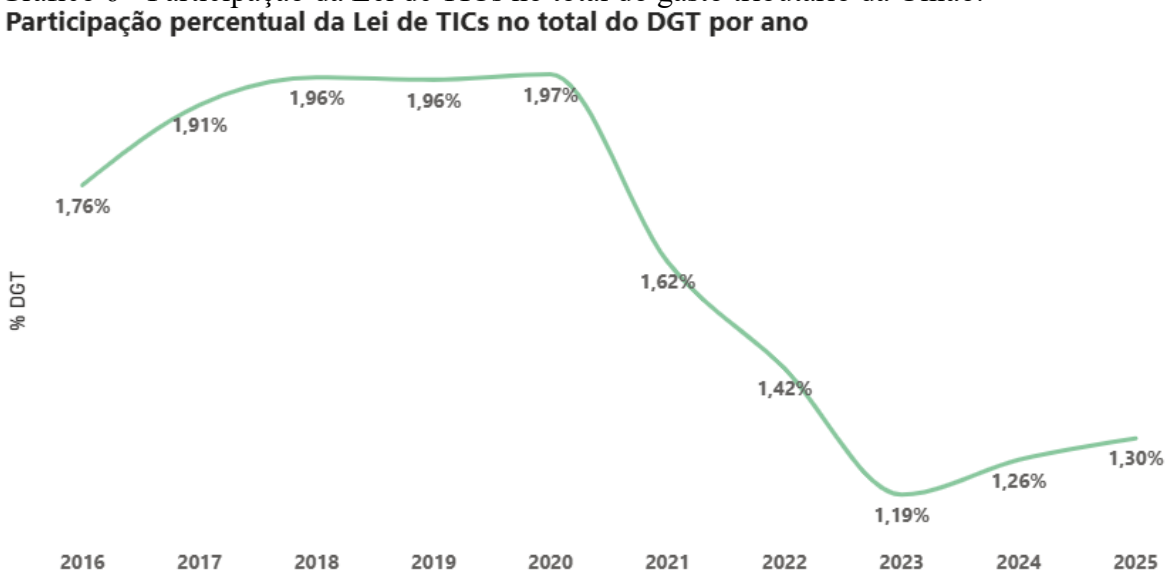
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oficiais dos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas da RFB.

Gráfico 5 – Evolução do gasto tributário da Lei de TICs em termos reais.



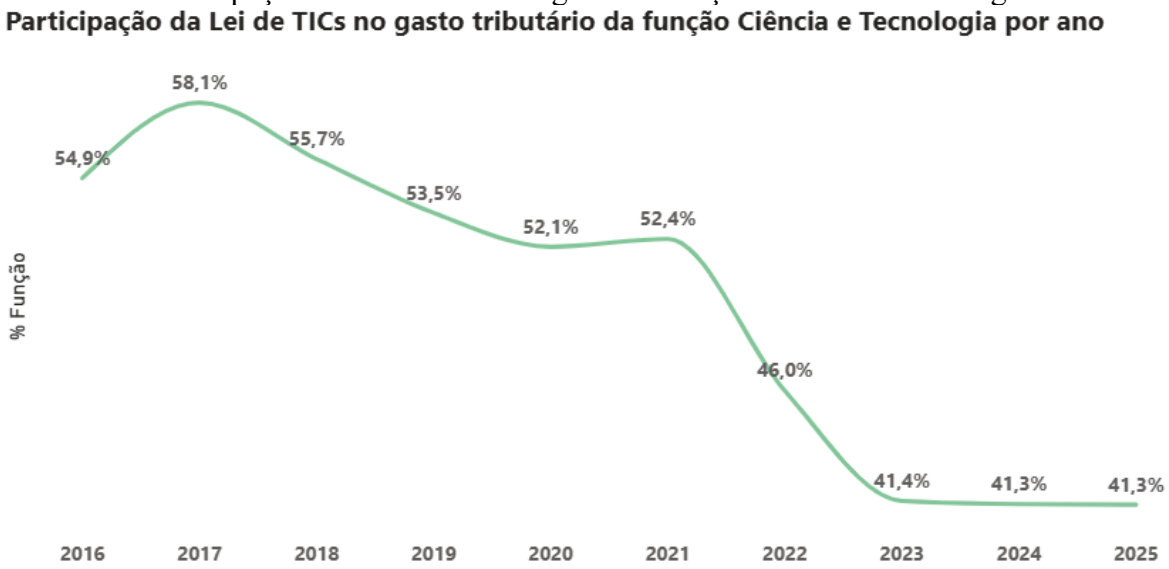
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oficiais dos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas da RFB.

Gráfico 6 - Participação da Lei de TICs no total do gasto tributário da União.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oficiais dos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas da RFB.

Gráfico 7 - Participação da Lei de TICs no gasto da função Ciência e Tecnologia.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados oficiais dos Demonstrativos dos Gastos Tributários Bases Efetivas da RFB.

Os gráficos mostram que, em valores correntes, o gasto tributário da Lei de TICs segue trajetória predominantemente ascendente entre 2016 e 2025, passando de R$ 4,74 bilhões para R$ 7,37 bilhões, com queda pontual em 2023 e retomada nos anos seguintes. Quando os valores são atualizados pela inflação, porém, o padrão muda: o gasto real atinge um pico entre 2017 e 2019, seguido de trajetória de queda até 2023 e leve recuperação em 2024–2025, de modo que, em termos reais, o nível de gasto em 2025 se aproxima novamente daquele observado em 2016, uma década depois.

O comportamento dos gastos reais é semelhante ao observado nas participações percentuais da Lei de TICs tanto no total do DGT quanto no gasto tributário da função Ciência e Tecnologia. Nesse contexto, a participação no total do DGT recua de cerca de 2% para aproximadamente 1,2%–1,3% a partir de 2023, enquanto a parcela no gasto da função Ciência e Tecnologia diminui de um patamar próximo a 55%–58% para cerca de 41%. Assim, embora a série em valores correntes sugira expansão do benefício, a análise em termos reais e relativos evidencia desaceleração e redução do peso proporcional da Lei de TICs, tanto no conjunto dos gastos tributários quanto no âmbito da política de Ciência e Tecnologia.

A Lei 14.968/2024 promoveu alterações relevantes ao prorrogar os incentivos da Lei de TICs até 2029, eliminar a redução gradual do crédito financeiro prevista para 2025 e postergar para após 2029 a avaliação quinquenal do regime. Com isso, o desenho atual da política — inclusive o patamar de renúncia tributária — foi mantido para o período 2025-2029, assegurando estabilidade regulatória e previsibilidade às empresas beneficiárias. A medida afasta a perspectiva de queda da renúncia, preserva o nível de incentivo e amplia parâmetros que podem elevar a geração de créditos, indicando tendência de manutenção de valores elevados e estruturalmente estáveis nos Quadros de Gastos Tributários até eventual revisão futura.

Assim, embora existam instrumentos formais de gestão de riscos — como a Política de Gestão de Riscos do MCTI, controles do SigPlani e a auditoria independente —, a execução de 2025 evidenciou vulnerabilidades. O bloqueio de cerca de 38% dos recursos da Ação 20UT e a liquidação de apenas 60,92% da dotação atual indicam que, embora a renúncia fiscal da Lei de TICs tenha permanecido estável, a capacidade administrativa de monitorar e fiscalizar o benefício foi afetada por restrições orçamentárias. Do ponto de vista fiscal, o principal risco não está na continuidade do incentivo, financiado por renúncia registrada nos Quadros de Gastos Tributários, mas na limitação da capacidade de controle e cobrança de obrigações de P,D&I, com potencial de decadência.

Não foram identificados, nos documentos analisados, passivos contingentes ou outros riscos fiscais relevantes que incidam diretamente sobre o orçamento de gestão da política (ex.: sentenças judiciais de grande monta), embora exista risco fiscal de decadência de cobrança de débitos de P,D&I em razão de atrasos na análise de RDAs.

Assim, os riscos orçamentários, financeiros e fiscais são apenas parcialmente gerenciáveis. No plano legislativo-fiscal, embora a renúncia fiscal esteja formalmente considerada nas projeções de gastos tributários constantes do PLOA/LDO, grupo “Informática e Automação” e tenha sido prorrogada até 2029 pela Lei 14.968/2024, não há evidências de análise sistemática, pelo MCTI, sobre a sua adequação e sustentabilidade. No âmbito administrativo, a gestão foi ajustada por bloqueios e contingenciamentos, com impacto sobre as iniciativas executadas. Não se identificou análise sistemática que correlacione o volume da renúncia fiscal aos recursos destinados à gestão e fiscalização, nem demonstração de dimensionamento da dotação com base em avaliação de riscos ou necessidades mínimas de governança.

- *Critérios*

Constituem critérios aplicáveis os arts. 165 e 167 da Constituição Federal de 1988; a Lei 8.248/1991 e suas alterações (Leis 13.674/2018, 13.969/2019 e 14.968/2024), no que se refere à disciplina do incentivo, às obrigações de P,D&I, às sanções, ao crédito financeiro e ao prazo dos benefícios; a Lei Complementar 101/2000 (LRF), especialmente quanto à gestão responsável da renúncia de receitas e à avaliação de riscos fiscais; o Decreto 9.203/2017, art. 4º, VII, que estabelece a necessidade de atenção ao planejamento no financiamento das políticas públicas; a Portaria MCTI 7.246/2023, que institui a Política de Gestão de Riscos do Ministério; e os referenciais do TCU sobre governança organizacional (2014), governança em políticas públicas (2015) e de controle de políticas públicas (2020), no tocante à gestão de recursos orçamentários e financeiros.

- *Evidências e sua análise*

O MCTI destacou no questionário de autoavaliação que a Lei de TICs, por se tratar de renúncia de receita, não está sujeita ao contingenciamento aplicável às despesas discricionárias, configurando direito das empresas que atendem aos requisitos legais e sendo registrada nos demonstrativos de gastos tributários, com eventual revisão condicionada a alteração legislativa. As projeções do PLOA 2021–2025 indicam valores elevados e relativamente estáveis para “Informática e Automação”, sem evidências de restrições fiscais que comprometam o regime. Ademais, a Lei 14.968/2024 prorrogou os incentivos até 2029, afastou a redução gradual do crédito prevista para 2025 e postergou a avaliação quinquenal, reforçando a estabilidade normativa do benefício no período.

Por outro lado, a gestão administrativa da política — operacionalizada pelas Ações 20V6 e 20UT — depende de dotações discricionárias sujeitas a bloqueios e remanejamentos que, entre 2021 e

2025, afetaram o volume e a qualidade das iniciativas de fiscalização e apoio, conforme registros no SIOP/SOF. No período, a execução situou-se, em geral, entre 40% e 60%, com recorrentes contingenciamentos, reprogramações e insuficiência de pessoal, inclusive com redução de recursos em POs de inspeção. Em 2025, apesar do alinhamento proporcional entre execução física e financeira (35 de 53 metas e 60,92% de liquidação), o bloqueio de cerca de 38% dos recursos inicialmente aprovados restringiu a capacidade de monitoramento, ainda que o regime de incentivos tenha permanecido estável, sobretudo após a prorrogação promovida pela Lei 14.968/2024 até 2029.

Conforme a Nota Informativa 231/2026, o MCTI possui Política de Gestão de Riscos institucionalizada pela Portaria 7.246/2023, alinhada ao Decreto 9.203/2017 e à IN Conjunta MP/CGU 1/2016, aplicável à Lei de TICs. A SETAD é apontada como unidade responsável pelos riscos da política, que contempla, entre outros, insuficiência de equipe técnica, passivo de RDAs, geração indevida de créditos, fraudes em P,D&I e risco de decadência na cobrança de débitos. As medidas de mitigação incluem reforço de pessoal, controles automatizados, priorização de análises para evitar decadência e fiscalizações com base em amostragem e criticidade. Não obstante o arcabouço formal, o Ministério reconhece a persistência de *déficit* de analistas e acúmulo de RDAs, com ciclos médios de análise próximos de dois anos, evidenciando limitação operacional relevante.

- *Causas*

As fragilidades decorrem, sobretudo, do próprio desenho jurídico da política, estruturada como renúncia de receita, cuja gestão administrativa depende de ação orçamentária discricionária; da ausência de avaliação institucional consolidada sobre o custo mínimo necessário à fiscalização e ao monitoramento, bem como de análise sistemática sobre a sustentabilidade fiscal e de planejamento de médio e longo prazo compatível com a magnitude do incentivo; e, ainda, do ambiente fiscal restritivo, que tem resultado em bloqueios e contingenciamentos incidentes sobre a ação de gestão.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

Os efeitos e riscos associados incluem: redução da capacidade estatal de monitorar e avaliar adequadamente a fruição do benefício; restrições nas ações de fiscalização, apoio e desenvolvimento tecnológico em TICs, com potencial comprometimento da efetividade da política e da mitigação de não conformidades; enfraquecimento dos mecanismos de prevenção e detecção de fraudes e desvios; e perpetuação de passivos de RDAs, com possível decadência na cobrança de débitos de P,D&I e consequente prejuízo ao erário.

- *Boas práticas*

Como boas práticas, destacam-se o registro transparente, no SIOP, dos efeitos de bloqueios e contingenciamentos sobre metas físicas, com descrição qualitativa das ações executadas, permitindo melhor correlação entre orçamento, execução e resultados; a consideração das projeções de gastos tributários constantes dos quadros do PLOA e da LDO no planejamento fiscal agregado da União; a priorização relativa da fiscalização (PO 0009) e de projetos estratégicos, mesmo em cenário de restrição fiscal, preservando núcleos críticos da política; a instituição de Política de Gestão de Riscos formalmente alinhada ao Decreto 9.203/2017 e à IN Conjunta MP/CGU 1/2016; a exigência de auditoria independente obrigatória introduzida pela Lei 13.674/2018 e regulamentada pela Portaria 3.118/2018, ampliando a asseguração sobre os RDAs; e a adoção de amostragem probabilística combinada a critérios de criticidade na seleção de fiscalizações, otimizando a capacidade operacional disponível.

- *Medidas propostas*

Não serão propostas medidas adicionais para este item, uma vez que a evolução da questão está contemplada nas propostas dirigidas ao MCTI no item “3.1.2. Gerenciamento dos riscos da política pública”, e será acompanhada e monitorada nas próximas etapas do ciclo de acompanhamento.

3.3. Implementação e Monitoramento Contínuo

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

- *Situação encontrada (achados)*

O monitoramento de uma política pública é definido como o processo contínuo e sistemático de coleta e análise de informações sobre sua implementação, com foco em indicadores de processos, produtos e resultados intermediários.

No âmbito da Lei de TICs, o monitoramento deve assegurar que a fruição dos créditos financeiros ocorra mediante o cumprimento rigoroso das contrapartidas de investimento em PD&I e das etapas dos Processos Produtivos Básicos (PPB).

O gestor demonstrou a existência de uma estrutura de monitoramento baseada no sistema Novo Sigplani e na análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs). Há cronograma estabelecido e estruturas organizacionais responsáveis (Secretaria de Ciência e Tecnologia para Transformação Digital - SETAD, com duas Coordenações-Gerais dedicadas - CGID e CGTD). Em especial, o processo verifica se as empresas cumpriram o investimento mínimo obrigatório (piso), caracterizando-se como uma verificação de conformidade.

Entretanto, a estrutura atual não aufere a eficiência administrativa, dada a ausência de indicadores que mensurem a produtividade e a celeridade dos processos internos de operacionalização.

Cabe ressaltar que, pelas respostas apresentadas, constatou-se que o MCTI confunde o monitoramento contínuo com a avaliação de resultados.

Outrossim verificou-se que o monitoramento contínuo apresenta falhas de desenho e operacionalização que limitam a supervisão da política em tempo real. A análise identificou os seguintes pontos críticos:

a) foco restrito à conformidade (*input*): o monitoramento atual baseia-se primordialmente no processamento dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs), que funcionam como uma "bússola de conformidade". O gestor reconheceu que o sistema é estruturado como um "piso" de investimento, sem a fixação de metas de desempenho ou alvos de eficiência operacional;

b) ausência de linhas de base e metas: o MCTI reconheceu formalmente a inexistência de valores de linha de base para o acompanhamento contínuo, alegando que a autonomia das empresas na decisão de investimento impossibilita tal fixação.

- *Critérios*

O Decreto 10.356/2020 (Art. 52) estabelece a competência do MCTI para fiscalizar o cumprimento das obrigações de investimento em PD&I.

A Lei 8.248/1991 (Art. 11, §16 e §21) determina que os procedimentos de fiscalização devem observar os princípios da eficiência e economicidade, bem como estabelece obrigatoriedade de publicação de relatórios bienais sobre os resultados econômicos e técnicos da política.

O Decreto nº 9.203/2017 (Art. 4º, VII e VIII) estabelece diretrizes para monitoramento de desempenho e tomada de decisão orientada por evidências.

O Referencial de Controle de Políticas Públicas (TCU) estabelece requisitos para monitoramento sistemático da execução e dos indicadores de processo.

- *Evidências e sua análise*

A Nota Informativa 214/2026/MCTI lista os módulos em operação e o status do sistema.

A Nota Informativa 231/2026/MCTI reporta a ausência de metas e linhas de base e reconhece ausência de metas e de rotina baseada no Guia *Ex Post* da Casa Civil.

O Questionário de Autoavaliação, Itens 3.2.1 e 3.3.1, apresenta classificação como "Atendido em menor parte" devido à inexistência de metas quantitativas e linhas de base.

Os Relatórios Estatísticos Anuais (Portal MCTI) evidenciam foco em dados agregados e descritivos, sem confronto com parâmetros de desempenho previamente estabelecidos.

- *Causas*

Percepção da gestão de que a política opera exclusivamente sob a lógica de requisitos mínimos (piso), sem necessidade de aferição de performance.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A fragilidade no monitoramento contínuo acarreta o risco de que empresas em desconformidade permaneçam usufruindo do benefício fiscal por anos até que uma análise técnica conclusiva seja emitida.

A demora na análise conclusiva dos RDAs pode inviabilizar a cobrança de débitos de PD&I insuficiente antes do prazo decadencial.

A ausência de dados de monitoramento tempestivos impede o controle social e dificulta a tomada de decisão sobre ajustes operacionais na política.

- *Medidas propostas*

As medidas propostas ao MCTI de institucionalização, com cronograma formal, de uma rotina de monitoramento de desempenho, e avaliações de resultados da Lei de TICs, distinguindo as atividades monitoramento de desempenho (subitem 3.3) das atividades de avaliação de resultados (item 4) são tratadas em conjunto no Item 4 adiante.

4. ALCANCE DE OBJETIVOS E METAS

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 da Lei de TICs estão descritas no subcapítulo a seguir.

4.1. Avaliação de Resultados

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

- *Situação encontrada (achados)*

A Lei de TICs dispõe de um conjunto de requisitos mínimos de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e de obrigações correlatas, cuja execução é acompanhada, por meio de indicadores de eficácia, por meio dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) e de fiscalização pelo MCTI, com apoio de auditorias independentes, mas sem metas formais de desempenho associadas.

O marco infralegal (Decretos 5.906/2006 e 10.356/2020) determina a divulgação periódica de resultados econômicos e técnicos da política e atribui aos Ministérios competentes a definição, por ato conjunto, de indicadores para avaliar a aplicação da Lei 8.248/1991 e da Lei 13.969/2019.

Em atendimento ao art. 58 do Decreto 10.356/2020, foram editados atos infralegais específicos para operacionalizar indicadores:

- Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025: estabeleceu quatro indicadores para avaliar os Processos Produtivos Básicos (PPB), dois indicadores industriais (Transformação Industrial Relativa – TIR e Receita Líquida Relativa – RLR), um indicador de produto (Agregação de Etapas Produtivas – AEP) e um indicador de processo (Prazo Médio da carteira de PPBs – PM). A coleta de dados, cálculos e divulgação ficaram sob responsabilidade do MDIC, com previsão de manual técnico contendo conceitos, fórmulas e periodicidade de divulgação;

- Minuta de Portaria Interministerial MCTI/MDIC, em tramitação, que define indicadores para avaliar os investimentos em PD&I no setor de TICs, contemplando: (i) indicadores relativos a direitos de propriedade intelectual (pedidos de patentes e registros de direitos autorais); (ii) indicadores de publicações científicas ou tecnológicas; (iii) indicadores de recursos humanos alocados (profissionais em P&D, nível superior e pós-graduação); (iv) indicadores de investimentos em PD&I (total,

convênios com ICTs credenciadas e investimentos em Sudam, Sudene e Centro-Oeste); e (v) indicadores de desenvolvimento de tecnologias nacionais e inovações (proporção de produtos com tecnologia desenvolvida no país e do faturamento associado). A responsabilidade por coleta, cálculo e divulgação é atribuída ao MCTI.

Verificou-se, portanto, quanto à análise de eficácia, o processo encontra-se incompleto e em fase de maturação; embora marcos infralegais determinem o acompanhamento de resultados econômicos, as portarias operacionais são recentes e indicadores específicos para PD&I ainda tramitam sob forma de minuta.

Constatou-se inexistência de especificação de indicadores de eficiência com: a) metodologia de cálculo de eficiência dos processos de trabalho; b) frequência de coleta sistematizada; c) comparação com benchmarks de política similares; d) taxa de conformidade ou desvios.

A mensuração da efetividade é igualmente frágil, pois as diretrizes explicitadas pela Lei 14.968/2024 carecem de operacionalização técnica por meio de métricas de resultado e impacto.

- *Critérios*

O §16 do Art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a avaliar os resultados das políticas públicas.

A avaliação de indicadores de desempenho em política pública deve ater-se aos padrões estabelecidos pelos Guias Práticos de Análise *Ex Ante* e *Ex Post* da Casa Civil, contemplando: (a) presença de indicadores formalizados e explicitados na legislação; (b) adequação entre indicadores e objetivos da política; (c) especificação técnica completa (descrição, método de cálculo, fonte de dados, frequência de coleta, responsável, linha de base e meta); (d) periodicidade de coleta e divulgação.

O Guia Metodológico de Indicadores de Programa – MPOG traz conceitos de indicadores de processo, resultado e finalísticos.

A Lei 8.248/1991 e suas alterações contêm, especialmente nos arts. 11, 12, 22 e 23, obrigações aos gestores relacionadas ao acompanhamento, prestação de informações, avaliação dos relatórios demonstrativos anuais (RDAs) e à verificação da regularidade na aplicação dos recursos em P&D.

O Decreto 5.906/2006, especialmente nos arts. 33 a 39, e o Decreto 10.356/2020, nos arts. 34 a 42, disciplinam os procedimentos de acompanhamento, fiscalização, análise técnica dos relatórios relativos aos incentivos fiscais da Lei de TICs.

- *Evidências e sua análise*

Os indicadores são divulgados anualmente pelo MCTI em portal específico (gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados-relatorios-estatisticos).

A Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025 estabeleceu indicadores para avaliar os Processos Produtivos Básicos (PPB).

A Minuta de Portaria Interministerial MCTI/MDIC, em tramitação define indicadores para avaliar os investimentos em PD&I.

Apesar de a Lei 14.968/2024 ter explicitado diretrizes da política (capacitação, competitividade, adensamento da cadeia produtiva), ainda não há evidência de que essas diretrizes tenham sido operacionalizadas em metas quantitativas.

- *Causas*

O arranjo institucional de monitoramento da política no âmbito da SETAD/MCTI estrutura-se predominantemente sob a lógica de acompanhamento de conformidade, sem a institucionalização de uma unidade ou processo formal dedicado ao Monitoramento e Avaliação (M&A).

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

As decisões e ajustes da operação da política carecem de fundamento empírico robusto.

- *Medidas propostas*

Determinar ao MCTI, em 360 dias, em consonância com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil:

a) a criação de estrutura e rotina de avaliação *ex post* alinhada ao Guia Prático da Casa Civil e a publicação de um Plano de Monitoramento e Avaliação, adotando a metodologia dos Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil ou similar;

b) a operacionalização das diretrizes da Lei 14.968/2024 e a criação de indicadores de efetividade com mecanismo que extraia as evidências para orientar o processo de revisão de gastos;

c) a criação de indicadores de eficiência administrativa e a publicação de painéis de bordo (*dashboards*) que demonstrem, em especial, o status das análises de Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), o volume de glosas e o tempo médio de processamento, visando reduzir o passivo acumulado.

- *Benefícios de controle esperados*

A implementação das medidas propostas permitirá:

a) o alinhamento da política às diretrizes de governança e avaliação *ex post* do Governo Federal;

b) a fundamentação orçamentária mais robusta para manutenção ou expansão de renúncia fiscal.

4.1.2. Estabelecimento de metas objetivas e mensuráveis

- *Situação encontrada (achados)*

No que se refere a indicadores de eficácia, a Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025 e a minuta de Portaria Interministerial MCTI/MDIC, em tramitação, especificam, em geral, descrição dos indicadores, fórmulas de cálculo, fontes de dados, frequência de coleta e órgão responsável, mas não incluem, até o momento, a definição de valores de linha de base nem de metas quantitativas para os períodos de avaliação, o que é reconhecido pelo MCTI na resposta ao questionário de autoavaliação e no Ofício 856/2026.

O MCTI reconhece essa lacuna, preenchendo item do questionário de autoavaliação como "Atendido em menor parte" e indicando que a política opera com base em cumprimento de obrigações mínimas, impossibilitando a fixação de metas ou valores de base a serem alcançados. Em resposta a requisição da equipe acerca das metas objetivas, apresenta, por meio da Nota Informativa MCTI 231/2026, quadro com diretrizes constantes da Lei 14.968/2024 relacionadas ao problema público e resultados e impactos esperados, sem apresentar metas definidas.

No que se refere especificamente ao PPA, o Programa 2324 conta, dentre seus Objetivos, com o 0524 – Fomentar a transformação digital, a capacitação digital a estruturação e a expansão da utilização de TICs nos complexos industriais estratégicos para o desenvolvimento nacional. Esse objetivo conta com o Indicador “Evolução da proporção do faturamento em bens com tecnologia nacional em relação ao faturamento auferido pela indústria com bens incentivados, no âmbito da Lei de TICs”. O indicador contém metas e linha de base, mas o ministério não identificou a sua existência em ambas as oportunidades de repostas ao TCU, fato que denota a inexistência de acompanhamento com base em objetivos pré-definidos.

No que se refere a eficiência e efetividade, conforme supramencionado no subitem 4.1.1, no momento inexistem indicadores de monitoramento e avaliação.

- *Critérios*

O §16 do Art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a avaliar os resultados das políticas públicas.

A avaliação de indicadores de desempenho em política pública deve ater-se aos padrões estabelecidos pelos Guias Práticos de Análise *Ex Ante* e *Ex Post* da Casa Civil, contemplando: (a) presença de indicadores formalizados e explicitados na legislação; (b) adequação entre indicadores e objetivos da política; (c) especificação técnica completa (descrição, método de cálculo, fonte de dados, frequência de coleta, responsável, linha de base e meta); (d) periodicidade de coleta e divulgação.

O Guia Metodológico de Indicadores de Programa – MPOG traz conceitos de indicadores de processo, resultado e finalísticos.

- *Evidências e sua análise*

O Questionário de Autoavaliação, Itens 3.2.1 e 3.3.1, apresenta classificação como "Atendido em menor parte" devido à inexistência de metas quantitativas e linhas de base.

Nenhuma outra norma legal (Lei 8.248/1991, Decreto 10.356/2020 etc) fixa meta de quantidade de patentes, publicações, empregos, faturamento ou qualquer outro indicador de resultado a ser alcançado em período específico.

O PPA 2024-2027 (Objetivo 0524) demonstra a existência de metas orçamentárias desvinculadas do monitoramento executivo pelo MCTI.

A Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025 estabeleceu indicadores para avaliar os Processos Produtivos Básicos (PPB) sem constituir metas e linhas de base.

A Minuta de Portaria Interministerial MCTI/MDIC, em tramitação define indicadores para avaliar os investimentos em PD&I sem estabelecer metas e linhas de base.

- *Causas*

O desenho institucional da Lei de TICs: foi concebida como política de piso (requisitos mínimos obrigatórios) sem teto ou alvo de desempenho. Tal abordagem reflete a premissa de que a correlação de causa e efeito entre incentivo fiscal e comportamento empresarial ocorre por decisão autônoma da empresa.

A estrutura original da Lei (1991) não contemplava estabelecimento de metas quantitativas, focando exclusivamente em requisitos mínimos de conformidade. Somente em 2024, com a Lei 14.968/2024, houve explicitação de diretrizes, sem, contudo, operacionalizar metas específicas.

A complexidade de atribuir causalidade exclusiva aos incentivos da Lei, dada a influência de múltiplos fatores econômicos, tecnológicos e políticos sobre as decisões empresariais, dificultou historicamente o estabelecimento de metas.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A ausência de linha de base e metas formais compromete fundamentalmente a avaliação de desempenho da política.

Operacionalmente, ausência de linha de base impossibilita mensurar crescimento ou regressão em séries históricas.

Decisões sobre continuidade, ajustes ou descontinuidade da política carecem de fundamento empírico robusto.

- *Boas práticas*

O MCTI implementou divulgação pública contínua de indicadores via portal específico, com atualização anual, constituindo boa prática de transparência e prestação de contas. A estruturação de RDA com auditoria independente obrigatória (Lei 13.674/2018) representou avanço significativo em validação de dados.

A publicação de portarias interministeriais formalizando indicadores para PPB (Portaria MDIC/MCTI 144/2025) e PD&I (minuta em tramitação) representa avanço no cumprimento do art. 58 do Decreto 10.356/2020, promovendo coordenação interministerial entre MCTI e MDIC na gestão dos indicadores da política.

- *Medidas propostas*

Determinar ao MCTI, em 360 dias, em consonância com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil:

a) a construção de linhas de base para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, cobrindo período mínimo de 2019 a 2025;

b) o estabelecimento de metas para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mesmo dentro do desenho atual de política com requisitos mínimos obrigatórios.

- *Benefícios de controle esperados*

A implementação das medidas propostas permitirá:

a) responder satisfatoriamente à questão central sobre alcance de objetivos;

b) estabelecer de linha de base quantitativa para avaliação de tendências da política;

c) robustecer a fundamentação orçamentária para manutenção ou expansão de renúncia fiscal.

4.1.3. Alcance dos objetivos e metas estabelecidos (informações 6.2.4 e 7.1 da matriz de planejamento)

- *Situação encontrada (achados)*

As informações sobre alcance de objetivos e metas mostram-se desprovidas de caráter avaliativo. Relatórios anuais de prestação de contas contêm dados sobre volume de P&D, manutenção e diversificação de investimentos, número de empresas beneficiárias e indicadores de eficácia (patentes, publicações, recursos humanos), mas sem comparação formal com objetivos pré-estabelecidos, devido à ausência de metas e linhas de base (conforme subitem 4.1.2 acima).

- *Critérios*

O §16 do Art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a avaliar os resultados das políticas públicas.

A avaliação de alcance de objetivos em política pública deve ater-se aos padrões estabelecidos pelo Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil, e considerar: (a) existência de objetivos claramente formulados e formalizados; (b) existência de metas mensuráveis associadas aos objetivos; (c) coleta sistemática de dados sobre indicadores relacionados aos objetivos; (d) análise comparativa entre resultados alcançados e metas estabelecidas; (e) documentação de desvios e suas causas.

- *Evidências e sua análise*

Respostas ao questionário de autoavaliação do RePP-2026 e aprofundamento de evidências apresentadas em conjunto com as respostas. O Gestor reconhece que volume de investimentos e decisão de aumento de produção não dependem exclusivamente dos incentivos oferecidos pela Lei, sendo a política um mecanismo de amortecimento defensivo.

Ausência de linha de base (subitem 4.1.2 acima) impede dizer se resultados atuais representam progresso, estabilidade ou regresso em relação a ponto de partida histórico.

- *Causas*

O desenho da Lei como política de piso (requisito mínimo) sem mecanismo de seletividade estratégica.

A Lei tem vigência desde 1991 (34 anos), mas indicadores de efetividade de longo prazo não foram formalizados até 2024 (Lei 14.968/2024).

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

Questionamento fundamental quanto ao retorno dos benefícios pode resultar em recomendações de cancelamento da política em próximas avaliações *ex post*, especialmente se não houver demonstração de efetividade.

- *Boas práticas*

A Lei 14.968/2024 representou avanço ao explicitar diretrizes da política, criando oportunidade de redefinição operacional.

- *Medidas propostas*

As medidas propostas relacionadas ao alcance dos objetivos e metas estabelecidos constam dos subitens 4.1.1 e 4.1.2.

4.1.4. Evidências sobre a produção dos resultados esperados

- *Situação encontrada (achados)*

Os relatórios anuais da Lei de TICs, divulgados no portal do MCTI, apresentam séries de indicadores de processo e de resultados intermediários (montante de aplicações em PD&I, número de empresas beneficiárias, faturamento bruto, patentes, publicações, recursos humanos envolvidos em P&D, investimentos regionais), mas não comparam os resultados a metas pré-definidas, em razão da inexistência de tais metas e de linhas de base formalizadas (subitem 4.1.2 acima).

No que se refere à efetividade (resultados de longo prazo), a Lei 8.248/1991 original não estabeleceu indicadores específicos, nem metas, para mensurar impactos em termos de competitividade, inovação, emprego qualificado ou redução de desigualdades regionais. A Lei 14.968/2024 passou a explicitar diretrizes da política – como aumento da agregação de valor na

produção nacional, estímulo a tecnologias nacionais e inovações, incremento de produtividade, integração com outras indústrias, elevação dos investimentos em PD&I, redução de desigualdades e manutenção/expansão do emprego –, mas o MCTI informou que tais diretrizes ainda não foram operacionalizadas em indicadores de efetividade com linhas de base e metas associadas, e que a avaliação quinquenal prevista no §1º-G do art. 7º da Lei 14.968/2024 somente produzirá efeitos a partir de 2029.

- *Critérios*

O §16 do Art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a avaliar os resultados das políticas públicas.

A Lei 8.248/1991 e suas alterações contêm, especialmente nos arts. 11, 12, 22 e 23, obrigações aos gestores relacionadas ao acompanhamento, prestação de informações, avaliação dos relatórios demonstrativos anuais (RDAs) e à verificação da regularidade na aplicação dos recursos em P&D.

O Decreto 5.906/2006, especialmente nos arts. 33 a 39, e o Decreto 10.356/2020, nos arts. 34 a 42, disciplinam os procedimentos de acompanhamento, fiscalização, análise técnica dos relatórios relativos aos incentivos fiscais da Lei de TICs.

A avaliação de resultados em política pública deve ater-se aos padrões estabelecidos pelo RC-PP (2020) e pelo Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil, contemplando: (a) presença de indicadores formalizados e explicitados na legislação; (b) adequação entre indicadores e objetivos da política; (c) especificação técnica completa (descrição, método de cálculo, fonte de dados, frequência de coleta, responsável, linha de base e meta); (d) periodicidade de coleta e divulgação.

Os órgãos do Poder Executivo dispõem do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil.

Os procedimentos de análise dos relatórios das empresas beneficiadas estão previstos no Manual de Análise RDA v4.11.

- *Evidências e sua análise*

Nenhuma norma legal (Lei 8.248/1991, Decreto 10.356/2020, portarias interministeriais) fixa meta de quantidade de patentes, publicações, empregos, faturamento ou qualquer outro indicador de resultado a ser alcançado em período específico.

O MCTI reconhece essa lacuna, preenchendo item do questionário de autoavaliação como "Atendido em menor parte" e indicando que a política opera com base em cumprimento de obrigações mínimas, impossibilitando a fixação de metas ou valores de base a serem alcançados. Em resposta a requisição da equipe acerca das metas objetivas, apresenta, por meio da Nota Informativa MCTI 231/2026, quadro com diretrizes constantes da Lei 14.968/2024 relacionadas ao problema público e resultados e impactos esperados, sem apresentar metas definidas.

A recusa institucional em fixar metas sob o pretexto de autonomia empresarial subverte o modelo lógico de uma política financiada por renúncia fiscal superior a R$ 5 bilhões anuais. Sem metas, a prestação de contas torna-se um artefato incapaz de orientar correções de rumo tempestivas na política industrial.

Apesar de a Lei 14.968/2024 ter explicitado diretrizes da política (capacitação, competitividade, adensamento da cadeia produtiva), ainda não há evidência de que essas diretrizes tenham sido operacionalizadas em metas quantitativas.

Indicadores divulgados anualmente pelo MCTI em portal específico (gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados-relatorios-estatisticos).

Portaria Interministerial MDIC/MCTI 144/2025 estabeleceu indicadores para avaliar os Processos Produtivos Básicos (PPB).

Minuta de Portaria Interministerial MCTI/MDIC, em tramitação, que define indicadores para avaliar os investimentos em PD&I.

- *Causas*

O MCTI não operacionaliza Análise *Ex Post* conforme padrão federal (Guia Casa Civil), dificultando análise rigorosa de causalidade.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

Gestores não identificam quais mecanismos da Lei funcionam efetivamente e quais fracassam, impedindo aprimoramento iterativo.

- *Medidas propostas*

Determinar ao MCTI, em 360 dias, em consonância o com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil, o aprimoramento da seção "Resultados da Lei de TIC", disponível no portal do MCTI, de modo que seu conteúdo passe a contemplar, também, dados e informações relativas ao monitoramento do desempenho e à avaliação de resultados, confrontando, periodicamente, os resultados alcançados com as metas a serem estabelecidas no Plano de Monitoramento e Avaliação.

- *Benefícios de controle esperados*

A implementação das medidas propostas permitirá:

a) a prática de responder satisfatoriamente a questão central sobre alcance de objetivos;

b) a fundamentação orçamentária mais robusta para manutenção ou expansão de renúncia fiscal;

c) a redução da assimetria de informação entre o gestor e o tomador de decisão;

d) otimização da aplicação dos recursos públicos vinculados ao setor de TICs;

e) a melhoria da transparência e do controle social sobre o retorno da renúncia fiscal.

4.1.5. Consistência metodológica nas avaliações da política pública

- *Situação encontrada (achados)*

Constatou-se que o MCTI não utiliza a metodologia padronizada do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil para avaliar os resultados da Lei de TICs.

O que o ministério apresenta como avaliação consiste, na realidade, em compilações estatísticas de dados declaratórios reportados pelas empresas beneficiárias (volumes de investimento, faturamento e patentes). Tais documentos, embora promovam publicidade, carecem de rigor metodológico para isolar o efeito da política (adicionalidade) de fatores externos de mercado e para julgar o mérito socioeconômico da renúncia fiscal.

- *Critérios*

O §16 do Art. 37 da Constituição Federal obriga a Administração a avaliar os resultados das políticas públicas.

A avaliação de indicadores de desempenho em política pública deve ater-se aos padrões estabelecidos pelo Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil, contemplando: (a) presença de indicadores formalizados e explicitados na legislação; (b) adequação entre indicadores e objetivos da política; (c) especificação técnica completa (descrição, método de cálculo, fonte de dados, frequência de coleta, responsável, linha de base e meta); (d) periodicidade de coleta e divulgação.

- *Evidências e sua análise*

Em resposta formal às requisições desta fiscalização, o gestor admitiu expressamente que "não há uma programação para realização de análise *Ex Post* baseada na metodologia padronizada do Guia Prático de Análise *Ex Post* da Casa Civil".

- *Causas*

O arranjo institucional de monitoramento da política no âmbito da SETAD/MCTI: estrutura-se predominantemente sob a lógica de acompanhamento de conformidade, sem a institucionalização de uma unidade ou processo formal dedicado ao Monitoramento e Avaliação (M&A).

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

Gestores não identificam quais mecanismos da Lei funcionam efetivamente e quais fracassam, impedindo aprimoramento iterativo.

- *Medidas propostas*

As medidas propostas relacionadas ao alcance dos objetivos e metas estabelecidos constam dos subitens 4.1.1.

5. CAUSAS RAÍZES DO PRINCIPAL PROBLEMA DA POLÍTICA DA LEI DE TICs

Esse capítulo decorre da investigação da Questão de Auditoria 3: Os sistemas de informação da política da Lei de TICs e os procedimentos de integração com as bases da Receita Federal e demais órgãos estão adequadamente implementados e operando de forma a assegurar o intercâmbio tempestivo das informações necessárias à gestão, fiscalização e acompanhamento dos resultados da política?". As constatações decorrentes das análises realizadas bem como da avaliação das causas raízes do principal problema enfrentado pela política "Lei de TICs" estão descritas no subcapítulo a seguir.

5.1. Causa-Raiz: Recursos Tecnológicos e Sistemas de Informação sem Integração e Acompanhamento de Dados

5.1.1. Ausência de intercâmbio bidirecional e tempestivo de informações entre MCTI e RFB para a gestão Lei de TICs

A implementação de um modelo de compartilhamento de informações entre MCTI e RFB viabilizará o intercâmbio bidirecional e tempestivo de dados, aprimorando o acompanhamento dos benefícios e promovendo maior eficiência, transparência e controle na gestão da renúncia fiscal da Lei de TICs.

- *Situação encontrada (achados)*

Embora a Lei 13.969/2019 e o Decreto 10.356/2020 prevejam formalmente o fluxo de informações entre o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a operacionalização desses fluxos não se encontra plenamente padronizada nem otimizada, o que compromete a eficiência da gestão da renúncia fiscal.

O fluxo de certificação está devidamente formalizado — com a certificação pelo MCTI e o subsequente encaminhamento à RFB —, contudo, o retorno de informações essenciais à gestão integrada não ocorre de maneira estruturada. Na prática, a integração entre os órgãos é predominantemente unidirecional (do MCTI à RFB), restringindo-se ao envio de certificados de crédito, sem a devolutiva de dados que permitam validações cruzadas e o aprimoramento dos mecanismos de controle.

- *Critérios*

A Lei 13.969/2019 (Art. 5º, § 5º) e o Decreto 10.356/2020 (Art. 28) definem o fluxo formal de encaminhamento da certificação do MCTI para a RFB.

A IN RFB 1.953/2020 define procedimentos de compensação.

O Relatório de Auditoria CGU 823651/2020 (item 2.3.2) aponta que a verificação de informações relevantes junto a bases governamentais ainda não foi concretizada.

O Acórdão 1.905/2014-TCU-Plenário identifica historicamente o vácuo normativo na divisão de competências e a falta de intercâmbio de bases de dados entre os órgãos gestores e o Fisco.

- *Evidências e sua análise*

A Nota Informativa 214/2026-MCTI (itens "e", "f" e "h") descreve que a integração via *webservice* destina-se apenas ao envio de dados do crédito (CNPJ, valor, período) e admite a complexidade técnica para validar faturamento junto ao SERPRO. O Plano de Transformação Digital carece de cronograma e produtos formais para ampliar a interoperabilidade.

- *Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada*

A análise intempestiva das informações entre os órgãos envolvidos compromete o acompanhamento oportuno da situação das empresas beneficiárias, criando condições para que irregularidades não sejam identificadas em tempo hábil.

A ausência de intercâmbio consolidado de dados eleva o risco de não detecção de compensações indevidas de créditos no prazo legal de cinco anos previsto para a homologação, nos termos do art. 8º, § 2º, da Lei 13.969/2019.

- *Causas*

Causa-Raiz: Recursos tecnológicos e sistemas de informação sem integração e acompanhamento de dados.

Não foi desenvolvido modelo operacional adequado que viabilize a automação de validações.

Avanços legislativos que reconhecem os benefícios fiscais como exceção ao sigilo fiscal são recentes.

- *Medidas propostas*

Determinar ao MCTI e à RFB que, no prazo de 180 dias, definam e formalizem, de forma conjunta, o processo de negócio para o intercâmbio bidirecional e tempestivo de informações sobre os benefícios da Lei de TICs, incluindo o fluxo de envio de dados pela RFB ao MCTI, de modo a viabilizar a gestão integrada, em conformidade com a Lei 13.969/2019 e o Decreto 10.356/2020.

No contexto de outra fiscalização (TC 007.627/2024-6, sobre a Lei do Bem), o TCU realizou aprofundamento analítico dos dados constantes das bases da RFB e do MCTI. Naquela oportunidade, foi possível esboçar procedimento de validação cruzada entre os dados declarados pelos beneficiários/contribuintes da Lei do Bem a cada órgão responsável, bem como propor determinação voltada à resolução da questão então identificada. De forma análoga, pretende-se aprofundar a análise de dados na próxima fase deste acompanhamento, com a realização de validação cruzada dos dados declarados pelos beneficiários/contribuintes da Lei de TICs aos respectivos órgãos competentes.

- *Benefícios de controle esperados*

Os principais benefícios de controle esperados para esta proposta de encaminhamento são:

a) aumento da transparência e da fidedignidade dos dados de renúncia fiscal;

b) melhoria da eficiência operacional da administração pública federal na gestão dos incentivos;

c) redução do risco de prejuízo ao erário por decadência administrativa, decorrente de utilização indevida de créditos financeiros.

6. CONCLUSÃO

A presente fiscalização integra o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP 2026) e teve por objetivo acompanhar a implementação e a avaliação dos resultados da política pública instituída pela Lei 8.248/1991 (Lei de TICs) e alterações posteriores, que trata dos gastos tributários associados aos incentivos concedidos ao setor de Tecnologia da Informação e Comunicação, no exercício de 2025. A análise foi guiada pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP), aplicando questionário de autoavaliação ao gestor e examinando a governança e a gestão, a alocação e uso de recursos, os mecanismos de monitoramento e avaliação e o alcance de objetivos e metas, à luz da elevada materialidade fiscal e da relevância estratégica da política para a competitividade e a transformação digital do país.

Os achados evidenciam um quadro de avanços importantes, mas também lacunas estruturais que condicionam a efetividade da Lei de TICs. Em primeiro lugar, constatou-se que a política dispõe de arranjo normativo robusto, com repartição de competências entre MCTI, MDIC e RFB, estrutura de habilitação e fiscalização de P,D&I e uso de relatórios demonstrativos anuais auditados, o que contribui para a integridade dos dados e para a transparência. Contudo, a coordenação opera predominantemente em nível macro, sem a plena institucionalização de estruturas operacionais de coordenação, de gestão de riscos e de monitoramento e avaliação, o que gera risco de atuação fragmentada, dificulta o uso integrado de bases de dados e limita a capacidade de orientar a gestão pela entrega de resultados. Em segundo lugar, verificou-se que, embora existam indicadores de processo e de eficácia intermediária e avanços recentes na regulamentação de indicadores de PPB e de P,D&I, a política permanece sem linhas de base e metas formais, impedindo a mensuração objetiva da eficácia e da efetividade e enfraquecendo o juízo sobre o retorno socioeconômico da renúncia fiscal. Por fim, constatou-se que, apesar da existência de estrutura formal de coleta, consolidação e divulgação de dados e de iniciativas de aprimoramento tecnológico (Novo Sigplani, uso de auditoria independente, integração gradual de bases), o monitoramento concentra-se em verificação de conformidade aos requisitos mínimos de investimento, sem rotina estruturada de avaliação *ex post* nem uso sistemático de metodologias padronizadas, o que reduz a aderência da política às boas práticas de gestão baseada em evidências.

No âmbito da Questão de Auditoria 1 (qualidade da implementação), os achados apontam que a governança e a gestão da Lei de TICs estão assentadas em marco legal e infralegal consistente e contam com estrutura mínima de pessoal, sistemas e processos, mas ainda carecem de coordenação operacional mais robusta, de gestão de riscos plenamente estruturada e de instâncias formalizadas de monitoramento e avaliação. As análises indicam que o gerenciamento de riscos evoluiu de patamar muito baixo para intermediário, com política institucional estabelecida, riscos chave identificados e algumas ações de mitigação em curso, porém sem matriz formal com probabilidade, impacto, responsáveis e indicadores, o que limita a priorização de esforços e a avaliação da efetividade dos controles.

Quanto à Questão de Auditoria 2 (alcance de objetivos e metas), verificou-se que a política produz resultados relevantes em termos de investimentos em P,D&I, faturamento incentivado, geração de patentes, publicações e formação de recursos humanos, mas a ausência de metas e linhas de base impede afirmar, de forma objetiva, se esses resultados correspondem ao que se pretendia alcançar, transformando a prestação de contas em instrumento informativo, mas não avaliativo. No que tange à Questão de Auditoria 3 (causas-raízes), a fiscalização identificou como problema crítico a insuficiente integração de sistemas e de bases de dados, em especial o intercâmbio ainda incompleto e pouco tempestivo de informações entre MCTI e RFB, o que fragiliza o controle da renúncia fiscal e dificulta a implantação de rotinas automatizadas de validação que poderiam reduzir riscos de créditos indevidos e de decadência.

Em conjunto, os achados indicam que o fortalecimento da coordenação operacional, da gestão de riscos, da definição de indicadores e metas e da integração de dados constitui caminho necessário para que a Lei de TICs avance de um modelo centrado em obrigações mínimas de investimento para uma política plenamente orientada a resultados e impactos, com maior segurança na destinação dos recursos públicos e maior transparência perante a sociedade.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Nesses termos, propõe-se:

I. Recomendar ao MCTI e ao MDIC, em consonância com o art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que instituam, em conjunto com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, instância de coordenação operacional interministerial para a implementação da Lei de TICs, com cronograma de reuniões periódicas e atribuições voltadas, em especial, ao alinhamento técnico-operacional, à promoção da interoperabilidade de dados, ao monitoramento conjunto de riscos e ao alinhamento de decisões;

II. Determinar ao MCTI, em consonância com o inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que formalize e publique, em 180 dias, no âmbito do Comitê Técnico de Gestão de Riscos, a Matriz de Riscos Operacional da Lei de TICs, contendo:

a) classificação quantitativa de probabilidade e impacto;
b) indicadores de desempenho para cada ação mitigadora; e
c) cronograma de monitoramento.

III. Determinar ao MCTI, em 360 dias, em consonância com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil:

a) a criação de estrutura e rotina de avaliação *ex post* alinhada ao Guia Prático da Casa Civil e a publicação de um Plano de Monitoramento e Avaliação, adotando a metodologia dos Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil ou similar;
b) a operacionalização das diretrizes da Lei 14.968/2024 e a criação de indicadores de efetividade com mecanismo que extraia as evidências para orientar o processo de revisão de gastos;
c) a criação de indicadores de eficiência administrativa e a publicação de painéis de bordo (*dashboards*) que demonstrem, em especial, o status das análises de Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), o volume de glosas e o tempo médio de processamento, visando reduzir o passivo acumulado;

d) a construção de linhas de base para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, cobrindo período mínimo de 2019 a 2025;
e) o estabelecimento de metas para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mesmo dentro do desenho atual de política com requisitos mínimos obrigatórios;
f) o aprimoramento da seção "Resultados da Lei de TIC", disponível no portal do MCTI, de modo que seu conteúdo passe a contemplar, também, dados e informações relativas ao monitoramento do desempenho e à avaliação de resultados, confrontando, periodicamente, os resultados alcançados com as metas a serem estabelecidas no Plano de Monitoramento e Avaliação.

IV. Determinar ao MCTI e à RFB que, no prazo de 180 dias, definam e formalizem, de forma conjunta, o processo de negócio para o intercâmbio bidirecional e tempestivo de informações sobre os benefícios da Lei de TICs, incluindo o fluxo de envio de dados pela RFB ao MCTI, de modo a viabilizar a gestão integrada, em conformidade com a Lei 13.969/2019 e o Decreto 10.356/2020."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento operacional, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), com o objetivo de avaliar a implementação e os resultados da política pública de incentivos à produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), instituída pela Lei 8.248/1991.

2. A fiscalização foi realizada no âmbito do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP 2026), com foco no exercício de 2025, tendo por escopo examinar a estrutura de governança, a gestão de riscos, a alocação de recursos e os mecanismos de monitoramento e avaliação da política, a qual envolve renúncia fiscal de elevada materialidade.

3. A política é conduzida pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com a participação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), em arranjo institucional que pressupõe atuação coordenada entre os referidos órgãos.

4. Conforme evidenciado pela unidade técnica, embora a política possua arcabouço normativo consolidado, sua implementação apresenta fragilidades relevantes, que comprometem sua governança, transparência e capacidade de entrega de resultados.

5. No que se refere à governança, verificou-se que, apesar da previsão normativa de atuação conjunta entre os órgãos gestores, não há mecanismos operacionais efetivos de coordenação, sendo a atuação caracterizada por fragmentação institucional. A ausência de instância formal de coordenação interministerial dificulta o alinhamento técnico-operacional, a tomada de decisões conjuntas e a integração de informações, fragilizando a eficiência da política.

6. Em relação à gestão de riscos, a auditoria identificou evolução recente com a instituição de política formal no âmbito do MCTI. Todavia, o processo ainda se encontra em estágio intermediário de maturidade, especialmente em razão da inexistência de Matriz de Riscos operacional formalizada, que contemple classificação de probabilidade e impacto, definição de indicadores e cronograma de monitoramento. Tal lacuna limita a priorização das ações de controle e reduz a capacidade de atuação preventiva, em desconformidade com as diretrizes do Decreto 9.203/2017.

7. O aspecto mais crítico apontado pela unidade técnica refere-se aos mecanismos de monitoramento e avaliação da política. A gestão da Lei de TICs encontra-se predominantemente orientada à verificação de conformidade, isto é, ao cumprimento dos requisitos mínimos de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), sem contemplar avaliação estruturada dos resultados alcançados.

8. Nesse contexto, verificou-se a ausência de indicadores de desempenho plenamente estruturados, bem como de metas quantitativas e de linhas de base que permitam aferir, de forma objetiva, a eficiência, a eficácia e a efetividade da política. Ademais, o monitoramento atualmente

realizado não contempla indicadores de eficiência administrativa, notadamente aqueles relacionados à análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs), como tempo médio de processamento, volume de glosas e dimensionamento de passivos, o que compromete a capacidade de gestão operacional.

9. Tais fragilidades impedem a mensuração do alcance dos objetivos da política pública e comprometem a tomada de decisão baseada em evidências, em desconformidade com o disposto no §16 do art. 37 da Constituição Federal, além de dificultarem o controle social e institucional sobre a aplicação dos recursos públicos.

10. Outro ponto relevante diz respeito à integração de dados entre os órgãos responsáveis pela política. A unidade técnica identificou que o fluxo de informações entre o MCTI e a RFB ocorre de forma predominantemente unidirecional, o que limita o cruzamento de dados, reduz a capacidade de validação das informações prestadas pelas empresas e eleva o risco de fruição indevida dos benefícios fiscais.

11. Ademais, a limitação no intercâmbio de informações entre o MCTI e a RFB, atualmente caracterizado por fluxo predominantemente unidirecional, restringe a capacidade do gestor de validar dados essenciais à concessão e ao acompanhamento dos benefícios fiscais, notadamente aqueles relativos ao faturamento incentivado e à base de cálculo dos dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Nessa configuração, a administração passa a depender, em grande medida, de informações autodeclaradas pelas empresas beneficiárias, sem o adequado cruzamento com bases fiscais oficiais, o que eleva o risco de inconsistências, tais como a classificação indevida de receitas como incentivadas ou a imputação de despesas não elegíveis como investimentos em PD&I, com potencial impacto na fruição de benefícios em montante superior ao devido.

12. A unidade técnica propôs conjunto de medidas que atuam diretamente sobre as causas estruturais dos problemas identificados, abrangendo o fortalecimento da governança, o aprimoramento da gestão de riscos, a implementação de sistema de monitoramento e avaliação e a integração de dados entre os órgãos gestores. Em síntese, as propostas incluem: (i) a instituição de instância de coordenação operacional interministerial; (ii) a formalização e publicação da Matriz de Riscos da política; (iii) a criação de estrutura e rotina de avaliação *ex post*, com definição de indicadores, metas e linhas de base; e (iv) a formalização de processo de intercâmbio bidirecional de informações entre o MCTI e a RFB.

13. Após análise dos comentários apresentados pelo gestor, a unidade técnica concluiu pela manutenção das propostas de encaminhamento, entendimento com o qual concordo integralmente.

14. Com efeito, cumpre destacar que a política da Lei de TICs envolve renúncia fiscal de grande magnitude, estimada entre aproximadamente R$ 6 bilhões e R$ 8 bilhões anuais, conforme apontado na instrução, o que evidencia sua elevada materialidade no âmbito das finanças públicas. Esse volume expressivo de recursos públicos, ainda que na forma de gasto tributário, impõe a necessidade de mecanismos robustos de governança, monitoramento e avaliação, de modo a assegurar que os incentivos concedidos estejam efetivamente gerando os resultados esperados em termos de inovação, competitividade e desenvolvimento tecnológico. A ausência de parâmetros objetivos de desempenho compromete a transparência e dificulta a adequada avaliação da relação custo-benefício da política.

15. Não procede o argumento de que a autonomia das empresas inviabilizaria a fixação de metas. Ao contrário, a concessão de incentivos fiscais demanda a existência de mecanismos de indução e de avaliação que permitam verificar o alcance dos objetivos públicos pretendidos, sob pena de fragilizar a governança e a accountability do gasto tributário.

16. Nesse sentido, as determinações propostas pela unidade técnica mostram-se essenciais para o fortalecimento da gestão da política pública. A formalização da Matriz de Riscos permitirá uma atuação mais preventiva e orientada à criticidade; a estruturação de sistema de monitoramento e avaliação viabilizará a mensuração de resultados e o aperfeiçoamento contínuo da política; e a implementação de intercâmbio bidirecional de dados entre o MCTI e a RFB constitui medida estruturante, essencial para assegurar a integridade do sistema de incentivos.

17. Do mesmo modo, a instituição de instância de coordenação interministerial contribuirá para superar a fragmentação atualmente existente, promovendo maior alinhamento entre os órgãos gestores e maior eficiência na condução da política.

18. Dessa forma, entendo que as propostas da unidade técnica são adequadas e suficientes para enfrentar as fragilidades identificadas, promovendo o aprimoramento da governança, da transparência e da orientação a resultados da política da Lei de TICs, razão pela qual acompanho integralmente o posicionamento da unidade técnica.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1760/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.654/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
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 acompanhamento operacional da política pública de incentivos à produção de bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), instituída pela Lei 8.248/1991 (Lei de TICs).

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, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação:

9.1.1.1. em consonância com o inciso VI do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que formalize e publique, em 180 dias, no âmbito do Comitê Técnico de Gestão de Riscos, a Matriz de Riscos Operacional da Lei de TICs, contendo:

a)classificação quantitativa de probabilidade e impacto;

b)indicadores de desempenho para cada ação mitigadora; e

c)cronograma de monitoramento.

9.1.1.2. em consonância com o §16 do Art. 37 da Constituição Federal, as Leis 8.248/1991 e 14.968/2024, e os Decretos 5.906/2006, 9.203/2017, 10.356/2020 (art. 58), bem como com os Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil, em 360 dias:

a)a criação de estrutura e rotina de avaliação *ex post* alinhada ao Guia Prático da Casa Civil e a publicação de um Plano de Monitoramento e Avaliação, adotando a metodologia dos Guias práticos de análise *ex ante* e *ex post* da Casa Civil ou similar;

b)a operacionalização das diretrizes da Lei 14.968/2024 e a criação de indicadores de efetividade com mecanismo que extraia as evidências para orientar o processo de revisão de gastos;

c)a criação de indicadores de eficiência administrativa e a publicação de painéis de bordo (*dashboards*) que demonstrem, em especial, o status das análises de Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), o volume de glosas e o tempo médio de processamento, visando reduzir o passivo acumulado;

d)a construção de linhas de base para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, cobrindo período mínimo de 2019 a 2025;

e)o estabelecimento de metas para os indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, mesmo dentro do desenho atual de política com requisitos mínimos obrigatórios; e

f)o aprimoramento da seção "Resultados da Lei de TIC", disponível no portal do MCTI, de modo que seu conteúdo passe a contemplar, também, dados e informações relativas ao monitoramento do desempenho e à avaliação de resultados, confrontando, periodicamente, os resultados alcançados com as metas a serem estabelecidas no Plano de Monitoramento e Avaliação.

9.1.2. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil que, no prazo de 180 dias, definam e formalizem, de forma conjunta, o processo de negócio para o intercâmbio bidirecional e tempestivo de informações sobre os benefícios da Lei de TICs, incluindo o fluxo de envio de dados pela RFB ao MCTI, de modo a viabilizar a gestão integrada, em conformidade com a Lei 13.969/2019 e o Decreto 10.356/2020;

9.2. recomendar ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que, em consonância com o art. 4º do Decreto 9.203/2017 e com o Decreto 10.356/2020, que instituam, em conjunto com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, instância de coordenação operacional interministerial para a implementação da Lei de TICs, com cronograma de reuniões periódicas e atribuições voltadas, em especial, ao alinhamento técnico-operacional, à promoção da interoperabilidade de dados, ao monitoramento conjunto de riscos e ao alinhamento de decisões;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e à Casa Civil da Presidência da República;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1760-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 016.155/2025-4
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA. AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO E EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. APEXBRASIL. AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE, TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA DOS ATOS DE GESTÃO RELACIONADOS AO PROJETO EXPO OSAKA 2025. REGULARIDADE DO ATO DE CANCELAMENTO DO PROJETO TIPO A, MOTIVADA POR RISCOS TÉCNICOS E FINANCEIROS, E CONTRATAÇÃO DIRETA DO TIPO X. ACHADOS. DEFICIÊNCIAS NA TRANSPARÊNCIA E FRAGILIDADE ESTRUTURAL NA GOVERNANÇA DA AGÊNCIA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA. AUTORIZAÇÃO PARA MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria Integrada realizada para avaliar a regularidade, a transparência e a governança dos atos de gestão relacionados ao projeto Expo Osaka 2025, praticados pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil).

2.Reproduzo a seguir o teor principal do relatório produzido pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade (peça 84), o qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 85 e 86):

I. INTRODUÇÃO

I.1. Origem, objeto e problema da auditoria

1. *O presente relatório trata da auditoria integrada realizada para avaliar aspectos de conformidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos de gestão e os processos decisórios correlatos praticados pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) relacionados à mudança do pavilhão tipo A para o pavilhão tipo X na participação do Brasil na Expo Osaka 2025, conforme registro Fiscalis 169/2025.*
2. *A presente auditoria integrada teve origem na Comunicação ao Plenário proferida pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, durante a Sessão Plenária de 4/6/2025 (conforme Ata 19/2025). A comunicação relatou preocupações substantivas identificadas durante visita ao Pavilhão do Brasil na Exposição Universal de Osaka 2025 (Expo Osaka 2025), no Japão. As preocupações centraram-se em potenciais irregularidades nos processos de contratação, na ausência de transparência ativa e em possíveis fragilidades estruturais nos mecanismos de controle interno da ApexBrasil, entidade responsável pela participação brasileira no evento.*
3. *O objeto desta auditoria compreendeu o conjunto de atos de gestão e os processos decisórios correlatos, praticados pela ApexBrasil, relacionados a mudança do pavilhão tipo A para o pavilhão tipo X na participação do Brasil na Expo Osaka 2025.*
4. *O problema central que esta auditoria buscou examinar foi a aparente desconformidade na gestão dos recursos públicos destinados à Expo Osaka 2025, materializada na decisão da ApexBrasil de descartar um projeto de pavilhão selecionado por meio de concurso público em favor de uma contratação direta de alto valor, sob justificativas questionadas.*
5. *Essa decisão, aliada à falta de transparência dos atos e à potencial fragilidade na estrutura de controle interno da Agência, levantou dúvidas sobre a aderência da gestão aos princípios constitucionais da Administração Pública, como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.*

I.2. Objetivos da auditoria

6. *O objetivo da auditoria foi verificar a regularidade dos procedimentos e das despesas incorridas pela ApexBrasil relacionados a mudança do pavilhão tipo A para o pavilhão tipo X na participação do Brasil na Expo Osaka 2025.*

7. *Com base na Comunicação do Ministro Walton Alencar Rodrigues, a auditoria foi estruturada para responder a três objetivos específicos e inter-relacionados:*

a) ***avaliar a regularidade e a conformidade do processo decisório*** *que resultou na não continuidade do projeto arquitetônico de Márcio Kogan (Studio MK27), vencedor do concurso público realizado em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e na subsequente contratação direta da diretora artística Bia Lessa, por meio de sua empresa Dois + Dois Comunicações Ltda., examinando as justificativas técnicas, econômicas e legais que fundamentaram tal substituição;*

b) ***verificar a aderência da ApexBrasil ao princípio da transparência****, tendo como parâmetros a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011) e sua regulamentação, a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) aplicável aos Serviços Sociais Autônomos no que tange à divulgação de contratos, despesas, critérios de seleção, pareceres técnicos e jurídicos e demais documentos pertinentes à Expo Osaka 2025;*

c) ***analisar o posicionamento da função de auditoria interna na estrutura organizacional da ApexBrasil e sua atuação nos processos relacionados à Expo Osaka 2025*** *tendo como parâmetros as normas e boas práticas de governança, considerando sua vinculação à Presidência da Agência e o potencial conflito de interesses decorrente dessa estrutura.*

I.3. Escopo e período desta auditoria

I.3.1. Escopo e não-Escopo

8. *A auditoria abrangeu o ciclo de vida do projeto Expo Osaka 2025 no âmbito da ApexBrasil a partir da assinatura do contrato com o Studio MK27, vencedor do concurso organizado pelo IAB. A* ***amplitude*** *da análise incluiu a decisão de rescindir o contrato firmado inicialmente para a arquitetura e expografia do pavilhão brasileiro no evento, o processo de contratação direta do novo projeto e todos os atos administrativos, financeiros e contratuais subsequentes.*

9. *Em* ***profundidade****, o exame contemplou a análise detalhada dos normativos internos da Agência, como o Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) (peça 24), o Estatuto Social (peça 20) e os Regimentos Internos (peças 21 a 23), as atas de reuniões do Conselho Deliberativo da ApexBrasil (CDA) e do Conselho Fiscal da ApexBrasil (CFA), pareceres jurídicos, relatórios técnicos, processos de contratação e pagamento, o conteúdo publicado no portal da transparência da entidade e os documentos produzidos pela Auditoria Interna da ApexBrasil.*

10. *O* ***não-escopo*** *desta auditoria compreendeu:*

a) a avaliação do mérito artístico ou cultural dos projetos arquitetônicos (vencedor do concurso e contratado diretamente), limitando-se a análise aos aspectos de conformidade, economicidade e aderência aos objetivos propostos;

b) a contratação do IAB para realização do concurso público;

c) contratos e projetos da ApexBrasil relacionados à Expo Osaka 2025 que não tenham sido afetados e não tenham relação com a decisão de troca do pavilhão tipo A para o pavilhão tipo X (exceto no aspecto da transparência, a qual foi examinada em relação a todos os atos, processos e documentos relativos à Expo Osaka 2025);

d) atos de gestão da ApexBrasil ocorridos antes de 5/4/2023 (data da assinatura do contrato com o Studio MK27);

e) outros contratos e projetos da ApexBrasil que não possuam relação direta com a participação na Expo Osaka 2025.

I.3.2. Período de abrangência

11. *O período de abrangência desta auditoria cobriu os atos praticados a partir de 5/4/2023, data da assinatura do contrato com o Studio MK27, até o dia 20/10/2025, de modo a assegurar uma análise completa do processo decisório e de suas consequências.*

I.4. Critérios de auditoria

12. *Os critérios utilizados para avaliar a conformidade e o desempenho dos atos de gestão da ApexBrasil incluíram, principalmente, o Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) (peça 24) da própria Agência; os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37 da CF/88); os normativos de transparência, notadamente a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021; o Decreto 4.584/2003, que instituiu a ApexBrasil; os referenciais de governança e controle, como o Modelo das Três Linhas (IIA); e a jurisprudência desta Corte. O detalhamento completo dos critérios consta no Apêndice B. O detalhamento do marco normativo do objeto, que, em grande parte, sobrepõe-se aos critérios de auditoria, consta no Apêndice C.*

I.5. Materialidade e Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

13. *A materialidade desta auditoria foi considerada alta sob duas perspectivas.*

14. *Sob a perspectiva **qualitativa**, foi considerada alta, envolvendo significativo risco reputacional para o Brasil em um evento de alcance global, a integridade dos processos de contratação pública e a observância de princípios fundamentais da administração. O impacto potencial na confiança pública e na percepção internacional sobre a governança brasileira é grande.*

15. *Sob a perspectiva **quantitativa**, a materialidade das despesas relacionadas à Expo Osaka 2025 é significativa. Conforme o documento "Demonstrações Contábeis de 31/12/2024 e Relatório dos Auditores Independentes" (peça 59), disponível no site da ApexBrasil, até o final de 2024, período anterior ao início do evento, já haviam sido despendidos R$ 107,5 milhões, sendo R$ 6,3 milhões em 2023 e R$ 101,2 milhões em 2024. Portanto, o **Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) desta auditoria é de R$ 107,5 milhões**.*

I.6. Metodologia, nível de asseguração e limitações

16. *A metodologia utilizada combinou diferentes técnicas de coleta e análise de dados para garantir a triangulação das informações e a robustez das evidências que fundamentaram os achados. Foram empregadas as seguintes técnicas:*

a) ***Análise documental**: exame integral dos processos administrativos da contratação do Studio MK27 e a respectiva rescisão contratual e da contratação direta de Bia Lessa; análise do Estatuto Social da ApexBrasil (peça 20), dos Regimentos Internos da ApexBrasil (peça 21), do CDA (peça 22) e do CFA (peça 23), do RLC da ApexBrasil (peça 24), de outras normas estruturantes da ApexBrasil, de atas de reuniões do CDA e do CFA, de pareceres jurídicos internos, e de pareceres e outros documentos produzidos pela auditoria interna da ApexBrasil;*

b) ***Inspeção**: verificação in loco do conteúdo publicado no portal da transparência da ApexBrasil, comparando-o com as exigências da LAI e dos Acórdãos do TCU, e documentando eventuais omissões;*

c) ***Entrevistas**: realização de entrevista semiestruturada com o responsável pela Coordenação de Auditoria Interna (CAI), com a Gerente de Integridade e Compliance (GIC), e com diversos gerentes e coordenadores da ApexBrasil simultaneamente, em inspeção guiada do Portal da Transparência da ApexBrasil;*

d) ***Circularização**: mediante a realização de entrevistas com o Studio MK27, para que apresentasse sua versão sobre a rescisão contratual e sobre eventual proposta de readequação do projeto ao novo tipo de pavilhão.*

17. *Esta auditoria foi conduzida para fornecer um nível de **asseguração razoável** aos usuários do relatório. Isso significa que os procedimentos planejados e executados visavam reduzir o risco de auditoria a um nível aceitavelmente baixo, permitindo que a equipe de auditoria formasse conclusões robustas e bem fundamentadas sobre os objetivos propostos.*

18. *A asseguração razoável não é uma garantia absoluta, mas indica que as conclusões são baseadas em evidências suficientes e apropriadas, e que o relatório apresenta de forma transparente a metodologia, as limitações e os achados que sustentam o trabalho.*

19. *Esta auditoria foi conduzida em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). Por se tratar de uma auditoria integrada, os trabalhos observaram tanto o Manual de Auditoria Operacional (MAO), alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), quanto os Padrões de Auditoria de Conformidade (aprovados pela Portaria-Segecex 26/2009) e as Orientações para Auditorias de Conformidade (aprovadas pela Portaria-Adplan 1/2010). Nenhuma restrição* ***significativa*** *foi imposta aos exames.*

20. *Este relatório está estruturado nos seguintes capítulos: o Capítulo II apresenta a visão geral do objeto auditado; o Capítulo III consolida a análise da equipe sobre a regularidade do processo decisório que levou à substituição do pavilhão (Questão 1); o Capítulo IV detalha os achados de auditoria relativos às deficiências de transparência (Achado 1) e de governança do controle interno (Achado 2); o Capítulo V traz fatos relevantes relacionados ao objeto da fiscalização, mas que serão apurados em denúncia autuada durante a fiscalização (peça 54); e os Capítulos VI e VII apresentam, respectivamente, a conclusão desta equipe e as propostas de encaminhamento à deliberação superior.*

21. *A versão preliminar do relatório de fiscalização (peça 70) foi enviada para comentários dos gestores da ApexBrasil, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, no subitem 6.5 do Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex/TCU 18/2020) e no art. 14, §1º, da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020. A análise dos comentários apresentados pelos gestores consta do Apêndice L.*

II. VISÃO GERAL DO OBJETO

II.1. Histórico do objeto

22. *As Exposições Universais são eventos que reúnem países e organizações internacionais para apresentar soluções para desafios globais, oferecendo uma experiência imersiva sobre um tema escolhido. Tradicionalmente, servem também como plataforma para impulsionar novos negócios e investimentos internacionais.*

23. *A ApexBrasil, dada a sua competência de promover os produtos brasileiros no exterior, atrair investimentos estrangeiros e apoiar a internacionalização de empresas brasileiras, é a entidade responsável por organizar a participação do Brasil nas Exposições Universais. Em setembro de 2021, a agência foi oficialmente designada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) como Autoridade Nacional do país na Expo Osaka 2025. Assim, coube à entidade, entre outras ações, a montagem do pavilhão brasileiro na feira.*

24. *A decisão de construir um pavilhão do tipo A, ou seja, uma estrutura customizada e construída pelo próprio país participante ("Self-build"), ocorreu em outubro de 2022. Essa escolha estava alinhada com as participações brasileiras em Exposições Universais anteriores, como as de Milão (2015) e Dubai (2020), devido à relevância do pavilhão nacional como instrumento de divulgação de negócios e atração de investimentos. Posteriormente, por meio de concurso público realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o projeto arquitetônico do pavilhão brasileiro foi atribuído ao escritório MK27, que se classificou em primeiro lugar no certame.*

25. *Entretanto, fatores como a inflação, a escassez de fornecedores em meio a uma crise sistêmica na construção civil japonesa e os riscos técnicos associados ao cronograma por parte da única empresa de construção japonesa cujo valor proposto estava dentro do orçamento estipulado pela ApexBrasil (24 milhões de dólares) levaram a ApexBrasil a rescindir o contrato com o estúdio MK27 e mudar o pavilhão brasileiro para o tipo X.*

26. *O pavilhão tipo X tem estrutura menor e simplificada, em relação à do tipo A, e é entregue pela própria organização da Expo, cabendo aos países participantes arcarem com os custos apenas do aluguel e dos processos de contratação necessários para projetos de interiores e de fachada. O*

governo japonês, frente às dificuldades circunstanciais do mercado de construção civil japonês, sugeriu ao governo brasileiro tal mudança.

27. *Outro fator apontado pela ApexBrasil como fundamento para a decisão de trocar o projeto do pavilhão tipo A para um tipo X foi a possibilidade "para a gestão atual validar ou corrigir os rumos traçados para a participação brasileira na Expo Osaka 2025", à luz do Planejamento Estratégico 2024-2027 (peça 58), aprovado pela atual gestão, que não é a mesma que conduzia a ApexBrasil à época do concurso para o projeto de pavilhão tipo A. Segundo a ApexBrasil, essa mudança de projeto representaria uma economia projetada de R$ 140 milhões, além de um benefício fiscal de cerca de R$ 10,7 milhões, o que contribuiria para o alinhamento ao atual planejamento estratégico, liberando recursos para outras ações da agência.*

28. *A imagem abaixo, produzida pela ApexBrasil, sintetiza a cronologia dos fatos até 9/10/2023, data da manifestação técnica da Gerência de Exposições Universais e Projetos Especiais (GEUPE) da ApexBrasil que subsidiou a decisão da gestão de abandonar o projeto de pavilhão tipo A em favor do projeto de pavilhão tipo X (peça 38).*

Figura 13 – Cronologia dos fatos até 9/10/2023

Fonte: Manifestação Técnica da Gerência de Exposições Universais e Projetos Especiais (GEUPE) da ApexBrasil de 9/10/2023, p. 6 (peça 38).

29. *Para viabilizar a participação brasileira, após a mudança para o pavilhão simplificado tipo X, a ApexBrasil optou por contratar diretamente a empresa Dois + Dois Comunicações Ltda. A decisão de rescindir o contrato outrora vigente e proceder à contratação direta por inexigibilidade, aparentemente ignorando a lista de classificados do concurso público realizado pelo IAB, é o ponto central desta auditoria.*

30. *A análise desta auditoria, portanto, se debruça sobre dois momentos distintos: o primeiro, a decisão de abandonar o projeto tipo A, justificada pela gestão como uma medida necessária de mitigação de riscos técnicos e financeiros; e o segundo, o método de contratação da nova solução,*

que, ao optar pela inexigibilidade, suscita os principais questionamentos quanto à legalidade e impessoalidade do ato.

II.2. Objetivos das Exposições Universais, da ApexBrasil e do pavilhão brasileiro na Expo Osaka 2025

31. *Em relação às Exposições Universais, de forma geral, o Bureau International des Expositions (BIE), define o objetivo de tais eventos como: "encontrar soluções para desafios fundamentais que a humanidade enfrenta, oferecendo uma jornada dentro de um tema escolhido por meio de atividades envolventes e imersivas. Organizados e facilitados por governos e reunindo países e organizações internacionais".*

32. *Já o objetivo principal da ApexBrasil pode ser extraído diretamente de sua lei instituidora (Lei 10.668/2003). Dessa forma, cabe à entidade: "promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos". Mais especificamente, em relação ao quadriênio 2024-2027, o contrato de gestão firmado para o respectivo período estabelece que cabe à agência: "Ampliar a presença do Brasil na economia global para impulsionar o desenvolvimento sustentável do país, contribuindo com as políticas públicas nacionais por meio da promoção das exportações, internacionalização e atração de investimentos estrangeiros", objetivo este que é detalhado em outros seis objetivos estratégicos e uma série de metas.*

33. *Por fim, o objetivo do Pavilhão Brasileiro na Expo Osaka 2025 é, conforme definido nos Planos Estratégicos e de Ação da ApexBrasil, "utilizar o Pavilhão do Brasil nas Exposições Universais como plataforma para a promoção da imagem do País, de produtos brasileiros e de oportunidades de investimentos".*

II.3. Responsáveis, beneficiários e principais produtos

34. *A responsabilidade primária pela organização da participação brasileira na Expo Osaka 2025 é da ApexBrasil, designada como Autoridade Nacional do país no evento pelo MRE.*

35. *Os beneficiários da intervenção dividem-se em dois grupos. Os beneficiários diretos são as empresas brasileiras com potencial de internacionalização, incluindo micro, pequenas e médias empresas, que utilizam o evento para prospecção de mercados e geração de negócios. Os beneficiários indiretos são os potenciais investidores estrangeiros e a sociedade brasileira, que se beneficiam da promoção da imagem do país e da atração de investimentos.*

36. *Para viabilizar a participação brasileira no evento foram necessários: (1) o Pavilhão do Brasil (Tipo X), incluindo sua concepção expográfica, construção interna (Fit Out) e operação logística no Japão; (2) a agenda de promoção de negócios (eventos B2B, rodadas de investimento); e (3) as ações de comunicação e promoção da imagem do país e dos produtos brasileiros durante o evento.*

II.4. Governança e controles internos

37. *As principais instâncias de governança da ApexBrasil, conforme sua estrutura regimental, são o CDA, órgão máximo responsável pelo direcionamento estratégico e pela aprovação das principais políticas da Agência; o CFA, órgão de fiscalização e assessoramento ao CDA para assuntos de gestão contábil, patrimonial e financeira; e a Diretoria Executiva (DIREX), órgão colegiado, composto pela Presidência, Diretoria de Negócios (área fim) e Diretoria de Gestão Corporativa (área meio), responsável pela gestão administrativa, técnica e financeira.*

38. *Os sistemas de controle da entidade incluem a Coordenação de Auditoria Interna (CAI), que, regimentalmente, está posicionada sob a Gerência de Integridade e Compliance (GIC), a qual é subordinada diretamente à Presidência da Agência (que integra a DIREX). A governança é apoiada por nove comissões e comitês permanentes de assessoramento – dispostos no art. 28 do Regimento Interno da Agência (peça 21) –, como o Comitê Gestor de Contratações (CGC). Externamente à ApexBrasil, há a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), órgão vinculado ao Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) responsável por acompanhar e avaliar o desempenho da*

ApexBrasil à luz do Contrato de Gestão (peça 57) e recomendar ajustes ou ações corretivas ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

II.5. Aspectos orçamentários e financeiros, metas e riscos inerentes

39. *As demonstrações financeiras da Agência revelam que a entidade depende quase que totalmente da receita com contribuição social líquida sem contraprestação (CSO), que corresponde a mais de 95% do total das receitas operacionais da Agência. A CSO é um tributo de natureza parafiscal arrecadado pela Receita Federal do Brasil (RFB) junto a empresas dos setores industrial, comercial e de serviços. Essa predominância da CSO nas receitas da ApexBrasil reforça a importância de que a ApexBrasil seja fiscalizada pelo TCU e preste contas à sociedade, mesmo não se tratando de uma instituição pública em sentido estrito.*

40. *A participação do Brasil na Expo Osaka 2025 é um projeto de elevada materialidade financeira. Conforme as demonstrações contábeis da Agência (peça 59), a execução financeira do projeto demonstrou uma curva de aceleração acentuada, totalizando R$ 107,5 milhões executados até 31/12/2024 (sendo R$ 6,3 milhões em 2023 e R$ 101,2 milhões em 2024).*

41. *O projeto atua como instrumento para o cumprimento da missão da ApexBrasil de "Ampliar a presença do Brasil na economia global", conforme definido no Plano Estratégico 2024-2027. As principais metas e indicadores de desempenho institucionais que a Expo Osaka visa impactar diretamente incluem os Objetivos Estratégicos 1 (Promoção das Exportações), 2 (Atração de Investimentos) e 3 (Imagem). As metas quantitativas para o ciclo 2024-2027 incluem, por exemplo, atingir 6.000 empresas exportadoras apoiadas, 239 investidores em atendimento e 36 projetos de investimentos anunciados.*

42. *Além da materialidade financeira, o projeto possui riscos inerentes significativos. O principal risco identificado no planejamento do objeto foi o risco de execução no Japão, decorrente de uma crise sistêmica no setor de construção civil local, marcada por inflação acentuada e escassez de fornecedores e mão de obra. Isso gerou riscos técnicos elevados relacionados ao cumprimento do cronograma e riscos financeiros de volatilidade, confirmados pela disparidade entre os valores ofertados na licitação para a construção do Pavilhão Tipo A. Adicionalmente, o projeto possui um elevado risco reputacional qualitativo para o Brasil, dada sua visibilidade em um evento de alcance global.*

43. *A decisão de migrar do pavilhão tipo A para o tipo X, detalhada no histórico (seção II.1), foi justificada pela gestão como uma resposta a esses riscos. Segundo os gestores, a mudança gerou uma economia projetada de R$ 140 milhões, conforme a comparação de valores apresentada na Figura 2.*

Figura 14 – Comparação de valores dos projetos tipo A e tipo X

Tipo A	
Ações Pré-Osaka	R$ 1.000.000,00
Alojamento Staff	R$ 936.697,17
Construção	R$ 161.159.992,70
Expo Virtual	R$ 2.796.110,96
Gestão de Projeto do Pavilhão	R$ 5.313.309,86
Intérprete	R$ 407.253,56
Operações Gerais	R$ 34.951.387,06
Arquitetura	R$ 11.467.985,22
Audiovisual	R$ 6.000.000,00
Concurso de arquitetura	R$ 320.767,50
Mascote	R$ 1.187.081,50
Tradução de documentos	R$ 300.000,00
Uniformes	R$ 100.000,00
Viagens/Pessoal	R$ 10.000.000,00
Total	R$ 235.940.585,54

Tipo X	
Ações Pré-Osaka	R$ 200.000,00
Alojamento Staff	R$ 461.358,31
Construção - Tipo X	R$ 45.065.249,58
Equipamentos expográficos	R$ 4.949.116,41
Expo Virtual	R$ 2.796.110,96
Expografia (montagem)	R$ 4.949.116,41
Gestão de Projeto do Pavilhão	R$ 5.313.309,86
Intérprete	R$ 407.253,56
Operações Gerais	R$ 13.980.554,82
Arquitetura	R$ 5.219.726,43
Audiovisual	R$ 2.000.000,00
Concurso de arquitetura	R$ 320.767,50
Expografia (projeto)	R$ 288.000,00
Iniciativas culturais	R$ 2.000.000,00
Mascote	R$ 1.187.081,50
Tradução de documentos	R$ 300.000,00
Uniformes	R$ 100.000,00
Viagens/Pessoal	R$ 6.000.000,00
Total	R$ 95.537.645,34

Variação (economia)
R$ 800.000,00
R$ 475.338,86
R$ 116.094.743,12
-R$ 4.949.116,41
R$ -
-R$ 4.949.116,41
R$ -
R$ -
R$ 20.970.832,24
R$ 6.248.258,79
R$ 4.000.000,00
R$ -
-R$ 288.000,00
-R$ 2.000.000,00
R$ -
R$ -
R$ -
R$ 4.000.000,00
R$ 140.402.940,20

Fonte: Manifestação Técnica da Gerência de Exposições Universais e Projetos Especiais (GEUPE) da ApexBrasil de 9/10/2023, p. 22 (peça 38).

44. *Como se nota pela Figura 2, os projetos de pavilhão brasileiro da Expo Osaka 2025 contam com diversos elementos; tais elementos são objeto de diversos contratos e processos administrativos diferentes (denominados internamente como "PELE"). Uma síntese em formato de tabela de todos os contratos, com identificação do processo administrativo o qual integra, relacionados à Expo Osaka 2025 identificados pela equipe desta auditoria consta no Apêndice D deste documento.*

III. A REGULARIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO DE SUBSTITUIÇÃO DO PAVILHÃO BRASILEIRO NA EXPO OSAKA 2025

45. *Este capítulo apresenta as conclusões desta auditoria sobre a Questão 1 da Matriz de Planejamento, que investigou a regularidade do processo decisório da ApexBrasil que resultou na substituição do projeto do pavilhão brasileiro para a Expo Osaka 2025.*

46. *O ponto central da investigação foi a controversa decisão da Agência de abandonar o projeto de arquitetura do pavilhão tipo A (construção customizada), selecionado por meio de concurso público vencido pelo escritório Studio MK27, e optar pela contratação direta da empresa Dois + Dois Comunicações Ltda. para o projeto expográfico de um pavilhão tipo X (estrutura modular alugada).*

47. *A análise divide-se em duas fases cronológicas, detalhadas a seguir:*

a) A Rescisão do Contrato do pavilhão tipo A (Subquestão 1.1): A decisão de abandonar o projeto original foi uma resposta justificada, prudente e tempestiva a fatos supervenientes, imprevisíveis e materialmente relevantes, que tornaram a estratégia original inexequível ou excessivamente arriscada. A gestão agiu em conformidade com os princípios da economicidade e da eficiência.

b) A Contratação Direta para o pavilhão tipo X (Subquestões 1.2 e 1.3): A nova contratação por inexigibilidade de licitação atendeu aos requisitos normativos. A mudança substancial do objeto (de arquitetura para cenografia) tornou o concurso público anterior prejudicado. A singularidade do novo objeto, a notória especialização da contratada e a justificativa de preço foram consideradas

regulares, ressalvada a apuração de denúncia sobre custos acessórios em processo apartado (peça 54).

III.1. Fase 1: A fundamentação para a rescisão do contrato do pavilhão tipo A

48. *A primeira etapa da análise (Subquestão 1.1) verificou se a decisão de rescindir o contrato com o Studio MK27 foi fundamentada em justificativas adequadas e comprováveis, em observância ao Princípio da Motivação e à Teoria dos Motivos Determinantes.*

III.1.1. Situação encontrada: inviabilidade da estratégia original

49. *A estratégia inicial da ApexBrasil, alinhada à prática histórica do Brasil em Exposições Universais, era a construção de um pavilhão tipo A (Self-build), de alto impacto arquitetônico. Para isso, realizou um concurso público nacional, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) (PELE 1557/2022), que culminou na contratação do escritório vencedor, Studio MK27 (Contrato 31-13/2023, peça 32), em 5/4/2023. O orçamento de referência para a construção do pavilhão foi fixado em USD 24 milhões.*

50. *Contudo, entre a contratação do projeto e sua execução, uma série de fatos supervenientes tornou essa estratégia inexequível. A Manifestação Técnica da Gerência de Exposições Universais e Projetos Especiais (GEUPE), de 9/10/2023 (Seq. 129 do PELE 897/2023), consolidou as evidências que fundamentaram a mudança de rumo (peça 38). A análise desta equipe de auditoria confirmou a robustez dessas evidências:*

a) Crise Sistêmica no Mercado Japonês: A principal justificativa foi a crise do setor de construção civil em Osaka. A manifestação técnica detalha um cenário, amplamente noticiado pela imprensa internacional, de acentuada inflação de materiais e escassez de mão de obra, que levou construtoras locais a se recusarem a assumir contratos de preço fixo para projetos complexos.

b) Fracasso da Licitação da Construtora (Evidência Concreta): A ApexBrasil testou o mercado por meio de um processo de contratação internacional (PELE 1267/2023) para a construção. O resultado, em agosto de 2023, foi alarmante: das três propostas finais, uma estava ligeiramente abaixo do orçamento (DMDL, com USD 23,05 milhões), mas as outras duas foram de USD 43,6 milhões e USD 86,1 milhões. Essa disparidade sinalizou a extrema volatilidade e o risco do mercado.

c) Inexequibilidade Técnica da Proposta Vencedora: A diligência realizada pela ApexBrasil sobre a proposta de menor preço (DMDL) revelou que ela era tecnicamente inviável e de alto risco. A estratégia da DMDL baseava-se na fabricação de componentes fora do Japão, implicando riscos logísticos e regulatórios (necessidade de certificações de equivalência). Mais grave, seu parceiro construtor japonês (Yoshiki Kensetsu) possuía apenas uma "Licença de Construção Ordinária", que o impedia legalmente de subcontratar pacotes de serviços relevantes, tornando a execução materialmente impraticável no cenário de escassez de mão de obra.

d) Validação da Consultoria Técnica: Os relatórios da consultoria técnica especializada contratada pela ApexBrasil (LC&Partners) (PELE 1079/2023) corroboraram a análise de risco. O relatório de 30/9/2023 (peça 36 destes autos), por exemplo, classificou como "Alto" o risco de "Atrasos devido à indisponibilidade de mão de obra local ou subcontratados especializados" e o risco de "Atrasos devido à substituição do atual empreiteiro local japonês por um que possua a Licença Especial", entre outros.

e) Ação do Governo Japonês (Validação Externa): O ponto de inflexão ocorreu em 1º/9/2023, quando o governo japonês, ciente da crise que afetava múltiplos países, enviou uma carta oficial ao governo brasileiro (peça 37) formalizando a oferta de uma alternativa: a migração para um pavilhão simplificado, denominado "tipo X", cuja estrutura básica seria construída e entregue pela própria organização da Expo, transferindo o risco de construção do Brasil para o Japão.

51. *Diante desse cenário, a Diretoria Executiva da ApexBrasil, por meio da Resolução DIREX 10-04/2023 (Seq. 130 do PELE 897/2023, peça 41 destes autos), deliberou pela mudança de estratégia, aceitando a oferta do pavilhão tipo X. A decisão foi pautada por dois pilares:*

a) *Economicidade: A análise comparativa de custos projetou uma redução nas despesas totais, de R$ 236 milhões (tipo A) para R$ 95,5 milhões (tipo X), gerando uma economia estimada de R$ 140,4 milhões.*

b) *Mitigação de Risco: A decisão transferiu o principal risco do projeto – o de construção em um mercado volátil e com cronograma apertado – para a organização da Expo, aumentando exponencialmente a probabilidade de o Brasil ter um pavilhão operacional na data de abertura do evento.*

52. *A consequência contratual foi a rescisão do Contrato 31-13/2023 com o Studio MK27 (peça 32), formalizada em 25/10/2023 (Seq. 136 do PELE 897/2023, peça 45 destes autos), invocando a cláusula de rescisão unilateral. A análise dos autos demonstrou que a ApexBrasil agiu com lisura no tratamento de suas obrigações contratuais, reconhecendo, por meio de parecer e manifestação da área técnica (Seq. 159 e 161, peças 39 e 40 destes autos), a obrigação de pagamento pro rata die pelos 35 dias da Etapa IV do projeto que transcorreram entre a aprovação da etapa anterior (gatilho contratual) e a ordem de suspensão, embora o pagamento final ainda estivesse pendente de deferimento ao final da instrução processual.*

III.1.2. Critérios

53. *O principal critério para avaliar a validade da rescisão é o Princípio da Motivação dos Atos Administrativos (previsto na Lei 9.784/1999, art. 50, e no RLC da ApexBrasil, art. 2º), que se vincula à Teoria dos Motivos Determinantes. Segundo essa teoria, a validade de um ato administrativo está condicionada à veracidade e à adequação dos motivos que o fundamentaram.*

54. *Adicionalmente, aplicam-se os Princípios Constitucionais da Economicidade (art. 70) e da Eficiência (art. 37), que exigem do gestor público a busca pela solução de menor custo e maior capacidade de entrega de resultados, especialmente na gestão de riscos.*

III.1.3. Análise

55. *A análise das evidências documentais permite a esta equipe de auditoria concluir que a decisão da Diretoria Executiva da ApexBrasil de revisar a estratégia de participação na Expo Osaka 2025, migrando do modelo de pavilhão "tipo A" para o "tipo X", foi devidamente fundamentada e encontra-se em conformidade com os critérios aplicáveis.*

56. *A gestão não agiu de forma arbitrária. Os motivos declarados na Manifestação Técnica (Seq. 129, peça 38 destes autos) e na Resolução DIREX (Seq. 130, peça 41 destes autos) – crise no mercado japonês, risco de cronograma, inviabilidade técnica da única proposta viável e oferta oficial do governo japonês – foram comprovados factualmente pelos documentos do processo licitatório (PELE 1267/2023) e pelos relatórios da consultoria técnica independente (LC&Partners) (peça 36).*

57. *A decisão representou uma resposta prudente, racional e tempestiva a fatos supervenientes, de natureza imprevisível e materialmente relevantes, que tornaram a estratégia original excessivamente onerosa e de alto risco de inexecução. A insistência no pavilhão tipo A, diante das evidências de inexequibilidade da proposta de menor preço (DMDL) e dos riscos "Altos" apontados pela consultoria, teria representado uma violação ao princípio da eficiência.*

58. *Portanto, a gestão demonstrou ter agido com o devido zelo na proteção do interesse público e na otimização do uso dos recursos da entidade, não restando configurada irregularidade na motivação da rescisão do Contrato 31-13/2023 (peça 32).*

III.2. Fase 2: A regularidade da contratação direta para o pavilhão tipo X

59. *A segunda etapa da análise (Subquestões 1.2 e 1.3) verificou se, após a regular rescisão do contrato anterior, a ApexBrasil observou os princípios da isonomia e os requisitos legais ao optar pela contratação direta da empresa Dois + Dois Comunicações Ltda. por inexigibilidade de licitação (PELE 500/2024).*

III.2.1. Situação encontrada

60. *Após a decisão de migrar para o pavilhão tipo X, a ApexBrasil se deparou com um novo objeto e um prazo exíguo. A estrutura seria alugada, mas o conteúdo precisava ser criado.*

a) Mudança de Objeto: O foco do serviço, que anteriormente incidia sobre um projeto primariamente de Arquitetura e Engenharia (a construção de um edifício tipo A), transformou-se em um projeto de Cenografia e Expografia (a criação de uma "jornada do visitante" e de uma experiência imersiva dentro de uma estrutura pré-definida tipo X).

b) Consulta ao Vencedor Anterior: O Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Seq. 10 do PELE 500/2024, peça 48 destes autos) e a entrevista realizada por esta equipe de auditoria com o Studio MK27 (Extrato de Entrevista com o Studio MK27, peça 19) confirmam que o escritório vencedor do concurso anterior foi consultado sobre a possibilidade de adaptar seu projeto, mas "manifestou não ter interesse em atuar na adaptação de suas entregas para a nova realidade".

c) Não Convocação dos Demais Classificados: A ApexBrasil não convocou o segundo ou terceiro colocados do concurso de arquitetura.

d) Contratação por Inexigibilidade: A Agência instaurou o PELE 500/2024, que resultou na contratação direta da empresa Dois + Dois Comunicações Ltda. (Contrato 50-13/2024, peça 49), pelo valor de R$ 2.850.379,02.

61. *A regularidade dessa contratação foi analisada sob três pilares: o respeito ao concurso anterior (Subquestão 1.2), o enquadramento da inexigibilidade e a notória especialização (Subquestão 1.3), e a justificativa de preço (Subquestão 1.3).*

III.2.2. Critérios

62. *A análise desta fase pautou-se nos seguintes critérios:*

a) Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório (art. 2º do RLC da ApexBrasil);

b) Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da ApexBrasil (peça 24):

b.1) art. 14: "A licitação será inexigível quando houver inviabilidade de competição...";

b.2) art. 14, inciso IV, alínea 'a': Previsão de inexigibilidade para "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual [...] com profissionais ou empresas de notória especialização", citando "projetos básicos ou projetos executivos";

b.3) art. 14, § 1º: Define "notória especialização" como o desempenho anterior que "permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto";

b.4) art. 15: Exigência de justificação circunstanciada do preço;

c) Jurisprudência do TCU:

c.1) Súmula TCU 252: Dispõe que a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos decorre da presença simultânea de três requisitos, sendo eles, serviço técnico especializado, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado; e

c.2) Acórdão 1.231/2024-TCU-Plenário: Exigência de demonstração inequívoca da singularidade e da notória especialização.

III.2.3. Análise da conformidade (subquestão 1.2: respeito ao concurso anterior)

63. *A não convocação do segundo e terceiro colocados do concurso de arquitetura mostrou-se regular. A análise concluiu que o concurso original foi "prejudicado", ou seja, perdeu seu objeto. A competição foi para um projeto de arquitetura de um edifício tipo A. A nova demanda era para um projeto de cenografia de um espaço tipo X.*

64. *A mudança foi substancial. Além disso, a própria vencedora (Studio MK27) recusou a adaptação. Convocar os demais classificados em um concurso de arquitetura para executar um objeto distinto (cenografia) violaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a isonomia. A ApexBrasil, portanto, não possuía um cadastro de licitantes aptos para o novo objeto.*

III.2.4. Análise da conformidade (subquestão 1.3: enquadramento da inexigibilidade e notória especialização)

65. *A gestão se deparou com dois fatores simultâneos: a natureza artística do novo objeto e a urgência para sua contratação, dado o prazo exíguo imposto pela organização da Expo para submissão do General Design (31/3/2024).*

66. *O ETP (peça 48) demonstrou que a criação de uma "experiência memorável" é um serviço de natureza intelectual singular, incompatível com um julgamento por "menor preço". A realização de*

um novo concurso (critério: melhor técnica) seria o ideal, mas se mostrou faticamente inviável devido ao prazo exíguo, o que colocaria em risco a participação do Brasil na Expo Osaka 2025.

67. *Nesse contexto, a inexigibilidade de licitação (art. 14, inciso IV, alínea 'a', do RLC) foi o instrumento jurídico que permitiu conciliar a natureza do objeto (que exige notória especialização) com a urgência (que impedia a licitação).*

68. *A notória especialização, requisito da Súmula 252 do TCU e do art. 14, § 1º, do RLC (peça 24), foi objetivamente comprovada. A ApexBrasil anexou ao PELE 500/2024 o currículo da responsável pela Dois + Dois Comunicações Ltda., a Sra. Bia Lessa (Seq. 13, peça 50 destes autos), que demonstrava experiência direta e específica em objetos semelhantes:*

a) criação do Pavilhão do Brasil na Expo 2000 em Hannover; e

b) criação do Pavilhão Humanidade 2012 durante a Rio+20.

69. *A escolha foi, portanto, objetivamente justificada pelo "desempenho anterior", e não por mera preferência subjetiva da gestão, atendendo aos requisitos normativos e jurisprudenciais para a inviabilidade de competição.*

III.2.5. Análise da conformidade (subquestão 1.3: justificativa de preço)

70. *O art. 15 do RLC (peça 24) exige que o preço na inexigibilidade seja "circunstanciadamente justificado". Dada a natureza singular do serviço artístico, a metodologia adequada (e adotada pela gestão) foi a comparação do preço proposto com contratos anteriores da mesma artista para objetos análogos.*

71. *A Análise de Justificativa de Preço (Seq. 20 do PELE 500/2024, peça 51 destes autos) fundamentou a economicidade do valor contratado (R$ 2.850.379,02), confrontando-o com os seguintes benchmarks (valores históricos atualizados monetariamente pela área técnica):*

a) Contrato Expo 2000 (Hannover): Valor atualizado de R$ 2.745.675,61;

b) Contrato Rio+20 (FIESP): Valor atualizado de R$ 2.911.617,70.

72. *A análise demonstrou que o valor contratado (R$ 2,85 milhões) é idêntico à média (R$ 2.828.646,65) dos valores atualizados dos dois principais projetos de pavilhão anteriores da mesma artista, que também foram contratados por inexigibilidade de licitação. A gestão também comparou o valor com a parcela de "General Design" do contrato rescindido do Studio MK27, que era de R$ 5,16 milhões, reforçando a economicidade da nova contratação.*

73. *Conclui-se, portanto, que o preço formalmente pactuado no Contrato 50-13/2024 (peça 49) foi regular e circunstanciadamente justificado, em conformidade com o art. 15 do RLC (peça 24).*

III.2.6. Limitação da asseguração (ressalva)

74. *Apesar da conclusão pela regularidade do preço formalmente justificado no PELE 500/2024, esta auditoria identifica uma limitação de asseguração quanto ao valor global da contratação, conforme detalhado no Apêndice F.*

75. *Durante a execução desta auditoria, foi autuado nesta Corte de Contas processo de Denúncia (TC 019.076/2025-8, peça 54), que alega o potencial pagamento irregular de diárias, passagens e hospedagem à equipe da contratada (Dois + Dois Comunicações Ltda.) para acompanhamento da execução do projeto em Osaka.*

76. *Tal alegação, se confirmada, indicaria um "aumento oculto" do valor da contratação, pois a Cláusula 4.2 do Contrato 50-13/2024 (Seq. 12 do PELE 500/2024, peça 49 destes autos) é inequívoca ao estabelecer que "transportes, deslocamentos, hospedagem, alimentação" e demais encargos já estavam incluídos no preço total pactuado de R$ 2,85 milhões.*

77. *Portanto, a eventual constatação, a ser apurada no referido processo (TC 019.076/2025-8), de que tais custos foram pagos "por fora" do contrato, representaria uma irregularidade e macularia a conclusão da regularidade do preço aqui registrada. A presente conclusão refere-se estritamente ao ato de gestão que justificou o valor formal da avença.*

III.3. Conclusão

78. *Com base na análise exaustiva das evidências documentais (PELEs 897/2023, 1267/2023, 1079/2023 e 500/2024) e nas entrevistas realizadas, esta equipe de auditoria conclui que a Questão de Auditoria 1 e suas subquestões (1.1, 1.2 e 1.3) não resultaram em achado de irregularidade nos atos de gestão que fundamentaram a substituição do projeto do pavilhão.*

79. *A auditoria verificou que:*

a) A rescisão do contrato do pavilhão tipo A (Subquestão 1.1) foi devidamente motivada por fatos supervenientes, imprevisíveis e comprováveis (crise na construção civil em Osaka, riscos técnicos da única proposta, oferta do governo japonês), estando a decisão alinhada aos princípios da economicidade (economia projetada de R$ 140 milhões) e da eficiência (mitigação de risco de inexecução);

b) A não convocação dos demais classificados no concurso anterior (Subquestão 1.2) foi regular, pois o objeto do certame (arquitetura tipo A) tornou-se prejudicado e era substancialmente distinto do novo objeto contratado (cenografia tipo X); e

c) A contratação direta por inexigibilidade (Subquestão 1.3) atendeu aos requisitos normativos e jurisprudenciais, estando caracterizadas a inviabilidade de competição (dada a natureza artística e a urgência), a notória especialização da contratada (comprovada por desempenho anterior) e a justificativa de preço (compatível com benchmarks de contratos análogos).

80. *Esta conclusão, no entanto, é emitida com a ressalva (limitação de asseguração) referente ao preço global da contratação direta, cujo valor real permanece condicionado à apuração da Denúncia TC 019.076/2025-8 (peça 54), que investiga eventuais pagamentos indevidos de custos acessórios.*

81. *Por não constituírem achados de irregularidade, os exames relatados neste capítulo não geram propostas de encaminhamento, servindo como documentação da análise da auditoria que fornece asseguração razoável sobre a conformidade dos atos de gestão examinados.*

82. *Explicações mais detalhadas da análise exposta neste capítulo constam nos Apêndices de Análises em Separado, sendo o Apêndice E referente à regularidade da rescisão contratual e o Apêndice F referente à regularidade da contratação direta.*

IV. ACHADOS

83. *A fase de execução desta auditoria foi estruturada com base nas questões e subquestões de auditoria detalhadas na Matriz de Planejamento (Apêndice C do Plano de Auditoria, peça 9). O objetivo foi obter evidências suficientes e apropriadas para avaliar a regularidade do processo decisório de contratação do Pavilhão do Brasil na Expo Osaka 2025 (Objetivo 1, para o qual não houve nenhum achado, conforme explanado na seção anterior), a aderência da ApexBrasil aos normativos de transparência (Objetivo 2) e a adequação de sua estrutura de governança e controle interno (Objetivo 3). O presente capítulo está estruturado em dois achados: o Achado 1 (item IV.1) aborda as deficiências de transparência (Objetivo 2), e o Achado 2 (item IV.2) trata da fragilidade estrutural da auditoria interna (Objetivo 3).*

84. *A matriz de achados desta fiscalização, que sintetiza, para cada achado, a situação encontrada, os critérios, as evidências, as causas e efeitos, as propostas de encaminhamento e os benefícios esperados, consta no Apêndice A deste relatório.*

*IV.1. **Achado 1: Deficiências na transparência da ApexBrasil dificultam o controle sobre a gestão do projeto Expo Osaka 2025***

85. *Foi constatado que a ApexBrasil cumpre apenas parcialmente seu dever de transparência ativa. A Agência omite deliberadamente a publicação dos atos de seu principal órgão de gestão (DIREX) e divulga dados de despesas de forma fragmentada, incompleta e incorreta, notadamente os de viagens. Tal prática viola o princípio constitucional da publicidade (art. 37, CF/88) e dispositivos expressos da Lei de Acesso à Informação e da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021. As causas para essas deficiências residem em uma interpretação restritiva da lei por parte da gestão e em*

fragilidades nos controles internos de publicação, o que prejudica o controle social e inviabiliza a análise de economicidade dos gastos do projeto Expo Osaka 2025 (Efeito).

IV.1.1. Omissão deliberada de atos de governança oculta o processo decisório

86. *A primeira e mais grave deficiência constatada é a ausência completa de publicidade dos atos da Diretoria Executiva (DIREX). Conforme o Estatuto Social da Agência (art. 22) (peça 20), a DIREX é o órgão máximo de gestão administrativa, técnica e financeira, sendo, portanto, a instância primária de tomada de decisão sobre a execução de projetos como a Expo Osaka 2025.*

IV.1.1.1. Situação encontrada

87. *A inspeção realizada no Portal da Transparência da ApexBrasil, entre 15 e 22/9/2025, confirmou a inexistência de qualquer publicação referente aos seguintes documentos:*

a) Atas das Reuniões da DIREX: As discussões e deliberações do colegiado não são divulgadas.

b) Resoluções da DIREX: Os atos que formalizam as decisões da diretoria não são publicados. Esta equipe de auditoria teve ciência da existência e relevância desses atos por meio de outros documentos. O Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT) 2024 (peça 31), por exemplo, cita a "Resolução DIREX 10-01/2024". A investigação sobre este ato específico revelou que esta Resolução, não publicada, foi o instrumento que aprovou a revisão do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) de 2024 (peça 28), excluindo auditorias sobre a área de gestão de riscos. A omissão deste documento ocultou uma decisão relevante que impactou diretamente a estrutura de controle interno da entidade.

88. *Durante o trabalho, a equipe não pôde encontrar disponível o Regimento Interno da DIREX, embora sua existência seja prevista no art. 27 do Estatuto Social da entidade (peça 20). Os gestores esclareceram, na etapa de comentários dos gestores, que tal regimento ainda não foi aprovado.*

89. *Não foram localizadas também quaisquer atas dos comitês internos de governança que subsidiam as decisões da DIREX, como o Comitê Gestor de Contratações (CGC) ou o Comitê Gestor Expo Osaka 2025.*

90. *Em entrevista realizada em 10/10/2025 (Extrato de Entrevista com GIC, peça 18), foi informado que a não publicação dos atos da DIREX (atas e resoluções) é uma "deliberação interna" da Agência, e não um esquecimento ou falha operacional. A justificativa apresentada para essa omissão deliberada foi o "alto grau de sensibilidade" das informações estratégicas e concorrenciais tratadas nessas reuniões, cuja publicidade poderia, no entendimento da gestão, prejudicar a atuação da Agência.*

91. *Registra-se que a transparência da ApexBrasil foi objeto de análise em outros processos recentemente apreciados por este Tribunal, o que pode indicar que a situação encontrada neste achado não constitui um fato isolado, mas sim um ponto de fragilidade institucional.*

92. *Tanto o processo TC 008.238/2024-3 (Acórdão 1.249/2025-TCU-2ª Câmara), instaurado para apurar a regularidade da atuação da ApexBrasil no processo licitatório que culminou na aquisição de sua nova sede própria da empresa Lotus Cidade, licitação em que a proposta de menor preço não foi vencedora, quanto o processo TC 014.644/2023-1 (Acórdão 2127/2024-TCU-Plenário), que recomenda, entre outras medidas, que o MDIC submeta os contratos de gestão firmados com a ApexBrasil à análise do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Casa Civil da Presidência da República no momento de sua assinatura, alteração ou renovação, trouxeram apontamentos relevantes sobre a transparência da ApexBrasil.*

IV.1.1.2. Critérios e análise

93. *A transparência dos atos de gestão de entidades que utilizam recursos públicos é uma obrigação constitucional. O Princípio Constitucional da Publicidade (art. 37, caput, da CF/1988) estabelece que a transparência é a regra na Administração Pública e em entidades que gerem verbas públicas (art. 70, parágrafo único), sendo o sigilo a exceção.*

94. *A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011), em seu art. 7º, §3º, assegura o acesso aos documentos que fundamentaram uma tomada de decisão, os quais devem se tornar públicos após a edição do ato. A boa prática de governança, refletida no Guia de Transparência Ativa da CGU (itens 2.4 e 3.3), vai na mesma linha, recomendando a divulgação proativa de atas e resoluções de órgãos colegiados como mecanismo essencial de accountability.*

95. *A justificativa de "sensibilidade estratégica" apresentada pela gestão da ApexBrasil não pode ser utilizada como um fundamento genérico para subtrair do controle social a totalidade das decisões do seu principal órgão executivo. A LAI (art. 22) prevê, de fato, hipóteses de sigilo para informações cuja divulgação possa prejudicar a competitividade ou negociações, mas exige que tal restrição de acesso seja aplicada de forma específica, fundamentada e por prazo determinado, mediante um ato formal de classificação da informação.*

96. *A prática da ApexBrasil de impor um manto genérico de sigilo sobre todos os atos da DIREX – incluindo decisões puramente administrativas, como a aprovação de um plano de auditoria – configura uma violação direta ao Princípio da Publicidade. Esta omissão deliberada impede que a sociedade e os órgãos de controle compreendam por que e como as decisões mais relevantes sobre a Expo Osaka 2025 foram tomadas, criando uma barreira ao controle social e violando o dever de prestar contas.*

IV.1.2. Falhas sistêmicas na publicação de contratos e despesas inviabilizam o controle financeiro

97. *Além de não publicar seu processo decisório, a ApexBrasil falha em dar transparência adequada à execução financeira do projeto Expo Osaka 2025. Esta auditoria identificou descumprimento de normas legais, inconsistências de dados e a adoção de um modelo de publicação que, na prática, impede a análise e o controle.*

IV.1.2.1. Situação encontrada

98. *A inspeção detalhada dos portais da Agência revelou um cenário de transparência deficiente, marcado por falhas operacionais, fragmentação de dados e descumprimento direto de normas.*

IV.1.2.1.1. Falhas operacionais na publicação de contratos relevantes

99. *Esta auditoria identificou que a transparência dos contratos da Expo Osaka 2025 dependeu da atuação fiscalizatória do TCU para ser efetivada. Na inspeção inicial, constataram-se as seguintes falhas críticas:*

a) Link incorreto: o hiperlink para o Contrato 31-13/2023 (peça 32), referente ao projeto arquitetônico original (Studio MK27), direcionava incorretamente para outro instrumento (o Contrato 156-36/2022, firmado com o IAB);

b) Documentos incompletos: contratos como o de execução da cenografia interna do pavilhão (Contrato 189-39/2024, com a NOE Concept Design) e o de aluguel da estrutura-padrão (Contrato 84-20/2024, com a Japan Association) foram publicados de forma incompleta, omitindo anexos e apêndices essenciais (como a "Noe Concept Design Proposal" e os "Apêndices 1 e 2") que, segundo os próprios instrumentos, são partes integrantes dos ajustes.

100. *Em reunião de inspeção guiada (2/10/2025), os gestores da Gerência de Aquisições (GACC) reconheceram as falhas, atribuindo-as a erros em processos manuais de inclusão de documentos (Extrato de Entrevista com Inspeção Guiada, peça 17). Após o apontamento da equipe de auditoria, a ApexBrasil realizou as devidas correções.*

IV.1.2.1.2. Inconsistência e fragmentação sistêmica dos dados de aquisição

101. *A análise das diferentes plataformas da Agência revelou que as informações sobre aquisições são inconsistentes e estão fragmentadas, obrigando o cidadão a um esforço desproporcional para obter um panorama completo:*

a) Inconsistência entre Fontes: O Contrato 50-13/2024 (com a empresa Dois + Dois Comunicações Ltda.) (peça 49) possuía link funcional no painel digital (PowerBI), mas constava sem link (célula em branco) na planilha de "Contratos Vigentes" (formato de dados abertos) (peça 60),

disponibilizada na mesma seção do portal. Em entrevista (2/10/2025), os gestores explicaram que a inconsistência se deve à duplicidade de processos de atualização: um automático (PowerBI via ERP Protheus) e outro manual (planilha).

b) Fragmentação da Informação: O processo de contratação está disperso em múltiplos locais, sem integração. O edital ou termo de referência (quando disponível) está no "Portal de Aquisições"; o contrato assinado está no "Portal da Transparência" (em dois formatos diferentes, PowerBI e planilha de contratos); e contratações internacionais estão em um terceiro portal ("Purchasing Portal"). Em suma, ao se acessar o Portal de Aquisições, tem-se acesso ao processo licitatório sem ter acesso ao seu resultado (contrato), sendo necessário acessar outras páginas do Portal da Transparência para tentar identificar qual contrato se refere a qual procedimento licitatório.

c) Omissão de Processos: Processos administrativos inteiros não constavam nos portais destinados a divulgar aquisições. O PELE 1918/2024, referente ao aluguel de três apartamentos no Japão para a equipe da ApexBrasil, não foi localizado em nenhum dos portais de aquisições.

IV.1.2.1.3. Descumprimento normativo e omissões graves na transparência de viagens

102. *A falha mais crítica na transparência da execução financeira refere-se aos gastos com diárias e passagens, onde a ApexBrasil descumpre uma norma cogente e adota práticas que inviabilizam o controle.*

a) Descumprimento Normativo Direto: A Agência não publica a informação do "valor total da viagem". As planilhas de despesas (na peça 66 consta, a título de exemplo, a planilha de valores referentes às viagens ocorridas em agosto de 2025, e nas peças 67, 68 e 69 constam as planilhas de pessoas, justificativas e "viagens" de modo a demonstrar a fragmentação apontada neste relatório) listam os custos de forma separada (diárias, passagens, outros), mas não publicam o dado consolidado, descumprindo o requisito mínimo obrigatório do art. 2º, inciso XVII, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021.

b) Localização Inadequada: As informações de viagens não estão em uma seção intuitiva (como "Viagens"), mas sim localizadas na seção "Prestação de Contas IN 84/2020 TCU", fazendo referência a uma norma que não trata de viagens, diárias ou passagens aéreas em nenhum de seus dispositivos.

c) Fragmentação Extrema: Para obter os dados de uma única viagem, o cidadão precisa baixar quatro planilhas diferentes ("Justificativas", "Pessoas", "Valores" e "Viagens") e cruzar manualmente as informações por meio de um número de solicitação.

d) Segmentação Temporal: Essa estrutura de quatro planilhas é replicada mensalmente, dentro de painéis anuais distintos. Para consolidar e analisar os gastos com viagens do projeto Expo Osaka 2025 (cujos preparativos iniciaram em 2022), o cidadão teria que baixar e consolidar manualmente centenas de arquivos. Em entrevista (2/10/2025), os gestores informaram que esta forma de divulgação foi baseada em um benchmark antigo com o SERPRO.

e) Publicação de Dados Incorretos: A inspeção (2/10/2025) revelou erros nas planilhas publicadas (consolidada na peça 61), que demonstram ausência de controle de qualidade sobre a informação. Foi identificada uma viagem com valor de "outros serviços" de R$ 12.000.000.000.000,00 (doze trilhões de reais) (Solicitação 9806) e outra com data final anterior à data inicial (Solicitação 18632).

f) Omissão da Norma Interna de Viagens: A auditoria constatou que a norma interna de viagens da ApexBrasil – o documento que define quem tem direito a diárias, os valores, os critérios para aquisição de passagens (incluindo o uso de classe executiva) e as regras de hospedagem – não é pública.

g) Ausência de Prestação de Contas por Projeto: Não há transparência sobre a ocupação dos apartamentos alugados no Japão (PELE 1918/2024) e inexiste um relatório consolidado de prestação de contas do projeto Expo Osaka 2025.

IV.1.2.2. Critérios

103. *O arcabouço normativo que rege a transparência das contratações e despesas é robusto e detalhado:*

104. *Critérios (Contratos e Aquisições):*

a) LAI (Lei 12.527/2011): art. 8º, § 1º, inciso IV (obriga a publicação de "todos os contratos celebrados") e art. 8º, § 3º, inciso II (exige formato que "facilite a análise").

b) Portaria ME/CGU 2/2021: art. 2º, incisos VIII e IX (exige a divulgação de "processos licitatórios" e da "íntegra dos contratos" e "anexos").

c) Jurisprudência do TCU: Acórdão 3.585/2023-TCU-Primeira Câmara (firma que a omissão de anexos de contratos viola o princípio da publicidade).

105. *Critérios (Viagens e Despesas):*

a) Portaria ME/CGU 2/2021: art. 2º, inciso XVII (exige a publicação de um "quadro de detalhamento" de viagens, contendo, no mínimo, o "motivo da viagem" e o "valor total da viagem").

b) LAI (Lei 12.527/2011): art. 5º e art. 8º, § 3º, incisos I e III (exigem acesso "ágil", "claro" e em "linguagem de fácil compreensão").

c) Decreto 7.724/2012: art. 7º, § 2º (exige publicação em local de "fácil visualização e acesso").

d) Princípio da Eficiência (art. 37, CF/88): exige que a administração otimize seus processos para o cidadão.

IV.1.2.3. Análise

106. *A análise comparativa entre a situação encontrada e os critérios demonstra falhas tanto de conformidade (descumprimento direto da norma) quanto operacionais (descumprimento da finalidade da norma).*

a) Descumprimento Direto de Norma (Viagens): A omissão do "valor total da viagem" é uma falha de conformidade direta e objetiva, pois viola o requisito mínimo expresso no art. 2º, inciso XVII, da Portaria ME/CGU 2/2021.

b) Violação dos Princípios da LAI (Fragmentação): A arquitetura da informação adotada pela ApexBrasil (centenas de arquivos, quatro planilhas por mês, dados em locais distintos) falha em prover acesso "ágil", "claro" ou que "facilite a análise". Pelo contrário, a estrutura atual impõe um ônus desproporcional ao cidadão, tornando o controle social, na prática, inexequível. Isso viola a finalidade principal da LAI (art. 3º e 5º) e o Princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88).

c) Violação do Princípio da Publicidade (Omissão de Contratos e Normas): A publicação inicial de contratos sem seus anexos essenciais e a omissão deliberada da norma interna de viagens representam violações ao Princípio da Publicidade. No caso dos contratos, o cidadão não tem acesso ao escopo completo do que foi pago. No caso das viagens, a omissão da norma (o critério) impede que se avalie a legalidade, razoabilidade e economicidade da despesa (a situação). A transparência, nesse caso, é meramente protocolar (publica-se o gasto), mas sem substância (não se publicam as regras que o legitimam). A justificativa da gestão (Entrevista GIC, 10/10/2025) de que "entidades assemelhadas" não publicam as normas equivalentes não procede, conforme demonstrado pelo benchmarking da equipe de auditoria que identificou a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae-SP) como entidades que publicam tais normas (peças 81 e 82).

IV.1.3. Causas e efeitos do achado

107. *Em conformidade com o Manual de Auditoria Operacional do TCU (item 6.4.4), que orienta a estruturação dos capítulos principais, a análise das deficiências de transparência deve focar na identificação de suas causas-raiz e dos efeitos reais e potenciais que elas geram sobre a gestão pública.*

IV.1.3.1. Causas

108. *A situação de opacidade encontrada não decorre de falhas isoladas, mas de um conjunto de causas culturais, gerenciais e sistêmicas que se retroalimentam:*

a) *Causa Primária: Interpretação Restritiva do Dever de Transparência. A causa fundamental para as omissões mais graves – como a não publicação dos atos da DIREX e da norma de viagens – é uma decisão deliberada da gestão. Conforme evidenciado nas entrevistas (Extrato GIC 10/10/2025, peça 18), a Agência adota uma cultura organizacional onde a publicidade é vista primariamente como um risco ("sensibilidade estratégica", "gera mais dúvidas") e o sigilo como regra para a gestão executiva. Esta postura configura uma inversão da lógica estabelecida pelo art. 37 da Constituição Federal e pelo art. 3º da LAI, que estabelecem a publicidade como regra e o sigilo como exceção.*

b) *Causa Intermediária: Fragilidade nos Controles Internos de Transparência. O modelo de governança da transparência na ApexBrasil mostrou-se ineficaz. O modelo de "responsabilidade compartilhada" (Entrevista 2/10/2025) falha, pois a área de transparência (Coordenação de Prevenção, Ouvidoria e Transparência da ApexBrasil - CPOT), atuando como segunda linha, admitiu que "não realiza o controle de qualidade do conteúdo" publicado, apenas gerencia o ambiente. Essa ausência de um controle de qualidade efetivo e preventivo permitiu que erros graves (como o valor de R$ 12 trilhões) fossem publicados e que descumprimentos normativos diretos (como a omissão do "valor total da viagem") persistissem até serem apontados por esta equipe de auditoria.*

c) *Causa Operacional: Deficiências na Arquitetura e Integração de Sistemas de Informação. A infraestrutura de TI da Agência é fragmentada e dependente de processos manuais. Conforme relatos (Entrevista 2/10/2025), os sistemas não são integrados, gerando inconsistências (PowerBI vs. Planilhas). O sistema de viagens foi descrito como obsoleto (baseado em benchmark antigo com o SERPRO) e não permite extrações de dados úteis (como "gastos por missão" ou "total por viagem"), o que perpetua a fragmentação dos dados e a dependência de processos manuais suscetíveis a erro para cumprir obrigações de transparência.*

IV.1.3.2. Efeitos

109. *As falhas de transparência geram efeitos reais e potenciais que comprometem a gestão, a accountability e a imagem da ApexBrasil:*

a) *Efeito Real: Prejuízo Efetivo ao Controle Social. Este é o efeito mais direto e concreto. A combinação de omissão de decisões (o "porquê" do gasto), fragmentação de dados contratuais (o "o quê" e "quanto" foi contratado) e a publicação de dados de despesa inúteis (o "como foi gasto") torna o controle social pela sociedade e pela imprensa, na prática, inexequível. A finalidade principal da LAI (art. 3º) é, assim, frustrada, e o cidadão é privado de seu direito de fiscalizar a aplicação dos recursos.*

b) *Efeito Real: Impossibilidade de Avaliação da Economicidade e Razoabilidade dos Gastos. Ao ocultar a norma de viagens, a ApexBrasil impede que se avalie a economicidade e a razoabilidade das despesas. Não é possível saber se um gasto elevado com passagens em classe executiva ou diárias em localidades de alto custo está justificado pelas regras internas ou se representa um desvio ou desperdício. A accountability é puramente formal (publica-se o gasto), mas não material (não se publicam as regras que o legitimam).*

c) *Efeito Potencial: Aumento do Risco de Irregularidades e Má Gestão. Um ambiente de opacidade sistêmica reduz a percepção de controle e, consequentemente, aumenta o risco de que irregularidades ocorram. A falta de escrutínio público sobre as decisões da DIREX e sobre os detalhes dos gastos com viagens (incluindo a gestão e ocupação dos apartamentos alugados no Japão, PELE 1918/2024) cria um ambiente favorável para que sobrepreços, direcionamentos, desperdícios de recursos ou, em última instância, atos de gestão antieconômicos não sejam detectados.*

d) *Efeito Real: Dano à Reputação da Entidade. A falta de transparência ativa gera desconfiança. A falha em prover informações claras sobre um projeto de tamanha visibilidade internacional expõe a ApexBrasil e, por extensão, a imagem do país, a um risco reputacional significativo.*

IV.1.4. Conclusão

110. *Em resposta ao Objetivo 2 da auditoria (verificar a aderência ao princípio da transparência), conclui-se que a ApexBrasil cumpriu apenas parcialmente seu dever de transparência ativa na gestão do projeto Expo Osaka 2025. A irregularidade cometida pela Agência viola o Princípio Constitucional da Publicidade (art. 37, CF/1988), a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021.*

111. *A análise evidenciou duas frentes de falhas sistêmicas. A primeira é a omissão deliberada de atos de governança, com a não publicação de qualquer resolução ou ata de reunião da Diretoria Executiva (DIREX), o que oculta o processo decisório da entidade. A segunda é a transparência inadequada da execução financeira, marcada por falhas operacionais (contratos incompletos, corrigidos durante esta auditoria), fragmentação de dados em múltiplos portais e, notadamente, o descumprimento normativo direto na divulgação de despesas com viagens (omissão do "valor total da viagem") e a publicação desses dados em formato (quatro planilhas mensais) que inviabiliza o controle social.*

112. *Conforme detalhado na análise de causas e efeitos (IV.1.3), essa opacidade decorre de uma interpretação gerencial restritiva da lei e de controles internos frágeis, resultando em prejuízo efetivo à accountability e aumento do risco de má gestão.*

113. *Explicações mais detalhadas da análise exposta neste achado constam nos Apêndices de Análises em Separado, sendo o Apêndice G referente à transparência dos atos relacionados ao evento de forma geral (questão 2.1 da Matriz de Planejamento) e o Apêndice H referente à transparência das despesas relacionadas ao evento, com ênfase nas despesas com viagens (questão 2.2 da Matriz de Planejamento).*

IV.1.5. Propostas de encaminhamentos e benefícios esperados

114. *Diante das causas identificadas (interpretação restritiva da lei e fragilidades de controle) e dos efeitos (prejuízo ao controle social e risco de má gestão), propõe-se determinar à ApexBrasil que dê publicidade integral aos atos de sua Diretoria Executiva (regimento, resoluções e atas) e que adeque a transparência das despesas com viagens aos requisitos da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021, notadamente publicando o "valor total da viagem". Recomendar, ainda, que a Agência publique sua norma interna de viagens e substitua o atual modelo de publicação fragmentado (planilhas mensais) por um painel consolidado que facilite o controle social. Por fim, dar ciência à entidade de que a publicação de contratos incompletos (sem anexos) e a manutenção de dados inconsistentes entre diferentes portais afrontam a LAI e o princípio da eficiência.*

115. *Os benefícios esperados com a implementação dessas medidas são o fortalecimento da accountability da gestão e a viabilização do controle social sobre a execução financeira do projeto, mitigando os riscos reputacionais e de gestão antieconômica.*

IV.2. Achado 2: Fragilidade estrutural na governança da ApexBrasil compromete a independência e a eficácia da auditoria interna

116. *Constatou-se que a estrutura organizacional da ApexBrasil posiciona a Coordenação de Auditoria Interna (CAI), sua terceira linha de defesa, em subordinação hierárquica e funcional à Gerência de Integridade e Compliance (GIC) - que acumula funções de segunda linha - e, em última instância, à Presidência da Agência, a qual, inclusive, aprova os Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINTs). Essa estrutura viola o art. 4º, inciso IV, do Decreto 4.584/2003, que atribui a competência de aprovação dos planos de trabalho anuais ao CDA, e contraria o princípio da independência da auditoria interna, preconizado pelo Modelo das Três Linhas e pela jurisprudência desta Corte. A causa desta fragilidade é o próprio desenho organizacional definido nos normativos internos, o que resulta no comprometimento real do escopo da auditoria — que vê inviabilizada sua atuação sobre as áreas da GIC — e na falha de comunicação de riscos críticos à alta governança.*

IV.2.1. O posicionamento organizacional da auditoria interna: o achado estrutural

117. *A eficácia de uma auditoria interna depende de sua independência organizacional, que lhe permite avaliar todos os processos da entidade de forma objetiva e sem impedimentos. A estrutura da ApexBrasil, contudo, cria um conflito de interesses fundamental que pode minar essa independência.*

IV.2.1.1. Situação encontrada

118. *A análise documental e as entrevistas realizadas revelaram a seguinte configuração:*

a) Fusão da Segunda e Terceira Linhas: O Regimento Interno da ApexBrasil (art. 3º, § 1º, inciso III) (peça 21) posiciona a Coordenação de Auditoria Interna (CAI), que representa a terceira linha de defesa, como uma unidade organizacional dentro da Gerência de Integridade e Compliance (GIC). A Política de Auditoria Interna da Agência (itens 3.1 e 4.2) formaliza o conflito ao designar a Gerente da GIC (gestora de segunda linha) como a "Auditora-Chefe" da entidade, tornando-a hierarquicamente superior ao Coordenador da CAI. Embora a titularidade da função de auditoria interna pertença à Gerente de Integridade e Compliance, não ao Coordenador da CAI, permanece a fusão indevida das linhas, visto que a GIC também é última responsável pela gestão de riscos, transparência, ouvidoria e compliance, o que afronta as normas internacionais consagradas relativas à estruturação de auditoria interna.

b) Subordinação à Gestão Executiva: A GIC, por sua vez, é a unidade que centraliza as funções de segunda linha (Gestão de Riscos, Compliance, Ouvidoria e Transparência) e reporta-se diretamente à Presidência da Agência (primeira linha / gestão), também em afronta às normas internacionais de auditoria interna.

c) Reporte Funcional Inadequado: O Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) não é submetido à aprovação do órgão máximo de governança (o CDA). Conforme a Política de Auditoria (item 6.2.1) e os extratos de entrevista, o PAINT é aprovado pela Diretoria Executiva (DIREX), ou seja, pela própria gestão a ser auditada.

119. *Esse desenho organizacional é reconhecido internamente. Na entrevista realizada em 26/9/2025 (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16), restou claro que a estrutura favorece o conflito de independência, pois a Auditora-Chefe é, simultaneamente, a responsável final pelas áreas que deveriam ser objeto de auditoria independente. Em outra entrevista, em 10/10/2025, foi mencionado que essa estrutura foi herdada de gestões anteriores (Extrato de Entrevista com GIC, peça 18).*

IV.2.1.2. Critérios e análise

120. *A estrutura encontrada na ApexBrasil contraria frontalmente o arcabouço de critérios mandatórios e de boas práticas que definem a governança e a auditoria interna.*

a) Critério 1: a estrutura atual viola diretamente o Decreto 4.584/2003. Primeiramente, descumpre o art. 4º, inciso IV, que confere expressamente ao CDA – e não à DIREX – a competência para "deliberar sobre a aprovação dos planos de trabalho anuais" (como o PAINT) e "os relatórios de acompanhamento e avaliação" (como o RAINT). Em segundo lugar, viola a hierarquia estabelecida no art. 4º, caput, que define o CDA como o "órgão superior de direção" (Governança), ao qual a função de controle deve se reportar, e não ao "órgão de gestão" (DIREX, art. 6º).

b) Critério 2: O Contrato de Gestão 2024-2027 (Cláusula Nona) (peça 57) estabelece a "Auditoria Interna da Agência" como um dos pilares de "controle e a fiscalização dos atos de gestão". Tal cláusula, além de demonstrar que a manutenção de auditoria interna não é faculdade discricionária, pressupõe uma auditoria funcionalmente independente. Nesse sentido, o termo "Auditoria Interna" não pode ser compreendido como mera denominação formal de um setor organizacional, mas deve ser interpretado como função revestida dos atributos essenciais estabelecidos pelas normas técnicas aplicáveis e pelos pressupostos e requisitos consagrados nacional e internacionalmente pelas melhores práticas do setor. Tais atributos incluem, necessariamente, a subordinação funcional e o reporte direto ao órgão máximo de governança, elementos indispensáveis para o exercício efetivo da função de auditoria.

c) Critério 3: O Modelo das Três Linhas (IIA). O Modelo das Três Linhas do Institute of Internal Auditors (IIA), que a própria ApexBrasil declara aplicar em seu Programa de Compliance, é o padrão global para governança e gestão de riscos. Ele se baseia na segregação clara de papéis: a Primeira Linha (Gestão Operacional), a Segunda Linha (Supervisão de Risco e Compliance) e a Terceira Linha (Auditoria Interna). O Princípio 5 do Modelo é inequívoco ao afirmar que a terceira

linha deve ser independente das responsabilidades da gestão (primeira e segunda linhas) para garantir "avaliação objetiva, imparcial e sem vieses". A Norma Global 7.1 do IIA (Independência Organizacional) especifica que essa independência é alcançada quando o executivo de auditoria reporta funcionalmente ao órgão máximo de governança (o conselho). A ApexBrasil viola este princípio fundamental ao fundir a segunda e a terceira linhas sob a mesma gerência (GIC) e ao submeter toda essa estrutura à gestão executiva (Presidência/DIREX).

d) Critério 4: Referenciais do Tribunal de Contas da União (TCU). O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (RBGO) estabelece, em sua Prática 3.4 ("Assegurar a efetividade da auditoria interna"), que a unidade de auditoria interna deve ser "vinculada ao Conselho de Administração" (ou órgão equivalente) e ter "acesso direto e irrestrito à alta administração e reporte funcional ao conselho". A estrutura da ApexBrasil não atende a esse critério. O "acesso direto" previsto no Estatuto (art. 13, § 2º) é um mecanismo condicional ("quando necessário") e não substitui o reporte funcional formal, direto e irrestrito. Conforme relatado em entrevista (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16), esse acesso direto ao CDA "nunca houve" na prática, e o reporte ao CFA limita-se ao monitoramento de recomendações, não abrangendo a aprovação do plano de auditoria ou a comunicação de riscos estratégicos.

e) Critério 5: Referencial da Controladoria-Geral da União (CGU). O Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN SFC-CGU 3/2017), embora de aplicação direta ao Executivo Federal, serve como padrão de boas práticas. Ele define claramente a separação, posicionando as funções de compliance e gestão de riscos na segunda linha (item 11) e a auditoria interna na terceira (item 14), devendo esta pautar-se pela "autonomia técnica e objetividade" (item 45). A fusão das linhas na ApexBrasil contraria essa segregação.

f) Critério 6: Jurisprudência do TCU (Precedentes). Esta Corte de Contas já se debruçou sobre estrutura análoga em outro Serviço Social Autônomo. Por meio do Acórdão 289/2018-TCU-Primeira Câmara, o Tribunal identificou como uma "inadequação" o fato de a unidade de auditoria interna do Sebrae/BA não possuir um posicionamento hierárquico que garantisse sua independência, recomendando a correção para que reportasse diretamente ao conselho superior da entidade. A estrutura da ApexBrasil espelha a inadequação já criticada pelo TCU, demonstrando um desalinhamento não apenas com boas práticas, mas com a jurisprudência desta Corte.

121. *A justificativa apresentada pela gestão (Extrato de Entrevista com GIC, peça 18) de que o CDA possui um caráter "estratégico-político" e que o CFA já cumpre, na prática, o papel de um comitê de auditoria, não mitiga a irregularidade. O CFA não possui a atribuição legal de aprovar o PAINT, competência esta que o art. 4º, inciso IV, do Decreto 4.584/2003 outorga expressamente ao CDA. Além disso, evidenciou-se durante a fiscalização que a atuação do CFA se restringe ao monitoramento das recomendações da Auditoria Interna, sendo o PAINT aprovado pela própria gestão auditada (DIREX). Uma solução plausível para vencer o obstáculo da "natureza estratégica" do CDA seria a criação de um Comitê de Auditoria formal, como órgão de assessoramento especializado, e não a supressão de uma competência legal do CDA mediante a subordinação da terceira linha à gestão executiva.*

IV.2.2. A atuação e a eficácia da auditoria interna no caso concreto (efeitos do achado)

122. *A auditoria operacional, conforme o MAO (item 6.4.4), deve demonstrar a relação entre o achado e seus efeitos. A análise da atuação da CAI no projeto Expo Osaka 2025 revela como a fragilidade estrutural se materializa em comprometimento real da eficácia da função de controle.*

123. *Este achado se desdobra em dois efeitos práticos: (1) indícios robustos do comprometimento direto do escopo da auditoria interna, que é impedida de auditar suas próprias chefias; e (2) a falha na comunicação de riscos críticos à alta governança, mesmo quando a auditoria é executada diligentemente.*

IV.2.2.1. Efeito 1: indícios robustos de comprometimento real do escopo da auditoria interna

124. *A mais direta consequência da fusão das linhas de defesa é a impossibilidade de a terceira linha auditar a segunda.*

IV.2.2.1.1. Situação encontrada

125. *Conforme relatado em entrevista (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16), a unidade de auditoria interna não realiza e não planeja auditorias sobre os processos de responsabilidade da sua própria chefia (a GIC). Isso significa que áreas críticas de controle da ApexBrasil, como Gestão de Riscos, Compliance, Ouvidoria e Transparência (o tema do Achado 1 deste relatório), estão efetivamente blindadas da supervisão da auditoria interna.*

126. *A evidência desta situação ocorreu em 2024. O PAINT 2024 original previa a realização de duas auditorias focadas em gestão de riscos. Contudo, após a responsabilidade pela área de Gestão de Riscos ser transferida para a GIC, o PAINT foi revisado (via Resolução DIREX 10-01/2024, ato este não publicado) e ambos os trabalhos foram excluídos. Há indícios robustos, conforme relatos colhidos em entrevistas, de que a exclusão decorreu do conflito de interesses gerado pela fusão de linhas de defesa*

127. *A análise das entrevistas revela os indícios da causa direta:*

a) Em entrevista (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16) afirmou-se que, embora a justificativa formal tenha sido outra, a "razão real" da exclusão foi o conflito de interesses;

b) Também em entrevista (Extrato de Entrevista com GIC, peça 18) foi justificado que "não seria produtivo auditar" um processo que estava em reestruturação (implantação do sistema Sydle One).

128. *Embora os gestores contestem o relato do CAI e sustentem que as exclusões do PAINT 2024 teriam como objeto não o trabalho da Coordenação de Gestão de Riscos (CGR), mas sim a aplicação da gestão de riscos por parte da Gerência de Documentação, Infraestrutura e Viagens (GDIV), buscando dissociá-las da transferência da CGR para a GIC, a evidência reunida permanece sólida. A coincidência temporal entre a transferência e as exclusões, o depoimento do Coordenador da CAI e a inadequação estrutural da governança compõem um corpo probatório consistente. Considerados em conjunto, tais elementos indicam, ao menos, indícios robustos de comprometimento da independência da função de auditoria.*

IV.2.2.1.2. Critérios e análise

129. *Quando se identificam divergências entre justificativas formais documentadas e declarações de agentes internos acerca das motivações reais de determinadas decisões, a evidência testemunhal direta adquire relevância probatória significativa, especialmente considerando que tal evidência não está sendo utilizada para imposição de sanções. Nessas circunstâncias, os padrões profissionais de auditoria recomendam a aplicação do ceticismo profissional.*

130. *Ainda que se considere plausível a justificativa operacional apresentada pela gestão para a exclusão das auditorias de riscos do PAINT 2024 (alegada reestruturação de área), tal fato não compromete o achado de auditoria, apenas compromete a constatação inequívoca de um efeito real do achado estrutural.*

131. *O cerne da irregularidade não reside na motivação fática pontual que gerou a referida exclusão, mas sim na constatação de que a atual arquitetura de governança é desprovida de salvaguardas e de mecanismos independentes capazes de prevenir ou detectar tais conflitos de interesse. A mera existência de uma estrutura normativa que permite à própria gestão auditada suprimir áreas de avaliação de seu planejamento de controle, sem o crivo de uma instância superior e segregada, já materializa a vulnerabilidade estrutural e a quebra de independência da terceira linha.*

132. *O propósito da auditoria interna é fornecer avaliação independente para a governança. A justificativa da gestão para a exclusão dos trabalhos é, em si, uma evidência de interferência. A avaliação de riscos em processos de mudança ou implantação de novos sistemas é, ao contrário, um dos momentos de maior vulnerabilidade para uma organização, exigindo maior e não menor atenção da auditoria. A decisão de não auditar, baseada em uma suposta "improdutividade", representa uma interferência direta da gestão (que acumula o papel de Auditora-Chefe) no escopo de atuação da terceira linha.*

133. *A solução proposta pela GIC para o conflito – a eventual "contratação de auditorias externas" (Extrato de Entrevista com GIC, peça 18) – não foi implementada e não resolve a fragilidade estrutural, pois a própria contratação, definição de escopo e supervisão dessa auditoria externa estariam, em tese, sob a gestão da área a ser auditada.*

134. *Sendo assim, as funções centrais de segunda linha da ApexBrasil – Compliance e Gestão de Riscos – operam sem qualquer forma de asseguração independente da terceira linha, criando uma lacuna crítica de supervisão.*

IV.2.2.2. Efeito 2: falha na comunicação de riscos críticos à alta governança (caso Expo Osaka)

135. *A segunda consequência da estrutura é mais sutil, porém igualmente grave. Ela demonstra que, mesmo quando a auditoria interna atua de forma diligente, a sua eficácia como ferramenta de asseguração para a governança resta comprometida.*

IV.2.2.2.1. Situação encontrada

136. *Quanto à Expo Osaka 2025, a análise demonstrou que a auditoria interna foi diligente no tratamento do projeto. O projeto foi corretamente identificado como de alto risco e priorizado nos PAINTs 2024, 2025 e 2026, com uma abordagem plurianual.*

137. *A primeira fase da auditoria interna (RA 3/2024) focou no principal risco do período: a mudança de estratégia do pavilhão tipo A para o tipo X. Conforme os papéis de trabalho (RA 3/2024) e a entrevista (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16), a auditoria interna avaliou as justificativas da gestão (crise na construção civil japonesa, riscos de cronograma) e concluiu que a decisão estava devidamente fundamentada. Por essa razão, o Achado 01 do RA 3/2024 foi concluído sem emissão de recomendação, sendo registrado "a título de conhecimento e aprimoramento".*

138. *O problema reside no fluxo de comunicação:*

a) O RA 3/2024, contendo essa conclusão, foi reportado à DIREX (a própria gestão que tomou a decisão).

b) O procedimento de reporte ao CFA, conforme relatado (Extrato de Entrevista com CAI, peça 16), limita-se ao monitoramento (follow-up) de recomendações emitidas.

c) O CDA não recebe nenhum reporte da auditoria interna.

139. *Como consequência direta dessa estrutura e desse procedimento, a avaliação da auditoria interna sobre o risco mais crítico do projeto (a mudança de pavilhão) nunca foi formalmente comunicada a nenhuma instância de governança (CFA ou CDA).*

IV.2.2.2.2. Critérios e análise

140. *A Norma Global 11.5 do IIA (Comunicando a Aceitação de Riscos) e os princípios da NBASP 3000 (Monitoramento) estabelecem que a função da auditoria interna é prover asseguração à alta administração e ao conselho sobre a eficácia da gestão de riscos.*

141. *A estrutura de comunicação da ApexBrasil falha em cumprir esse propósito. A alta governança (CDA/CFA) não foi informada pela sua terceira linha sobre a avaliação do risco mais relevante do projeto mais material da entidade. A auditoria interna atuou, nesse caso, apenas como um órgão de consultoria para a gestão (DIREX), e não como um pilar de asseguração independente para a governança.*

142. *Isso demonstra que, mesmo quando a CAI atua de forma tecnicamente diligente (identificando o risco e avaliando-o), sua eficácia como ferramenta de controle para o CDA/CFA é nula, pois a informação sobre riscos relevantes (mas que não geraram recomendação) não flui para o topo da estrutura de governança.*

IV.2.3. Análise consolidada das causas e efeitos

143. *Conforme preconiza o Manual de Auditoria Operacional (MAO, item 132), a análise das causas e efeitos é fundamental para a formulação de propostas de melhoria. As deficiências de governança identificadas decorrem de causas estruturais e geram efeitos que comprometem o sistema de controle da ApexBrasil.*

IV.2.3.1. Causas

144. *A análise sistemática das evidências permitiu identificar um conjunto inter-relacionado de causas que explicam as fragilidades na governança da auditoria interna da ApexBrasil.*

a) *Causa Raiz (Estrutural): O Desenho Organizacional Formal. A causa primária da fragilidade identificada é o desenho organizacional formalmente estabelecido no Regimento Interno (art. 3º, § 1º, inciso III, peça 21 destes autos) e na Política de Auditoria Interna (itens 3.1 e 4.2, peça 25 destes autos) da ApexBrasil. A decisão deliberada de posicionar a função de auditoria interna (terceira linha) como uma coordenação subordinada à gerência responsável pela integridade e compliance (segunda linha) e, consequentemente, à Presidência da Agência, é a origem do conflito de interesses.*

b) *Causa Contribuinte (Contextual): A Natureza do CDA. A percepção da gestão, expressa em entrevista (Extrato GIC, peça 18), de que o CDA possui um caráter "estratégico-político" e não deve ser sobrecarregado com temas de auditoria, serve como justificativa para a manutenção da estrutura atual. A ausência de um órgão intermediário, como um Comitê de Auditoria (prática recomendada), perpetua a lacuna, levando a gestão a optar pela subordinação da CAI à DIREX como solução operacional inadequada.*

c) *Causa Imediata (Procedimental): Protocolo de Comunicação Deficiente. A causa imediata para o Efeito 2 (falha na comunicação de riscos da Expo) é o procedimento interno da CAI, que atrela o reporte ao CFA exclusivamente ao monitoramento de recomendações emitidas (Extrato CAI, peça 16). Este procedimento é falho, pois pressupõe que a única informação de asseguração relevante para a governança é o status de recomendações. Ele ignora a necessidade de comunicar a avaliação sobre riscos significativos que, embora auditados, podem ter sido considerados "aceitos" ou "gerenciados" pela auditoria (como foi o caso da mudança de pavilhão), privando o CFA da visão completa.*

IV.2.3.2. Efeitos

145. *Os efeitos deste achado são sistêmicos e impactam diretamente a capacidade da ApexBrasil de prevenir, detectar e responder a riscos, conforme evidenciado nesta fiscalização.*

a) *Efeito Real e Direto: Falha no Fluxo de Asseguração à Alta Governança. Conforme demonstrado na seção 2.2.2, a avaliação do risco mais relevante do projeto Expo Osaka (a mudança de pavilhão) não foi comunicada ao CDA ou ao CFA, sendo reportada apenas à própria gestão auditada (DIREX). A alta governança ficou sem a avaliação independente da CAI sobre a decisão de maior impacto do projeto.*

b) *Efeito Potencial: Comprometimento do Escopo da Auditoria Interna. Conforme demonstrado na seção 2.2.1, áreas críticas de controle (Gestão de Riscos, Compliance, Transparência – esta última, objeto do Achado 1 deste Relatório) não são auditadas pela terceira linha. Há indícios robustos de que a exclusão de tais áreas do escopo do PAINT 2024 se deu devido à fusão entre segunda e terceira linha que ocorreu durante o ano de 2024. A entidade opera, portanto, com uma lacuna deliberada de supervisão sobre suas funções essenciais de segunda linha.*

c) *Efeito Potencial: Risco de Filtragem ou Atenuação de Achados. A necessidade de submeter relatórios à chefia que é, ao mesmo tempo, gestora da segunda linha e subordinada à Presidência, gera um risco significativo de pressão indevida. Em entrevista (Extrato CAI, peça 16), relatou-se a possibilidade de ajustes, por parte da GIC, para obter maior objetividade na redação, mas que também poderiam tornar o texto mais brando. Isso enfraquece a contundência dos relatórios e o potencial de correção da gestão.*

d) *Efeito Potencial: Fragilização da Supervisão pelo CDA. O efeito último é a fragilização do CDA. Sem a asseguração independente da auditoria interna, o CDA (órgão máximo de governança) torna-se excessivamente dependente das informações reportadas pela própria gestão executiva (a primeira linha), dificultando o exercício de sua função de supervisão estratégica e a cobrança de accountability da diretoria.*

IV.2.4. Conclusão

146. *Com base na análise indutiva das evidências documentais (Regimento Interno, Política de Auditoria) e testemunhais (Entrevistas com GIC e CAI), confrontadas com os critérios de boas práticas (Modelo das Três Linhas do IIA, RBGO, IN CGU 3/2017), a jurisprudência desta Corte (Acórdão 289/2018-TCU-Primeira Câmara), e, principalmente, com os normativos de regência da entidade, conclui-se que a estrutura de governança da ApexBrasil apresenta uma fragilidade estrutural crítica que compromete a independência e a eficácia de sua função de auditoria interna.*

147. *O que na fase de planejamento desta auditoria foi identificado como um risco, foi confirmado na fase de execução como um achado com efeitos reais e demonstrados.*

148. *A causa-raiz desta fragilidade é o desenho organizacional formalmente estabelecido nos normativos da Agência, que funde a terceira linha (auditoria) à segunda (compliance e riscos) e subordina a terceira linha à própria gestão executiva (Presidência/DIREX) que é auditada. Esta estrutura configura descumprimento das competências obrigatórias do CDA, notadamente:*

a) a violação do art. 4º, inciso IV, do Decreto 4.584/2003, pois a aprovação do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), um "plano de trabalho anual", está sendo usurpada pela DIREX, quando a competência é expressa do CDA;

b) o desalinhamento com a hierarquia de "órgão superior de direção" (CDA) estabelecida no art. 4º, caput, do Decreto 4.584/2003, subjugando a função de controle independente ao órgão de gestão (DIREX).

149. *Os efeitos desta estrutura inadequada são materiais:*

a) identificou-se indícios robustos do comprometimento direto do escopo da auditoria interna, que não dispõe da isenção necessária para avaliar as áreas críticas de compliance e gestão de riscos, conforme evidenciado pela exclusão de trabalhos de auditoria do PAINT 2024 e pelo relato do coordenador da CAI de que tal exclusão se deu devido à migração da Coordenação de Gestão de Riscos para a GIC;

b) ocorre a falha no fluxo de asseguração, onde a avaliação da CAI sobre o risco mais relevante do projeto Expo Osaka 2025 (a mudança de pavilhão) não foi comunicada à alta governança (CDA ou CFA), sendo reportada unicamente à própria gestão (DIREX) que tomou a decisão.

150. *Embora a auditoria interna (CAI) tenha atuado com diligência no planejamento e execução da auditoria do projeto Expo Osaka, sua eficácia como instrumento de asseguração para a alta governança restou estruturalmente comprometida. A falha não reside na qualidade técnica do trabalho da CAI, mas na arquitetura de governança e nos procedimentos de comunicação da ApexBrasil, que impedem que as informações de controle cheguem às instâncias adequadas.*

151. *Explicações mais detalhadas da análise exposta neste achado constam nos Apêndices de Análises em Separado, sendo o Apêndice I referente à aderência da estrutura organizacional da ApexBrasil às boas práticas (questão 3.1 da Matriz de Planejamento) e o Apêndice J referente à atuação da Auditoria Interna especificamente no projeto da Expo Osaka 2025 (questão 3.2 da Matriz de Planejamento).*

IV.2.5. Propostas de encaminhamentos e benefícios esperados

152. *Tendo em vista a causa-raiz identificada (desenho organizacional inadequado) e seus efeitos (comprometimento do escopo e falha na comunicação de riscos), propõe-se determinar ao CDA que promova as alterações normativas (estatuto e regimentos) necessárias para assegurar a independência da Auditoria Interna (CAI), em cumprimento ao Decreto 4.584/2003. A medida deve, essencialmente: (i) segregar a terceira da segunda linha de defesa, seja por meio da desvinculação da CAI da GIC, com a transferência da titularidade da função de auditoria interna para a CAI; seja pela remoção das funções de segunda linha do âmbito da GIC; (ii) estabelecer o reporte funcional direto da auditoria interna (independentemente da denominação formal do setor) ao próprio CDA; e (iii) formalizar a competência do CDA para aprovar o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e supervisionar o titular da auditoria interna. Adicionalmente, recomenda-se ao CDA que avalie a instituição de um Comitê de Auditoria, conforme boas práticas de governança, para assessorá-lo.*

153. *Os benefícios esperados são o restabelecimento da independência da auditoria interna, garantindo o cumprimento de seu papel de terceira linha, o que fortalece a supervisão da alta governança (CDA) e reduz o risco de que falhas críticas de controle, como as de transparência, não sejam detectadas e reportadas.*

IV.3. Conclusão

154. *Este capítulo respondeu aos Objetivos 2 e 3 desta auditoria. Em resposta ao Objetivo 2 (verificar a aderência ao princípio da transparência), conclui-se que a ApexBrasil falha sistemicamente em seu dever de transparência ativa (Achado 1). Em resposta ao Objetivo 3 (analisar o posicionamento da auditoria interna), conclui-se que a estrutura de governança da entidade compromete a independência de sua terceira linha de defesa (Achado 2).*

155. *As propostas de encaminhamento associadas a estes achados, que serão consolidadas no Capítulo VII, visam sanar as causas estruturais identificadas, de modo a garantir o efetivo controle social e fortalecer a capacidade de supervisão da alta governança da ApexBrasil.*

V. OUTROS FATOS RELEVANTES

156. *Durante a fase de execução desta auditoria, foram identificados indícios de irregularidades no custeio de despesas com viagens (diárias e passagens) da ApexBrasil relacionadas à Expo Osaka 2025. Tais indícios guardam estreita relação com o teor da Denúncia autuada neste Tribunal (TC 019.076/2025-8, peça 54), que trata especificamente do tema.*

157. *Conforme detalhado no Apêndice K deste relatório, embora a apuração aprofundada desses fatos vá ocorrer no âmbito do processo de denúncia (peça 54), a equipe de auditoria registrou os seguintes indícios principais:*

a) pagamento de despesas de viagem (passagens, diárias, hospedagem) à equipe da empresa contratada para a expografia (Dois + Dois Comunicações Ltda.), em aparente desacordo com a Cláusula 4.2 do Contrato 50-13/2024 (peça 49), que previa tais custos como inclusos no valor total do ajuste;

b) potencial pagamento em duplicidade de verbas de hospedagem a colaboradores da Agência que, no mesmo período da viagem, constavam como ocupantes dos apartamentos alugados pela ApexBrasil em Osaka;

c) custeio de passagem aérea para a filha de um funcionário da ApexBrasil em missão no Japão, sem aparente amparo normativo;

d) inconsistências sistêmicas entre os dados de viagens publicados no Portal da Transparência da Agência e as informações enviadas a esta equipe de auditoria em resposta a ofício de requisição.

158. *Reitera-se que este relatório não formula uma conclusão definitiva sobre os fatos acima, que serão objeto de análise de mérito no TC 019.076/2025-8. O registro visa garantir a completude das informações coletadas e sua devida correlação com o objeto desta auditoria.*

VI. CONCLUSÃO

159. *A presente auditoria integrada foi motivada por questionamentos quanto à regularidade, transparência e governança dos atos de gestão da ApexBrasil na condução da participação brasileira na Expo Osaka 2025, especialmente a controversa decisão de substituir um projeto selecionado por concurso público por uma contratação direta.*

160. *A fiscalização foi estruturada para responder a três objetivos centrais: (i) a regularidade do processo decisório da substituição do pavilhão; (ii) a aderência da Agência aos normativos de transparência; e (iii) a adequação do posicionamento de sua auditoria interna.*

161. *A fiscalização concentrou-se nos atos da ApexBrasil relacionados ao projeto, cujo VRF atingiu R$ 107,5 milhões, conforme detalhado na introdução deste relatório.*

162. *Em relação ao primeiro objetivo, detalhado no Capítulo III, esta auditoria conclui que o ato de gestão mais relevante – a decisão de abandonar o pavilhão tipo A e rescindir o contrato com o Studio MK27 – foi um ato de gestão regular, motivado e aderente aos princípios da economicidade e da eficiência. As evidências coletadas comprovaram que a decisão foi uma resposta prudente a fatos*

supervenientes e imprevisíveis (a crise sistêmica na construção civil japonesa, o fracasso da licitação da construtora e a oferta formal do governo japonês), que tornaram a estratégia original inexequível e de alto risco. A insistência no projeto original, naquelas circunstâncias, representaria um ato de gestão temerário.

163. *Da mesma forma, a análise da contratação direta subsequente concluiu que o processo foi regular. A mudança do objeto (de arquitetura para cenografia) tornou o concurso anterior prejudicado. A contratação da empresa Dois + Dois Comunicações Ltda. por inexigibilidade atendeu aos requisitos do Regulamento da Agência (RLC) quanto à singularidade do objeto (criação artística) e à notória especialização da contratada (comprovada por desempenho idêntico em eventos anteriores). A justificativa de preço (R$ 2,85 milhões) (peça 51) mostrou-se compatível com benchmarks de contratos análogos (parágrafos 45 a 82).*

164. *Ressalva-se, contudo, que esta conclusão sobre o preço se refere estritamente ao valor formal do contrato, sendo objeto de limitação de asseguração a verificação de eventuais pagamentos acessórios de diárias e passagens, cuja apuração de regularidade tramita em processo de denúncia apartado nesta Corte (TC 019.076/2025-8, peça 54) (parágrafos 156 a 158 deste relatório).*

165. *Se, por um lado, esta auditoria forneceu asseguração razoável sobre a regularidade do principal ato de contratação questionado, por outro, revelou deficiências estruturais graves na transparência e na governança da ApexBrasil, que constituem os dois achados deste relatório.*

166. *Conforme detalhado no Capítulo IV (Achado 1), a ApexBrasil cumpre apenas parcialmente seu dever de transparência ativa, violando o Princípio da Publicidade (art. 37, CF/1988), a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021. As falhas identificadas não são meramente operacionais, mas sistêmicas, e incluem:*

a) a omissão deliberada da publicação de todos os atos do principal órgão de gestão da entidade (regimento interno, atas e resoluções da Diretoria Executiva - DIREX);

b) o descumprimento normativo direto da Portaria ME/CGU 2/2021, ao não publicar o "valor total da viagem" em suas despesas;

c) a adoção de um modelo de publicação de despesas com viagens fragmentado (quatro planilhas por mês), incorreto (erros de digitação de trilhões de reais) e em local inadequado ("IN 84/2020 TCU"), o que torna o controle social inexequível;

d) a omissão da norma interna de viagens, que impede a sociedade de aferir a economicidade e a razoabilidade dos critérios de gastos com passagens e diárias.

167. *As causas para essas deficiências residem em uma interpretação restritiva do dever de transparência por parte da gestão, em controles internos frágeis e em sistemas de TI deficientes. Como efeito direto, o controle social sobre o projeto Expo Osaka 2025 restou gravemente prejudicado, sendo impossível para o cidadão aferir, pelos meios públicos, o custo total do evento ou a economicidade de suas despesas (parágrafo 85 ao 115 deste relatório).*

168. *Conforme detalhado no Capítulo IV (Achado 2), a equipe de auditoria identificou uma fragilidade estrutural crítica na governança da ApexBrasil, que compromete a independência e a eficácia de sua função de auditoria interna. A estrutura organizacional da Agência posiciona a Coordenação de Auditoria Interna (CAI - terceira linha) como uma unidade subordinada hierárquica e funcionalmente à Gerência de Integridade e Compliance (GIC - segunda linha), que, por sua vez, reporta-se diretamente à gestão executiva (Presidência/DIREX).*

169. *Esta fusão da terceira com a segunda linha, onde a Gerente da GIC acumula a função de "Auditora-Chefe" e o Plano Anual de Auditoria (PAINT) é aprovado pela própria gestão (DIREX), viola competências estabelecidas no Decreto 4.584/2003 (art. 4º, caput e inciso IV). A estrutura também afronta os princípios fundamentais do Modelo das Três Linhas do IIA, os referenciais de governança do TCU (Prática 3.4 do RBGO) e a jurisprudência desta Corte (Acórdão 289/2018-TCU-Primeira Câmara).*

170. *Esta auditoria demonstrou que este desalinhamento produziu efeitos reais e prejudiciais ao sistema de controle da Agência. Primeiramente, há indícios robustos de que levou ao*

comprometimento do escopo da auditoria interna, que vê inviabilizada, na prática, sua capacidade de avaliar as áreas críticas de compliance, gestão de riscos e transparência (o objeto do Achado 1), conforme evidenciado pela exclusão de auditorias de risco do PAINT 2024. Em segundo lugar, gerou uma falha no fluxo de asseguração, pois a avaliação da CAI sobre o principal risco do projeto Expo Osaka (a mudança de pavilhão) não foi comunicada à alta governança (CDA ou CFA), sendo reportada apenas à própria gestão (DIREX) que tomou a decisão (parágrafos 116 a 153 deste relatório).

171. *Sobre essas deficiências estruturais, a gestão da ApexBrasil justificou que a omissão de atos da DIREX (Achado 1) decorre de uma deliberação interna para proteger a "sensibilidade estratégica" das informações. Quanto à estrutura da auditoria interna (Achado 2), a gestão a reconheceu como uma "estrutura herdada" e defendeu que o reporte ao CDA, de natureza "estratégico-política", seria inadequado. Tais justificativas, contudo, não se sustentam por afrontarem diretamente o princípio da publicidade e as competências normativas do CDA.*

172. *Adicionalmente aos achados conclusivos desta auditoria, o Capítulo V (Outros Fatos Relevantes) registrou indícios de irregularidades identificados no custeio de despesas com viagens, notadamente o aparente pagamento de despesas à contratada (Dois + Dois Comunicações Ltda.) em desacordo com cláusula contratual e o custeio de passagem áerea para familiar de funcionário. Conforme detalhado e em linha com a limitação de asseguração, tais fatos serão objeto de apuração de mérito no âmbito do processo de denúncia (TC 019.076/2025-8, peça 54).*

173. *Em síntese, a auditoria esclareceu que a controversa substituição do projeto do pavilhão foi um ato de gestão regular e motivado por economicidade e mitigação de riscos. Contudo, revelou que o ambiente de governança e transparência que permitiu que essa decisão gerasse controvérsia pública é sistemicamente deficiente. A falta de transparência ativa (Achado 1) e a fragilidade estrutural da auditoria interna (Achado 2) são deficiências interconectadas que reduzem a accountability da gestão e privam a sociedade e os órgãos de governança superiores dos instrumentos necessários para o controle eficaz dos recursos públicos geridos pela ApexBrasil.*

174. *Espera-se que o acolhimento das propostas de encaminhamento, detalhadas a seguir, contribua para corrigir as causas-raiz das deficiências identificadas, promovendo o fortalecimento da estrutura de governança, o aumento da eficácia da auditoria interna e a garantia do pleno exercício do controle social sobre os atos da Agência, em alinhamento com os princípios constitucionais que regem a aplicação de recursos públicos.*

VII. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

175. *Diante do exposto, submetem-se os autos ao Gabinete do Ministro-Relator Antonio Anastasia com as seguintes propostas de encaminhamento:*

a) ***determinar*** *ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova as alterações necessárias em seus normativos internos (a exemplo do Estatuto Social, do Regimento Interno e da Política de Auditoria Interna) para a efetiva correção da irregularidade estrutural na governança da função de auditoria interna, visando dar cumprimento ao art. 4º (caput e inciso IV) do Decreto 4.584/2003, de modo a:*

a.1) constituir uma unidade autônoma de auditoria interna que seja responsável exclusivamente pela terceira linha de defesa de modo a assegurar a necessária segregação entre as funções de segunda linha (Gestão de Riscos, Compliance) e terceira linha (Auditoria Interna), em conformidade com o Decreto 4.584/2003, o Contrato de Gestão 2024-2027, o Modelo das Três Linhas (IIA) e a IN SFC-CGU 3/2017;

a.2) estabelecer o reporte funcional da unidade de auditoria interna diretamente ao Conselho Deliberativo (CDA) em observância à Prática 3.4 do Referencial Básico de Governança do TCU, à Norma Global 7.1 do IIA, ao Princípio 5 do Modelo das Três Linhas e à jurisprudência desta Corte (Acórdão 289/2018-Primeira Câmara); e

a.3) incluir, de forma explícita, entre as competências do Conselho Deliberativo (CDA), a supervisão funcional da unidade de Auditoria Interna, abrangendo a aprovação de seu plano anual de auditoria, bem como a responsabilidade pela nomeação, avaliação, remuneração e destituição de seu principal executivo (Norma IIA 8.1; Prática TCU 3.4);

*b) **determinar** à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as seguintes providências:*

b.1) dê publicidade, em seção específica do Portal da Transparência, a todas as resoluções emitidas pela Diretoria Executiva (DIREX), excetuando-se apenas os documentos ou trechos formalmente classificados como sigilosos em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), ao art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (LAI) e em alinhamento ao item 3.3 do Guia de Transparência Ativa da CGU;

b.2) promova a adequação dos dados de transparência ativa sobre viagens a serviço para que passem a contemplar também o "valor total da viagem" e a "motivação" individualizada, em cumprimento ao art. 2º, XVII, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021.

*c) **recomendar** ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de:*

c.1) instituir um Comitê de Auditoria, como órgão de assessoramento especializado vinculado diretamente ao CDA, com o objetivo de servir de interface primária com a unidade de auditoria interna e fortalecer a capacidade do Conselho de exercer sua função de supervisão;

*d) **recomendar** à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de:*

d.1) instituir rotina de publicação proativa, em seu Portal da Transparência, das atas de todas as suas instâncias colegiadas (CDA, CFA, DIREX e comissões e comitês)

d.2) estabelecer o marco temporal de até o último dia útil de março do exercício seguinte para a publicação dos Relatórios Anuais de Atividades da Auditoria Interna (RAINT);

d.3) priorizar a implantação de solução tecnológica que promova a consistência de informações entre suas diferentes plataformas de transparência (painel em PowerBI, planilha de contratos e Portais de Aquisições);

d.4) revisar a arquitetura da informação de seu Portal da Transparência, movendo os dados sobre viagens da seção "Prestação de Contas IN 84/2020 TCU" para local próprio mais intuitivo;

d.5) aperfeiçoar seus sistemas para consolidar as informações de viagens em arquivo ou painel único (sem a fragmentação mensal);

d.6) publicar seus normativos internos de viagens;

d.7) instituir rotina de publicação de relatório consolidado de prestação de contas ao final de eventos de grande vulto.

*e) dar **ciência** à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a prevenir a repetição de irregularidades, sobre os seguintes pontos:*

e.1) que a publicação de contratos administrativos sem a integralidade de seus anexos ou com hiperlinks incorretos (falhas corrigidas no curso da fiscalização) configurou descumprimento do art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI, e do art. 2º, inciso IX, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;

e.2) que a fragmentação das informações de contratações em múltiplos portais e a inconsistência de dados entre diferentes fontes (Painel PowerBI vs. planilhas) afrontam os requisitos da LAI de acesso à informação de forma "objetiva, transparente, clara" (art. 8º, § 3º, inciso I) e o princípio da eficiência.

f) nos termos do art. 8º e art. 17 da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

f.1) monitorar o cumprimento das determinações contidas nos itens 'a' e 'b' desta proposta;

f.2) monitorar a implementação das recomendações contidas nos itens 'c' e 'd' desta proposta;

f.3) anexar este relatório, junto com seus apêndices, ao TC 019.076/2025-8 (Denúncia) como subsídio para a instrução daquele processo;

g) informar ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

h)

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Auditoria Integrada na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) com o objetivo de avaliar aspectos de conformidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos de gestão e os processos decisórios correlatos praticados pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) relacionados à mudança do pavilhão tipo A para o pavilhão tipo X na participação do Brasil na Expo Osaka 2025.

2.As Exposições Universais (Expo) são eventos que reúnem países e organizações internacionais para apresentar soluções para desafios globais, oferecendo uma experiência imersiva sobre um tema escolhido, servindo, tradicionalmente, como plataforma para impulsionar novos negócios e investimentos internacionais.

3.Em setembro de 2021, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), dada sua competência para promover os produtos brasileiros no exterior, atrair investimentos estrangeiros e apoiar a internacionalização de empresas brasileiras, foi oficialmente designada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) como Autoridade Nacional do país na Expo Osaka 2025.

4.Em outubro de 2022, reeditando escolhas em Exposições Universais anteriores (Milão 2015 e Dubai 2020), a ApexBrasil decidiu pela construção de um pavilhão tipo A (estrutura customizada e construída pelo próprio país participante), tendo, por meio de concurso público realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, selecionado o escritório MK27, primeiro classificado no certame.

5.Posteriormente, ante a crise sistêmica no setor de construção civil japonês que ameaçava a participação de diversos países, e devido a riscos técnicos relacionados ao cumprimento do cronograma por parte da única empresa local de construção cujo valor proposto estava dentro do orçamento estipulado (24 milhões de dólares), a ApexBrasil, decidiu rescindir o contrato com o estúdio MK27 e mudar o pavilhão brasileiro para o tipo X (estrutura menor e simplificada, entregue pela própria organização da Expo, cabendo aos participantes arcarem com os custos do aluguel e dos contratos necessários para projetos de interiores e de fachada).

6.Para viabilizar a participação brasileira, após a mudança para o pavilhão simplificado tipo X, a Agência promoveu a contratação direta por inexigibilidade da empresa Dois + Dois Comunicações Ltda, aparentemente ignorando a lista de classificados do concurso público realizado pelo IAB.

7.A situação foi reportada em Comunicação ao Plenário proferida pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues durante a Sessão do Plenário de 4/6/2025 (Ata 19/2025), em que foram relatadas preocupações substantivas identificadas durante visita ao Pavilhão do Brasil na Expo Osaka 2025, centradas em potenciais irregularidades nos processos de contratação, na ausência de transparência ativa e em possíveis fragilidades estruturais nos mecanismos de controle interno da ApexBrasil.

8.Com base na mencionada Comunicação, a auditoria foi estruturada para responder aos três objetivos específicos e inter-relacionados a seguir:

a) **avaliar a regularidade e a conformidade do processo decisório** que resultou na não continuidade do projeto arquitetônico de Márcio Kogan (Studio MK27), vencedor do concurso público realizado em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e na subsequente contratação

direta da diretora artística Bia Lessa, por meio de sua empresa Dois + Dois Comunicações Ltda., examinando as justificativas técnicas, econômicas e legais que fundamentaram tal substituição;

b) **verificar a aderência da ApexBrasil ao princípio da transparência**, tendo como parâmetros a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei 12.527/2011) e sua regulamentação, a Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) aplicável aos Serviços Sociais Autônomos no que tange à divulgação de contratos, despesas, critérios de seleção, pareceres técnicos e jurídicos e demais documentos pertinentes à Expo Osaka 2025; e

c) **analisar o posicionamento da função de auditoria interna na estrutura organizacional da ApexBrasil e sua atuação nos processos relacionados à Expo Osaka 2025** tendo como parâmetros as normas e boas práticas de governança, considerando sua vinculação à Presidência da Agência e o potencial conflito de interesses decorrente dessa estrutura.

9.A partir da execução da fiscalização, a equipe de auditoria apresentou as constatações sintetizadas a seguir.

10.Em relação ao **primeiro objetivo (regularidade e conformidade do processo decisório)**, os trabalhos abordaram dois aspectos principais: i) rescisão do contrato do pavilhão tipo A, de modo a verificar se a decisão de rescindir o contrato com o Studio MK27 foi fundamentada em justificativas adequadas e comprováveis, em observância à Teoria dos Motivos Determinantes e ao princípio da motivação; e ii) contratação direta para o pavilhão tipo X, buscando responder se a ApexBrasil observou o rito processual do concurso e o princípio da isonomia, bem como se a contratação direta da Dois + Dois Comunicações Ltda. por inexigibilidade atendeu aos requisitos normativos, mormente quanto à singularidade do objeto e à inviabilidade de competição.

11.Sob o primeiro aspecto, a fiscalização apontou, de forma evidenciada, que, entre a contratação do projeto e sua execução, uma série de fatos supervenientes tornou a estratégia inicial inexequível, com destaque para:

a) crise sistêmica no setor de construção civil em Osaka, noticiado pela imprensa internacional, com inflação de materiais e escassez de mão de obra, levando construtoras a recusarem contratos com preço fixo para projetos complexos;

b) o processo de contratação internacional para construção (PELE 1267/2023) obteve três propostas (USD 86,1 milhões; USD 43,6 milhões; e USD 23,05 milhões), com grande disparidade de valores, sinalizando extrema volatilidade e risco de mercado;

c) a proposta vencedora (DMDL), com valor ligeiramente abaixo do orçamento, se revelou tecnicamente inviável e de alto risco, com fabricação de componentes fora do Japão e execução por parceiro construtor japonês, cuja licença de contratação o impedia de subcontratar pacotes de serviços relevantes;

d) consultoria técnica especializada contratada pela ApexBrasil classificou como alto o risco de atrasos associados à indisponibilidade de mão de obra local ou subcontratados especializados;

e) em 1º/9/2023, o governo japonês, ciente da crise que afetava vários países, enviou carta oficial ao governo brasileiro formalizando oferta alternativa de migração para pavilhão simplificado tipo X, cuja estrutura básica seria construída e entregue pela organização da Expo, transferindo o risco de construção do Brasil para o Japão.

12.Em 25/10/2023, ponderando pela economicidade (economia de aproximadamente R$ 140,4 milhões, decorrente da migração do pavilhão tipo A, com despesas da ordem de R$ 236 milhões, para o pavilhão tipo X, com custos estimados em R$ 95,5 milhões) e pela mitigação de risco (transferido para a organização da Expo), a ApexBrasil rescindiu o contrato com a Studio MK27.

13.Ante as evidências documentais apresentadas, a auditoria concluiu que a decisão da ApexBrasil de revisar a estratégia de participação, com a migração do modelo de pavilhão, foi devidamente fundamentada, em resposta adequada e tempestiva a fatos supervenientes, não restando configurada irregularidade na motivação da rescisão do Contrato 31-13/2023 (Studio MK27).

14. Em relação ao segundo aspecto (contratação direta por inexigibilidade), verificou a fiscalização que, em função da migração para o pavilhão tipo X, houve uma mudança de objeto da contratação,

visto que o foco do serviço, antes incidente sobre um projeto de arquitetura e engenharia (pavilhão tipo A), passou a ser de cenografia e expografia (criação de uma "jornada do visitante" e de experiência imersiva dentro de uma estrutura predefinida).

15.A equipe de fiscalização registrou, também, que documentos juntados aos autos confirmam que o escritório vencedor do concurso original foi consultado sobre a possibilidade de adaptar seu projeto, mas "*manifestou não ter interesse em atuar na adaptação de suas entregas para a nova realidade*" (Estudo Técnico Preliminar, à peça 48; Extrato de Entrevista com o Studio MK27, à peça 19). Não houve convocação do segundo e do terceiro colocados no concurso de arquitetura, pois a Agência considerou que o concurso original restou "prejudicado", por perda de objeto.

16.Acerca da contratação direta da empresa DOIS + DOIS Comunicações Ltda., decorrente do processo PELE 500/2024, verificou a equipe de fiscalização que:

a) a característica artística do novo objeto (criação de uma "experiência memorável), de natureza intelectual singular, ensejaria, a rigor, a realização de novo concurso (melhor técnica), porém tal opção seria inviável devido ao prazo exíguo, com risco elevado de comprometer a participação na Expo 2025;

b) a inexigibilidade de licitação foi o instrumento jurídico apto a conciliar a natureza do objeto (notória especialização) com a urgência. No caso, a notória especialização da empresa DOIS + DOIS Comunicações Ltda. restou comprovada com documentos juntados ao PELE 500/2024, compostos por demonstração de experiência direta e específica da empresa em objetos semelhantes (criação do Pavilhão do Brasil na Expo 2000, em Hannover, contrato no valor atualizado de R$ 2,75 milhões; criação do Pavilhão Humanidade 2012, Rio+20, contrato no valor atualizado de R$ 2,9 milhões). O valor contratado para a Expo 2025 foi de R$ 2,85 milhões.

17.Assim, a Auditoria concluiu que a contratação direta por inexigibilidade atendeu aos requisitos normativos e jurisprudenciais, pelo fato de que restaram caracterizadas a inviabilidade de competição (natureza artística e a urgência), a notória especialização da contratada (contratos anteriores) e a justificativa de preço (compatível com contratos análogos).

18.A par da conclusão pela regularidade das decisões pela rescisão do contrato do pavilhão tipo A e pela contratação direta da execução do pavilhão tipo X, a fiscalização registrou ressalva referente ao preço global da contratação direta, cujo valor real permanece condicionado à apuração no âmbito do processo de denúncia autuado sob o TC 019.076/2025-8, de minha relatoria, ainda pendente de apreciação. A denúncia apura suposto pagamento irregular de diárias, passagens e hospedagem à equipe da empresa contratada, aspectos que, a princípio, estariam associados à execução contratual e não necessariamente ao ato de gestão que justificou o valor formal da avença, abordado nesta auditoria.

19.Em vista das informações e evidências juntadas, acolho o exame empreendido no Relatório de Auditoria, cujas conclusões foram endossadas pelo corpo dirigente da AudSustentabilidade.

20.De fato, ante o contexto formado a partir de fatos supervenientes, imprevisíveis e alheios à atuação da ApexBrasil, a decisão da agência pela migração de modelo de pavilhão se mostrou acertada e alinhada aos princípios da economicidade e da eficiência, com motivação adequadamente demonstrada.

21.Da mesma forma, conforme bem demonstrado pela unidade técnica, a contratação direta restou devidamente justificada sob os aspectos de enquadramento da inexigibilidade, notória especialização e justificativa de preço.

22.Assim, concordo com o posicionamento da unidade, no sentido de que, por não constituírem achados de irregularidade, os exames acerca do objetivo central da auditoria não devem gerar qualquer encaminhamento pelo Tribunal, servindo como elementos de asseguração razoável sobre a conformidade dos atos de gestão examinados.

23.Passando ao exame dos demais objetivos do trabalho (**aderência da ApexBrasil ao princípio da transparência**; e **posicionamento da função de auditoria interna na estrutura organizacional da ApexBrasil e sua atuação nos processos relacionados à Expo Osaka 2025**), a auditoria constatou

deficiência estruturais graves na transparência e na governança da Agência, reportadas em dois Achados principais.

24.No **Achado 1 – Deficiências na transparência da ApexBrasil dificulta o controle sobre a gestão do projeto Expo Osaka 2025**, a auditoria apontou que a ApexBrasil cumpre apenas parcialmente seu dever de transparência ativa, tendo sido observada omissão deliberada dos atos da Diretoria Executiva (DIREX), principal órgão de gestão, bem como a divulgação de dados de despesas de forma fragmentada, incompleta e incorreta, em especial os de viagens.

25.A inspeção realizada no Portal da Transparência da ApexBrasil no período da fiscalização constatou a inexistência de qualquer publicação das atas das Reuniões da DIREX, e tampouco das Resoluções da DIREX.

26.No curso dos trabalhos, verificou no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT 2024) a existência de menção à "Resolução DIREX 10-01/2024", não publicada, que teria aprovado a revisão do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), de 2024, em que foram excluídas auditorias sobre a área de gestão de riscos. Destacou a fiscalização que a omissão do mencionado documento ocultou decisão relevante que impactou diretamente a estrutura de controle interno da entidade.

27. A fiscalização também não encontrou disponível o Regimento Interno da DIREX, ou mesmo quaisquer atas dos comitês internos de governança que subsidiam as decisões da Diretoria Executiva.

28.Em entrevista realizada com a Gerência de Integridade e Compliance – GIC (Extrato de Entrevista à peça 18), foi informado que a não publicação dos atos da DIREX seria uma "deliberação interna", sob a justificativa de "alto grau de sensibilidade" das informações estratégicas e concorrenciais tratadas, cuja publicidade poderia, no entendimento da gestão, prejudicar a atuação da Agência.

29.Considerou o Relatório de Auditoria que a justificativa de "sensibilidade estratégica" não pode ser utilizada pela gestão da Agência como fundamento genérico para subtrair do controle social a totalidade das decisões do seu principal órgão executivo, restando configurada violação direta ao Princípio da Publicidade.

30.Além da ausência de publicação do processo decisório, a fiscalização apontou que a inspeção detalhada nos portais da Agência, revelou um cenário de transparência deficiente, marcada por falhas operacionais, fragmentação de dados e descumprimento direto de normas, a exemplo das seguintes constatações:

a) falhas operacionais na publicação de contratos relevantes: direcionamento incorreto a partir de links referente ao projeto arquitetônico original (Studio MK27), e publicação incompleta de documentos relacionados aos contratos de execução de cenografia interno do pavilhão e do aluguel da estrutura-padrão do pavilhão;

b) inconsistência e fragmentação sistêmica dos dados de aquisição: inconsistência entre fontes de informação no contrato firmado com a empresa DOIS + DOIS Comunicações, e fragmentação da informação, com dispersão do processo de contratação em diferentes locais, sem integração;

c) descumprimento normativo e omissões graves na transparência de viagens: ausência de publicação do "valor total da viagem" (custos listados de forma separada, sem informação do dado consolidado), com disponibilização em seções pouco intuitivas, com fragmentação extrema (justificativas, pessoas, valores e viagens em planilhas diferentes), segmentação temporal (planilhas separadas para cada mês), com publicação de dados incorretos (valor irreal, como viagem de doze trilhões de reais), omissão da norma interna (norma interna de viagens não foi classificada como informação pública), ausência de prestação de contas por projeto (não há transparência sobre ocupação dos apartamentos alugados no Japão e inexiste relatório consolidado de prestação de contas do projeto Expo Osaka 2025).

31.Acerca das falhas sistêmicas observadas (omissão deliberada de atos de governança e transparência inadequada da execução financeira) a auditoria concluiu que essa opacidade decorre de uma interpretação gerencial restritiva da lei e de controles internos frágeis, resultando em prejuízo efetivo à *accountability* e aumento do risco de má gestão.

32.Ante as causas identificadas e dos efeitos decorrentes, concordo com o encaminhamento proposto pela auditoria, no sentido de: i) determinar à ApexBrasil que dê publicidade integral aos atos de sua Diretoria Executiva (regimento, resoluções e atas) e que adeque a transparência das despesas com viagens aos requisitos da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021, notadamente publicando o "valor total da viagem"; ii) recomendar que a Agência publique sua norma interna de viagens e substitua o atual modelo de publicação fragmentado (planilhas mensais) por um painel consolidado que facilite o controle social; e iii) dar ciência à entidade de que a publicação de contratos incompletos (sem anexos) e a manutenção de dados inconsistentes entre diferentes portais afrontam a LAI e o princípio da eficiência.

33.Por fim, no **Achado 2 – Fragilidade estrutural na governança da ApexBrasil compromete a independência e a eficácia da auditoria interna**, a fiscalização constatou que a estrutura organizacional da ApexBrasil posiciona a Coordenação de Auditoria Interna (CAI), sua terceira linha de defesa, em subordinação hierárquica e funcional à Gerência de Integridade e Compliance (GIC) - que acumula funções de segunda linha - e, em última instância, à Presidência da Agência, a qual, inclusive, aprova os Planos Anuais de Auditoria Interna (PAINTs). A conclusão foi de que a estrutura de governança da ApexBrasil apresenta uma fragilidade estrutural crítica que compromete a independência e a eficácia de sua função de auditoria interna.

34.Apontou a auditoria que a conformação dessa estrutura viola o art. 4º, inciso IV, do Decreto 4.584/2003, que atribui a competência de aprovação dos planos de trabalho anuais ao CDA, e contraria o princípio da independência da auditoria interna, preconizado pelo Modelo das Três Linhas e pela jurisprudência desta Corte.

35.A causa desta fragilidade seria o próprio desenho organizacional definido nos normativos internos, mediante fusão da terceira linha (auditoria) à segunda (compliance e riscos) e subordinação à terceira linha à própria gestão executiva (Presidência/DIREX), o que resulta no comprometimento real do escopo da auditoria — que vê inviabilizada sua atuação sobre as áreas da GIC — e na falha de comunicação de riscos críticos à alta governança.

36.Observou a fiscalização que os efeitos da inadequação dessa estrutura são materiais:

a) presença de indícios robustos do comprometimento direto do escopo da auditoria interna, que não dispõe da isenção necessária para avaliar as áreas críticas de compliance e gestão de riscos, conforme evidenciado pela exclusão de trabalhos de auditoria do PAINT 2024 e pelo relato do coordenador da CAI de que tal exclusão se deu devido à migração da Coordenação de Gestão de Riscos para a GIC;

b) existência de falha no fluxo de asseguração, onde a avaliação da CAI sobre o risco mais relevante do projeto Expo Osaka 2025 (a mudança de pavilhão) não foi comunicada à alta governança (CDA ou CFA), sendo reportada unicamente à própria gestão (DIREX) que tomou a decisão.

37.Da mesma forma como procedido em relação ao achado anterior, ante a causa-raiz identificada (desenho organizacional inadequado) e dos respectivos efeitos observados (comprometimento do escopo e falha na comunicação de riscos), anuo ao encaminhamento proposto pela auditoria de:

a) determinar ao CDA que promova as alterações normativas (estatuto e regimentos) necessárias para assegurar a independência da Auditoria Interna (CAI), em cumprimento ao Decreto 4.584/2003, essencialmente de modo a: (i) segregar a terceira da segunda linha de defesa, quer seja por meio da desvinculação da CAI da GIC, com a transferência da titularidade da função de auditoria interna para a CAI, ou seja pela remoção das funções de segunda linha do âmbito da GIC; (ii) estabelecer o reporte funcional direto da auditoria interna (independentemente da denominação formal do setor) ao próprio CDA; e (iii) formalizar a competência do CDA para aprovar o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e supervisionar o titular da auditoria interna;

b) recomendar ao CDA que avalie a instituição de um Comitê de Auditoria, conforme boas práticas de governança, para assessorá-lo.

38.A título de considerações finais, registro meus elogios ao competente trabalho conduzido pela equipe da AudSustentabilidade, que logrou esclarecer que a controversa substituição do projeto do

pavilhão da participação brasileira na Expo Osaka 2025 resultou de ato de gestão regular e motivado por economicidade e mitigação de riscos.

39.Em outra vertente, o detalhado trabalho da unidade técnica consignou que o ambiente de governança e transparência que suscitou o questionamento dessa decisão está eivado de deficiências sistêmicas (falta de transparência ativa e fragilidade estrutural da auditoria interna), que impactam negativamente a *accountability* da gestão e privam a sociedade e os órgãos de governança superiores dos meios essenciais para o controle eficaz dos recursos públicos geridos pela ApexBrasil.

40.Nesse sentido, espera-se que as medidas propostas pela equipe de fiscalização, endossadas por este Relator, com breves ajustes de forma, contribuam para a correção das causas das deficiências identificadas, com o consequente fortalecimento da estrutura de governança, aumento da eficácia da auditoria interna e asseguração do pleno exercício do controle social sobre os atos da ApexBrasil.

41.Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1761/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.155/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
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 relatório de auditoria integrada na Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) para avaliar a regularidade, a transparência e a governança dos atos de gestão relacionados ao projeto Expo Osaka 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. determinar ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova as alterações necessárias em seus normativos internos (a exemplo do Estatuto Social, do Regimento Interno e da Política de Auditoria Interna) para a efetiva correção da irregularidade estrutural na governança da função de auditoria interna, visando dar cumprimento ao art. 4º (*caput* e inciso IV) do Decreto 4.584/2003, de modo a:

9.1.1. constituir uma unidade autônoma de auditoria interna que seja responsável exclusivamente pela terceira linha de defesa de modo a assegurar a necessária segregação entre as funções de segunda linha (Gestão de Riscos, Compliance) e terceira linha (Auditoria Interna), em conformidade com o Decreto 4.584/2003, o Contrato de Gestão 2024-2027, o Modelo das Três Linhas (IIA) e a IN SFC-CGU 3/2017;

9.1.2. estabelecer o reporte funcional da unidade de auditoria interna diretamente ao Conselho Deliberativo (CDA) em observância à Prática 3.4 do Referencial Básico de Governança do

TCU, à Norma Global 7.1 do IIA, ao Princípio 5 do Modelo das Três Linhas e à jurisprudência desta Corte (Acórdão 289/2018-Primeira Câmara);

9.1.3. incluir, de forma explícita, entre as competências do Conselho Deliberativo (CDA), a supervisão funcional da unidade de Auditoria Interna, abrangendo a aprovação de seu plano anual de auditoria, bem como a responsabilidade pela nomeação, avaliação, remuneração e destituição de seu principal executivo (Norma IIA 8.1; Prática TCU 3.4);

9.2. determinar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote as seguintes providências:

9.2.1. dê publicidade, em seção específica do Portal da Transparência, a todas as resoluções emitidas pela Diretoria Executiva (DIREX), excetuando-se apenas os documentos ou trechos formalmente classificados como sigilosos em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), ao art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (LAI) e em alinhamento ao item 3.3 do Guia de Transparência Ativa da CGU;

9.2.2. promova a adequação dos dados de transparência ativa sobre viagens a serviço para que passem a contemplar também o "valor total da viagem" e a "motivação" individualizada, em cumprimento ao art. 2º, XVII, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;

9.3. recomendar ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. institua um Comitê de Auditoria, como órgão de assessoramento especializado vinculado diretamente ao CDA, com o objetivo de servir de interface primária com a unidade de auditoria interna e fortalecer a capacidade do Conselho de exercer sua função de supervisão;

9.4. recomendar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.4.1. institua rotina de publicação proativa, em seu Portal da Transparência, das atas de todas as suas instâncias colegiadas (CDA, CFA, DIREX e comissões e comitês);

9.4.2. estabeleça o marco temporal de até o último dia útil de março do exercício seguinte para a publicação dos Relatórios Anuais de Atividades da Auditoria Interna (RAINT);

9.4.3. priorize a implantação de solução tecnológica que promova a consistência de informações entre suas diferentes plataformas de transparência (painel em *PowerBI*, planilha de contratos e Portais de Aquisições);

9.4.4. revise a arquitetura da informação de seu Portal da Transparência, movendo os dados sobre viagens da seção "Prestação de Contas IN 84/2020 TCU" para local próprio mais intuitivo;

9.4.5. aperfeiçoe seus sistemas para consolidar as informações de viagens em arquivo ou painel único (sem a fragmentação mensal);

9.4.6. publique seus normativos internos de viagens;

9.4.7. institua rotina de publicação de relatório consolidado de prestação de contas ao final de eventos de grande vulto;

9.5. dar ciência à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, com vistas a prevenir a repetição de irregularidades, sobre os seguintes pontos:

9.5.1. que a publicação de contratos administrativos sem a integralidade de seus anexos ou com *hiperlinks* incorretos (falhas corrigidas no curso da fiscalização) configurou descumprimento do art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI, e do art. 2º, inciso IX, da Portaria Conjunta ME/CGU 2/2021;

9.5.2. que a fragmentação das informações de contratações em múltiplos portais e a inconsistência de dados entre diferentes fontes (Painel *PowerBI* vs. planilhas) afrontam os requisitos da LAI de acesso à informação de forma "objetiva, transparente, clara" (art. 8º, § 3º, inciso I) e o princípio da eficiência

9.6. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade a proceder ao monitoramento do cumprimento das deliberações constantes do presente Acórdão em processos específicos;

9.7. juntar cópia de inteiro teor do presente Acórdão, bem como do Relatório de Auditoria e seus apêndices ao TC 019.076/2025-8 (Denúncia) como subsídio para a instrução daquele processo;

9.8. encaminhar cópia de inteiro teor do presente acórdão ao Conselho Deliberativo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (CDA) e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC);

9.9. encerrar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1761-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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 027.271/2019-6
Natureza: Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
Entidade: Município de Tabatinga/AM
Responsáveis: Raimundo Carvalho Caldas (075.095.022-68); Saul Nunes Bemerguy (053.110.802-30); Vitoria Regia Industria Comercio e Construções Ltda (23.035.819/0001-90); Waltino B. Nunes Ltda (04.603.780/0001-15).
Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
Representação legal: Diego Rossato Botton (A-495/OAB-AM), representando Saul Nunes Bemerguy; Eurismar Matos da Silva (9221/OAB-AM), representando Waltino B. Nunes Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. RECURSOS TRANSFERIDOS PARA A CONSTRUÇÃO DE QUADRAS ESCOLARES. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA CONTA DO MUNICÍPIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. NÃO CONHECIMENTO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peça 237), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 238 e 239), bem como do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 241).

"1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

TC - 027.271/2019-6	***ESPÉCIE RECURSAL:*** *Recurso de Revisão.*
NATUREZA DO PROCESSO: *Tomada de Contas Especial.*	***PEÇA RECURSAL:*** *R002 - (Peça 229).*
UNIDADE JURISDICIONADA: *Prefeitura Municipal de Tabatinga - AM.*	***DELIBERAÇÃO RECORRIDA:*** *Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara - (Peça 180).*

NOME DO RECORRENTE	***PROCURAÇÃO***
Saul Nunes Bemerguy	*Peça 32.*

2. EXAME PRELIMINAR

2.1. PRECLUSÃO CONSUMATIVA

O recorrente está interpondo recurso de revisão contra o Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara pela primeira vez?	***Sim***

2.2. TEMPESTIVIDADE

O recurso de revisão foi interposto dentro do prazo previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU?

NOME DO RECORRENTE	***DATA DOU***	***INTERPOSIÇÃO***	***RESPOSTA***
Saul Nunes Bemerguy	*30/1/2026 (DOU)*	*9/4/2026 - DF*	***Sim***

Impende ressaltar que foi considerada, para efeito de contagem de prazo, a data de publicação no Diário Oficial da União (D.O.U) do acórdão que julgou o recurso de reconsideração, a saber, o Acórdão 63/2026-TCU-2ª Câmara (peça 223).

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 1.902/2025-TCU-2ª Câmara?	***Sim***

2.6. REQUISITOS ESPECÍFICOS

Foram preenchidos os requisitos específicos para o recurso de revisão?	***Não***

Para análise do presente requisito, verifica-se oportuna a realização de breve histórico dos autos.

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados mediante o Termo de Compromisso 3301/2012-PAC II-Quadras, com o objetivo de construir duas quadras escolares.

O processo foi apreciado por meio do Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares as contas de Saul Nunes Bemerguy e lhe aplicou multa (peça 180).

Em essência, restou configurada nos autos a responsabilidade de Saul Nunes Bemerguy pela transferência dos recursos da conta específica para conta da prefeitura, rompendo o nexo de causalidade na aplicação dos recursos, a teor do Voto de peça 181.

Contra a decisão condenatória, o responsável apresentou recurso de reconsideração (peça 205) que foi conhecido e, no mérito, lhe negado provimento no Acórdão 63/2026-TCU-2ª Câmara (peça 223).

Neste momento, o responsável interpõe recurso de revisão, com fundamento no art. 35, inciso II, da Lei 8.443/92, em que argumenta que:

- ocorreu a prescrição da pretensão punitiva (peça 229, p. 6-7);

- é insuficiente o conjunto probatório de que os valores transferidos deixaram de ser aplicados no objeto conveniado (peça 229, p. 8);

- o Tribunal reconhece que parte dos valores foi estornada à conta específica e que o restante foi utilizado na execução do objeto, circunstâncias que afastam a conclusão de ruptura do nexo causal. A desvalorização de tais elementos evidencia que o julgamento se deu com base em acervo documental incompleto ou insuficientemente analisado (peça 229, p. 8-9);

- o Tribunal reconheceu a regular execução física do objeto pactuado (peça 229, p. 10);

- a transferência de valores da conta específica para conta municipal, erro de natureza formal, não caracteriza prejuízo ao erário (peça 229, p. 10);

- não houve demonstração de desvio de finalidade, enriquecimento ilícito ou dano ao erário (peça 229, p. 9-10);

- a multa a ele aplicada é desarrazoada, pois não há correlação entre sua conduta e eventual lesão ao erário. É vedada a responsabilização objetiva (peça 229, p. 10-11).

- a aplicação de multa se deu apenas por irregularidade formal, desacompanhada de qualquer elemento indicativo de lesividade, dolo ou culpa grave (peça 229, p. 14).

Não são colacionados novos documentos aos autos.

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.

No que tange à fundamentação recursal do recorrente sobre a insuficiência de documentos, é de se observar que o 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.

O recorrente se utiliza do argumento de insuficiência de documentos em que se fundou a decisão recorrida para, em verdade, buscar rediscutir o mérito do julgado combatido. Em seu expediente, o

responsável intenta reexaminar matéria fática e jurídica já apreciada nos autos.

Ademais, 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.

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

Análise da prescrição

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 nos itens 16 a 31 do Voto de peça 181 e no item 5 do Voto de peça 224.

---

3. CONCLUSÃO DA INSTRUÇÃO PRELIMINAR

Em virtude do exposto, propõe-se:

***3.1 não conhecer do recurso de revisão** interposto por Saul Nunes Bemerguy, **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

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por Saul Nunes Bemerguy em face do Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara - (Peça 180), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

2.Originalmente, cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados mediante o Termo de Compromisso 3301/2012-PAC II-Quadras, com o objetivo de construir duas quadras escolares.

3.Restou configurada nos autos a responsabilidade de Saul Nunes Bemerguy pela transferência dos recursos da conta específica para conta da prefeitura, rompendo o nexo de causalidade na aplicação dos recursos.

4.A decisão recorrida foi lavrada nos seguintes termos:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor dos ex-prefeitos municipais de Tabatinga/AM, Raimundo Carvalho Caldas (gestão 2013-2016) e Saul Nunes Bemerguy (gestões 2009/2012 e 2017-2020), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados mediante o Termo de Compromisso n° 3301/2012 - PAC II – Quadras, com o objetivo de construir duas quadras escolares.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3°, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, 57 e 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 209, III, § 7º; 214, III, "a" e "b"; 217; 267 e 268 do Regimento Interno do TCU e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar Raimundo Carvalho Caldas e Vitória Régia Indústria Comércio e Construções Ltda. revéis, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas por Saul Nunes Bemerguy e pela empresa Waltino B. Nunes Sociedade Limitada Unipessoal;

9.3. julgar regulares, com ressalva, as contas da empresa Vitória Régia Indústria Comércio e Construções Ltda., dando-lhe quitação;

9.4. rejeitar as razões de justificativa e julgar irregulares as contas de Saul Nunes Bemerguy;

9.5. julgar irregulares as contas de Raimundo Carvalho Caldas e de Waltino B. Nunes Sociedade Limitada Unipessoal, condenando-os ao pagamento da importância, a seguir, especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data indicada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	***Valor histórico (R$)***
27/1/2014	*101.271,65*

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

Responsável	*Valor da multa (R$)*
Saul Nunes Bemerguy	*5.000,00*
Raimundo Carvalho Caldas	*20.000,00*
Waltino B. Nunes Sociedade Limitada Unipessoal	*20.000,00*

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

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

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

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

9.11. comunicar a presente deliberação aos responsáveis, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas.

5.Na presente fase a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos propõe, com o apoio do Ministério Público junto ao Tribunal, "***não conhecer do recurso de revisão*** *interposto por Saul Nunes Bemerguy,* ***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"* (grifos no original).

6.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.

7.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.

8.O recorrente se utiliza do argumento de insuficiência de documentos em que se fundou a decisão recorrida para tentar rediscutir o mérito do julgado combatido. Em seu expediente, intenta reexaminar matéria fática e jurídica já apreciada nos autos.

9. Portanto, acolho integralmente as conclusões presentes nos pareceres uniformes da unidade técnica, ratificadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, as quais adoto como razões de decidir. A análise empreendida pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos abordou com propriedade a questão da admissibilidade, de modo que se tornou despicienda a adução de novas considerações de fato e de direito sobre a matéria.
10.Em face do exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1762/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.271/2019-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Interessado: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (00.378.257/0001-81).
3.2. Responsáveis: Raimundo Carvalho Caldas (075.095.022-68); Saul Nunes Bemerguy (053.110.802-30); Vitoria Regia Industria Comercio e Construções Ltda (23.035.819/0001-90); Waltino B. Nunes Ltda (04.603.780/0001-15).
3.3. Recorrente: Saul Nunes Bemerguy (053.110.802-30).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Tabatinga/AM.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Diego Rossato Botton (A-495/OAB-AM), representando Saul Nunes Bemerguy; Eurismar Matos da Silva (9221/OAB-AM), representando Waltino B. Nunes Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Recurso de Revisão interposto por Saul Nunes Bemerguy em face do Acórdão 1.902/2025-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

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. não conhecer o recurso de revisão interposto por Saul Nunes Bemerguy, por não atender aos requisitos de admissibilidade inerentes à espécie, nos termos do art. 288 do RI/TCU, c/c o art. 35, caput, da Lei 8.443/92;

9.2. dar ciência sobre o presente acórdão ao recorrente e aos demais interessados;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1762-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 021.161/2025-9
Natureza: Administrativo.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. FISCOBRAS 2026. METODOLOGIA PARA SELEÇÃO DE EMPREENDIMENTOS RELEVANTES, PARALISADOS OU COM BAIXO RITMO DE EXECUÇÃO. SUBSÍDIO AO CONGRESSO NACIONAL NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. CRITÉRIOS OBJETIVOS. ETAPAS OPERACIONAIS. RASTREABILIDADE DAS INFORMAÇÕES. PROJETO PILOTO JUNTO AO DNIT. APROVAÇÃO. AUTORIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a laboriosa instrução de lavra da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (peça 12), a qual contou com a anuência de seus dirigentes (peça 13):

"1. Introdução

A fiscalização de empreendimentos financiados pelo Orçamento Geral da União (OGU) é uma das principais atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU). Nesse sentido, o plano de fiscalização anual de obras públicas, conhecido como Fiscobras, é uma ferramenta fundamental para subsidiar o Poder Legislativo na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal.

O Fiscobras surgiu no final da década de 90, e se consolidou como referência para o Congresso Nacional na identificação de irregularidades graves em obras públicas e no exercício do controle parlamentar sobre os investimentos federais.

Em 2026, o Fiscobras completa 30 anos e, nesse contexto, identificou-se a necessidade de aperfeiçoá-lo para ir além da tradicional lógica de identificação de irregularidades graves, incluindo uma perspectiva propositiva, agregando uma lista de empreendimentos relevantes, classificados como de elevada relevância social, econômica e estratégica para o país.

Nesse sentido, o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rego, reforçou, durante a apreciação do Relatório do Fiscobras 2025, a necessidade de aprimoramento do plano anual de fiscalizações (Ata 42/2025-TCU-Plenário):

"Em nome do aprimoramento contínuo, anuncio que a partir de 2026, estamos propondo aprimorar a lógica do Fiscobras. O relatório consolidado do Fiscobras terá um papel expandido e proativo. Além de indicar os empreendimentos que possuem irregularidades graves, passará também a indicar uma lista de empreendimentos relevantes, classificados como estruturantes e de relevância social e estratégica para o País.

O objetivo é suprir a lacuna da falta de regularidade anual de informações para subsidiar a alocação de recursos. Estes projetos serão sinalizados ao Congresso Nacional por demandarem atenção e aportes de recursos públicos para viabilizar a sua conclusão.

Esta nova frente atende ao desafio crônico das obras paralisadas, cuja principal causa, frequentemente, é a insuficiência de recursos financeiros".

Diante dessa nova diretriz, o presente trabalho propõe apresentar uma metodologia para a seleção de empreendimentos relevantes a serem incluídos no relatório consolidado do Fiscobras 2026.

O objetivo é identificar e priorizar obras de impacto social, econômico e estratégico, que se encontrem paralisadas ou apresentem baixo ritmo de execução em razão de insuficiência de recursos no orçamento da União, organizadas em uma lista enxuta de empreendimentos prioritários, com vistas a subsidiar o Congresso Nacional na tomada de decisões relacionadas à alocação orçamentária, sem prejuízo do plano tradicional de avaliação das irregularidades graves.

A metodologia foi desenvolvida em processo participativo, com a realização de oficinas envolvendo representantes dos órgãos centrais e setoriais do Executivo Federal e do Congresso Nacional. A articulação com atores institucionais envolvidos no ciclo orçamentário buscou legitimar o processo de seleção, reconhecendo que a definição de prioridades de políticas públicas é atribuição precípua dos Poderes Executivo e Legislativo.

Importante destacar que a metodologia não se limita ao conjunto de obras efetivamente fiscalizadas pelo TCU no ciclo do Fiscobras. Os empreendimentos poderão ser indicados tanto pelo Tribunal quanto pelos gestores públicos, desde que submetidos à avaliação técnica prévia pelo Tribunal.

Além disso, sua aplicação deverá observar os prazos e as etapas do ciclo anual do Fiscobras, assegurando compatibilidade com o calendário legislativo e orçamentário, sem perder de vista o alinhamento com princípios da responsabilidade fiscal, em especial ao disposto no art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e a abertura de créditos adicionais devem observar a adequada execução dos projetos em andamento e a conservação do patrimônio público.

Ao priorizar empreendimentos relevantes, o Fiscobras busca contribuir para alocação mais eficiente dos recursos públicos, redução de desperdícios e aprimoramento do controle externo.

2. Como foi construída a metodologia

No início dos trabalhos, para compreensão do objeto e delineamento do escopo, foram realizados estudos sobre Fiscobras e os temas relacionados, como obras paralisadas e os portais de dados de obras públicas. A partir dessas informações básicas, foi estruturada uma sequência de reuniões com os principais atores envolvidos, visando viabilizar a construção coletiva da metodologia.

Além de diversas reuniões individuais, tanto com especialistas do TCU quanto de outras instituições, foram realizadas quatro oficinas de construção colaborativa com especialistas de diferentes de setores estratégicos no processo de orçamento e execução de obras públicas, com vistas a coletar percepções qualificadas, identificar critérios relevantes e promover o debate interinstitucional sobre fatores que devem orientar a seleção de obras prioritárias para retomada.

As oficinas foram organizadas de forma a contemplar a diversidade de funções institucionais envolvidas no ciclo de planejamento, execução, controle e assessoramento de políticas públicas de infraestrutura. Nesse sentido, participaram:

(i) Auditores que atuam na área de infraestrutura do TCU;
(ii) Consultores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e Casa Civil;
(iii) Representantes da Casa Civil e diversos órgãos setoriais do Poder Executivo federal; e
(iv) Representantes dos gabinetes de ministros do TCU.

A primeira oficina foi realizada com diretores da Secretaria de controle externo de infraestrutura (SecexInfra) em 7/11/2025 – total de 40 participantes. Além de servir como "laboratório" para sinalizar a eficácia do método para condução das reuniões, foi fundamental para mapeamento de atores envolvidos e das fontes de informação que subsidiaram a confecção da metodologia, além de fatores de risco e críticas.

Em seguida, oficina com os consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além da Casa Civil, em 26/2/2026, com 26 participantes, marcada pelo rico debate entre as partes e muitas contribuições coletadas.

A terceira oficina contou com a participação de diversos atores do Poder Executivo Federal, como ministérios, agências reguladoras, autarquias e empresas públicas. Partiu-se das informações já coletadas das oficinas anteriores. Os participantes foram estimulados a fazerem contribuições e fornecerem críticas, especialmente sobre fontes de informação e critérios de seleção. Foi a reunião com maior número de

participantes, 69, realizada em 24/3/2026.

A última oficina com os representantes dos gabinetes dos ministros do TCU, além de alguns especialistas de infraestrutura do Tribunal. O objetivo principal foi apresentar os resultados obtidos até então e complementar/aprimorar as informações, baseadas na experiência dos especialistas. Uma reunião com intenso debate, realizada em 27/3/2026 com 31 participantes.

Em resumo, a proposta de metodologia foi submetida ao crivo de 166 servidores, que atuam na área de infraestrutura federal, onde foram coletadas contribuições que validaram o projeto e ajudaram na construção desta metodologia.

2.1 Dinâmica adotada nas oficinas virtuais

As oficinas foram realizadas em ambiente virtual, possibilitando a participação de especialistas localizados em diferentes órgãos e unidades administrativas. Para apoiar a dinâmica colaborativa, utilizou-se a plataforma Miro, ferramenta digital de trabalho visual colaborativo, que permitiu a construção coletiva de ideias em tempo real.

Cada oficina seguiu uma estrutura metodológica semelhante, garantindo comparabilidade entre os resultados e coerência na consolidação das contribuições. A dinâmica teve o apoio da Secretaria de Estratégia, Inovação e Transformação Organizacional do TCU - SETA.

Inicialmente, foi apresentada aos participantes a contextualização do problema das obras paralisadas, bem como o objetivo da oficina e as orientações gerais sobre a dinâmica de trabalho. Em seguida, os participantes foram convidados a registrar contribuições, por meio de *post-its* digitais, diretamente no quadro colaborativo da plataforma.

A utilização de *post-its* em ambiente virtual permitiu que cada participante tivesse o mesmo espaço para expor ideias, opiniões e sugestões, estimulando a diversidade de perspectivas. Os participantes foram orientados a registrar, de forma objetiva, critérios, fatores condicionantes, riscos, impactos e demais elementos considerados relevantes para a priorização de obras.

Após a etapa de contribuição individual, os *post-its* foram discutidos coletivamente. Nessa fase, promoveu-se o agrupamento temático das ideias semelhantes, a identificação de convergências e divergências entre os participantes e esclarecimentos. A mediação buscou estimular o diálogo técnico, sem induzir respostas, preservando a autonomia analítica dos especialistas.

As contribuições registradas nas oficinas constituíram insumo fundamental para a construção da metodologia proposta. O material gerado nos quadros colaborativos foi posteriormente sistematizado, permitindo a identificação de categorias analíticas recorrentes, critérios prioritários e aspectos institucionais relevantes sob diferentes perspectivas — legislativa, executiva e de controle externo.

A realização de oficinas com perfis institucionais distintos possibilitou enriquecer a metodologia com uma visão multifacetada do problema, aumentando sua robustez, legitimidade e aderência à realidade da administração pública. Dessa forma, a metodologia resultante reflete não apenas fundamentos técnicos, mas também a experiência prática e institucional dos atores diretamente envolvidos com o tema das obras paralisadas.

3. Metodologia para seleção de obras

Este capítulo estabelece o procedimento metodológico a ser adotado para identificar, qualificar, priorizar, publicizar e monitorar obras relevantes paralisadas ou que apresentam baixo ritmo de execução, para fins de informação ao Congresso Nacional, através de uma lista enxuta de empreendimentos prioritários, no âmbito do Relatório Consolidado do Fiscobras. O procedimento tem natureza instrumental e visa subsidiar decisões orçamentárias e de gestão, não constituindo validação prévia, certificação de regularidade ou juízo de mérito administrativo sobre a condução do empreendimento.

A metodologia é organizada em seis etapas sequenciais e complementares: 3.1 Pré-seleção; 3.2 Consulta aos executores; 3.3 Validação; 3.4 Seleção Final; 3.5 Publicação e 3.6 Acompanhamento. Em todas as etapas, a equipe responsável deverá assegurar transparência, objetividade e rastreabilidade das evidências utilizadas, bem como comparabilidade dos critérios, evitando indução indevida às escolhas discricionárias do administrador e registrando, de forma clara, as justificativas de inclusão, exclusão e priorização.

Como regra, a equipe deverá combinar três classes de insumos, conforme a pertinência ao setor e a disponibilidade de dados: (i) consulta a sistemas e bases governamentais; (ii) análise documental; e (iii) consulta a stakeholders institucionais e sociais. Deverão ser mantidos, no mínimo, os seguintes registros: base consolidada e padronizada de empreendimentos; memória de fontes e evidências consultadas (com data e responsável); registro de inconsistências e providências de saneamento; e memória de aplicação de critérios, apta a permitir reprodutibilidade no ciclo seguinte.

3.1. Pré-seleção das Obras

Essa etapa visa identificar e organizar o universo inicial de empreendimentos paralisados ou que apresentem indícios consistentes de baixo ritmo de execução, mediante levantamento em bases oficiais, análise documental e escuta qualificada de *stakeholders*, formando lista preliminar de obras candidatas às etapas subsequentes.

A pré-seleção pode tanto partir de uma lista preliminar produzida pelo próprio TCU, a partir de bases de dados governamentais, quanto de indicações feitas diretamente pelos gestores ao tribunal. De uma forma ou de outra, esse levantamento inicial se propõe a subsidiar a escolha dos órgãos responsáveis pelo empreendimento, não tendo o TCU, por si só, o condão de definir a lista de obras a serem priorizadas, sendo fundamental a participação dos gestores públicos nesse processo.

Além das fontes institucionais e da escuta de *stakeholders* governamentais e setoriais, a etapa de Pré-seleção poderá incluir a escuta direta do cidadão, como instrumento complementar para identificação e qualificação de obras relevantes paralisadas ou com baixo ritmo de execução, em consonância com a política e as diretrizes de Participação Cidadã do Tribunal de Contas da União.

Procedimentos:

I – levantar o universo inicial de obras em bases e sistemas governamentais pertinentes ao setor sobre a situação do empreendimento, execução física e financeira, instrumentos de transferência/contratos e, quando disponível, georreferenciamento;

II – complementar o levantamento por análise documental, incluindo relatórios do TCU, relatórios de controle interno, relatórios de gestão, documentos setoriais e demais registros relevantes ao diagnóstico do ritmo de execução dos empreendimentos;

III – disponibilizar, se for o caso, canal institucional de participação cidadã, com objetivo e escopo previamente definidos, para o recebimento de informações, assegurando clareza quanto ao caráter informativo e não vinculante das manifestações;

IV – promover escuta qualificada de *stakeholders*, de forma proporcional ao escopo e aos prazos do ciclo anual, para identificar empreendimentos relevantes não evidenciados nas bases, esclarecer contexto local/setorial e obter sinais sobre entraves, riscos e perspectiva de retomada;

V – consolidar e padronizar os registros e indicações recebidos, assegurando identificação precisa do empreendimento (evitando duplicidades, homônimos e registros incompletos) e registrando a fonte de cada indicação/extração;

VI – aplicar filtros mínimos operacionais para formação da lista preliminar, considerando materialidade, relevância e evidências iniciais de paralisação/risco, bem como a disponibilidade mínima de informação que permita validação posterior.

Ao final desta etapa, deverão ser produzidos: (i) lista preliminar padronizada de obras candidatas; (ii) base consolidada com campos mínimos por empreendimento (identificação, localização, ente responsável, situação, evidências e fontes); e (iii) registro das principais lacunas e inconsistências observadas nas fontes.

DETALHES OPERACIONAIS

O perfil das obras a serem selecionadas pode variar de acordo com o exercício, podendo ser abrangente, envolvendo mais de um setor, ou específico a um setor. Essa flexibilidade possibilita, por exemplo, focar em uma determinada área, como transportes ou saúde em determinado exercício.

Da mesma forma, é possível trabalhar com uma lista mais geral, envolvendo obras de diferentes setores, como educação, saneamento, rodovias, etc. Ressalta-se que, ao envolver diferentes áreas, a comparabilidade dos critérios de seleção pode ser prejudicada, devido às especificidades de cada setor.

Para os objetivos desta metodologia, **obra paralisada** é aquela que se encontra com a execução fisicamente interrompida, sem evolução mensurável por período relevante, conforme definição adotada em normativos federais, a exemplo da Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020. **Baixo ritmo de execução** pode ser considerado quando houver indícios objetivos de inatividade ou desempenho inferior ao previsto, tais como: ausência de boletins de medição por período superior a 60 dias; ou execução física acumulada significativamente inferior ao cronograma contratual.

Esses parâmetros deverão ser utilizados como referência inicial, podendo ser ajustados conforme as especificidades do setor, do empreendimento e das informações disponíveis.

RISCOS DA ETAPA

A equipe deverá registrar e tratar riscos típicos da etapa, tais como divergências entre bases, excesso ou imprecisão de informações, dificuldade de identificar o motivo real da paralisação e necessidade de assegurar pluralidade e representatividade na escuta de *stakeholders*.
No caso de se optar por uma lista que envolva mais de um setor, deve-se apontar, se for o caso, quais diferenças de critérios são aplicáveis aos diferentes setores, para mitigar o risco de uma comparação indevida entre setores.
Exemplo prático: em um ciclo anual, a equipe pode iniciar extraindo, em bases governamentais, a lista de empreendimentos registrados como 'paralisados' ou com baixa execução física, e aplicar um filtro simples (por exemplo, obras com execução física inferior a 50% e sem atualização recente). Em seguida, pode cruzar essa lista com informações de transferências e desembolsos para identificar obras com risco de interrupção por insuficiência de recursos, consolidando o cadastro por chaves mínimas (UF/município, objeto, instrumento/contrato, órgão responsável) para evitar duplicidades e homônimos.

3.2. Consulta aos executores

O objetivo é confirmar e atualizar as informações das obras pré-selecionadas junto aos responsáveis pela execução e pela gestão (executores, convenentes, mandatários e agentes correlatos), reduzindo lacunas informacionais e conflitos de versão.

Procedimentos:

I – encaminhar consulta formal aos órgãos executores e demais responsáveis pela obra, requisitando manifestação objetiva sobre impedimentos à retomada e solicitando evidências documentais mínimas aptas a sustentar as informações prestadas;

II – solicitar informações a órgãos de controle, quando pertinente, sobre fiscalizações/auditorias realizadas e achados relevantes que possam confirmar ou refutar informações fornecidas por outros atores, especialmente quando existirem divergências;

III – consolidar as respostas recebidas, registrando taxa de resposta, lacunas remanescentes, divergências entre versões, providências previstas para saneamento na etapa de Validação e possíveis limitações.

DETALHES OPERACIONAIS

A consulta formal deve obter confirmação do status do empreendimento, atualização da execução física e financeira e indicação objetiva das causas da paralisação (ou do risco de paralisação). Sempre que aplicável, deve cobrir as dimensões jurídica, ambiental, administrativa, técnica e financeira, inclusive quanto à natureza temporária ou definitiva do impedimento.
Além disso, a consulta deve disponibilizar evidências documentais mínimas aptas a sustentar as informações prestadas (por exemplo, atos administrativos, relatórios de medição/execução, cronogramas, registros contratuais, licenças e decisões judiciais), observada a proporcionalidade e o prazo do ciclo.

RISCOS DA ETAPA

Devem ser registrados e mitigados riscos como baixa taxa de resposta, envio de informações incompletas, conflitos de versão entre gestores e instituições e alterações conjunturais (fiscais, políticas ou eventos relevantes) que modifiquem o interesse e a priorização do empreendimento.
Exemplo prático: para cada obra pré-selecionada, a equipe pode enviar aos executores um formulário padronizado, já preenchido com os dados disponíveis (identificação, execução física/financeira e status), solicitando: (i) confirmação do status; (ii) atualização da execução; (iii) indicação objetiva do motivo da paralisação; e (iv) estimativa de recursos remanescentes para conclusão.
Caso o executor informe 'obra em retomada', mas os registros oficiais permaneçam sem medição/execução há meses, a divergência deve ser registrada e encaminhada para saneamento na etapa de validação.

Ao final da etapa espera-se ter disponível a base atualizada por obra, com registro de evidências, versões recebidas e pendências de validação.

3.3 Validação

Visa verificar a consistência e a confiabilidade das informações coletadas nas etapas anteriores, padronizando dados e delimitando o conjunto de obras aptas à priorização final.

Procedimentos:

I – realizar cruzamento e análise crítica das informações provenientes de sistemas/bases, documentos e respostas dos executores, buscando coerência entre status, execução física/financeira, valores, prazos e registros contratuais;

II – identificar inconsistências relevantes e classificá-las quanto à criticidade (por exemplo, inconsistência de status, percentuais incompatíveis, ausência de documentação essencial ou divergência material de valores/prazos);

III – promover diligências adicionais para esclarecimento de pontos críticos e registrar os resultados; quando a criticidade justificar e houver viabilidade, poderá ser realizada verificação in loco para aferição da situação/da existência do empreendimento e de elementos essenciais ao diagnóstico;

IV– padronizar as informações em campos comparáveis (definições, unidades e recortes), registrando o método de padronização adotado e como foram tratadas divergências entre fontes;

V – consolidar a lista de obras validadas para a etapa de Seleção Final, excluindo, mediante justificativa registrada, aquelas cuja informação permaneça insuficiente, inconsistente ou inviável para comparação mínima.

Ao final da Validação, deverão estar disponíveis: (i) lista validada de obras candidatas; (ii) base padronizada; e (iii) registro das inconsistências e das diligências/checagens realizadas.

DETALHES OPERACIONAIS

A equipe deverá explicitar situações de decisão em contexto de informação incompleta e registrar limitações decorrentes de múltiplas fontes e formatos, quando afetarem a comparabilidade.

Exemplo prático: se a resposta do executor indicar 70% de execução física, mas a base consultada indicar 35%, a equipe deve solicitar evidências mínimas (boletins de medição, registros de fiscalização, relatórios fotográficos, cronograma atualizado) e verificar a consistência dos marcos de obra. Persistindo a inconsistência, pode-se realizar diligência complementar e, em casos críticos, verificação in loco para confirmar a situação do empreendimento e a compatibilidade entre avanço físico e desembolsos registrados.

3.4. Seleção Final

Esta etapa busca priorizar e selecionar o conjunto final de obras paralisadas a serem informadas ao Congresso Nacional, aplicando critérios técnicos comparáveis e assegurando justificativa rastreável.

Sugere-se adotar uma matriz de decisão para apoiar a priorização, composta por critérios, subcritérios, pesos e escala de avaliação. A escala recomendada é de 0 a 5 (quanto maior, melhor), e a pontuação total deverá ser calculada em base 0–100, pela soma das pontuações ponderadas dos eixos.

A Tabela 1 apresenta exemplo de matriz de decisão, com os critérios que foram definidos nas oficinas com especialistas. Para cada subcritério, a equipe deverá atribuir nota (0–5) e registrar, em campo próprio, a evidência mínima que sustenta a avaliação (por exemplo, registro de sistema, documento, manifestação do executor ou diligência).

Tabela 1: Exemplo de matriz de decisão

	Impedimentos	Impedimento jurídico			5	
	Impedimentos	Impedimento ambiental			5	
	Impedimentos	Impedimento administrativo/contratual			5	
	Impedimentos	Impedimento por órgãos de controle/condicionantes			5	
	Impedimentos	Natureza do impeditivo (temporário vs definitivo) e tratabilidade			5	
	Qualidade e maturidade do empreendimento	Projeto básico/executivo atualizado			3,75	
	Qualidade e maturidade do empreendimento	Maturidade do empreendimento (cadastro completo e escopo definido)			3	
	Qualidade e maturidade do empreendimento	Parcela remanescente / proximidade da conclusão e do benefício			3	
	Qualidade e maturidade do empreendimento	Possibilidade de repactuação/replanilhamento			3	

	Qualidade e maturidade do empreendimento	Gestão técnica (BIM/integração/sustentabilidade/participação,			2,25	
	Prioridade governamental e aderência ao planejamento	Aderência aos objetivos estratégicos e ao PPA			3,75	
	Prioridade governamental e aderência ao planejamento	Alinhamento a planos setoriais (logística, saúde, educação etc.)			3	
	Prioridade governamental e aderência ao planejamento	Inserção em carteira prioritária (ex.: Novo PAC) ou instrumento equivalente			3	
	Prioridade governamental e aderência ao planejamento	Programação orçamentária específica e governança do financiamento			3	
	Prioridade governamental e aderência ao planejamento	Aderência a prioridades e metas (LDO) e políticas estruturantes			2,25	
	Nível de impacto	Beneficiários diretos/indiretos e redução de déficit de serviço			6	
	Nível de impacto	Impacto econômico (empregos, produtividade, desenvolvimento regional)			4	
	Nível de impacto	Impacto setorial/territorial (integração regional e equilíbrio federativo)			4	
	Nível de impacto	Riscos à segurança da população local / mitigação de acidentes			3	
	Nível de impacto	Riscos ambientais / emissões / resiliência climática			3	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Recursos já aplicados e valor remanescente para conclusão			4	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Percentual de execução física			4	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Tempo de paralisação e riscos de reinício (deterioração/desmobilização)			3	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Prazo estimado para finalização após retomada			3	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Viabilidade econômico-financeira da retomada (custo incremental vs benefício)			3	
	Execução físico-financeira e viabilidade de retomada	Contrapartida e capacidade de execução no período (inclui janelas climáticas, quando			3	
	Interesse e capacidade do ente federativo	Medidas adotadas para retomar (ações administrativas/licenças/adequações)			1,25	
	Interesse e capacidade do ente federativo	Interesse formal em retomar (manifestação e plano de ação)			1,25	
	Interesse e capacidade do ente federativo	Interesse e capacidade de alocar recursos (contrapartida)			1	
	Interesse e capacidade do ente federativo	Capacidade operacional e de articulação (equipe e governança)			1	
	Interesse e capacidade do ente federativo	Viabilidade de conclusão no horizonte de gestão			0,5	

Procedimentos:

I – definir e registrar os pesos adotados (mantendo, preferencialmente, os pesos de referência), bem como regras de tratamento de dados faltantes e critérios eliminatórios, quando aplicáveis;

II– aplicar a matriz de decisão uniformemente às obras validadas, atribuindo avaliação numérica e/ou qualitativa de acordo com a disponibilidade e confiabilidade das evidências;

III – consolidar os resultados e construir proposta de priorização; quando a heterogeneidade setorial impedir ranqueamento estrito, justificar tecnicamente a alternativa adotada, preservando a rastreabilidade do porquê cada obra foi incluída;

IV – submeter a proposta à avaliação institucional interna da SecexInfra/SecexEnergia e/ou Segecex, registrando eventuais ajustes e o racional adotado, mitigando risco de indução indevida e reforçando legitimidade do processo.

Ao final da etapa, deverão ser produzidos: (i) lista final de obras priorizadas; (ii) memória de aplicação de critérios (incluindo matriz, ponderações e evidências); e (iii) justificativa técnica da seleção e dos principais descartes.

RISCOS DA ETAPA

Devem ser explicitados riscos associados à complexidade de ponderação, à comparabilidade entre setores e à necessidade de preservar o caráter de subsídio do resultado, sem leitura de atestação de regularidade.

Exemplo prático: na aplicação da matriz, uma obra com alto impacto e ausência de impedimentos relevantes tende a pontuar mais do que outra com impacto semelhante, mas com impedimento jurídico ainda não superado ou baixa maturidade de projeto. A justificativa deve explicitar quais eixos foram determinantes e qual evidência suportou a pontuação atribuída.

3.5 Publicação

Serve para comunicar a seleção e estimular a articulação institucional para viabilizar a retomada dos empreendimentos selecionados, nos limites das competências de cada ator, além de assegurar transparência.

Procedimentos:

I – incluir no Relatório Consolidado do Fiscobras a lista final de obras priorizadas e a síntese da metodologia aplicada, redigidas em linguagem clara e acessível, sem prejuízo do rigor técnico;

II – preparar resumo executivo com foco em informação acionável (situação atual, principais entraves, necessidades de recursos e benefícios esperados), de modo a facilitar o uso pelo Congresso Nacional e pelos demais atores;

III – promover comunicação institucional dirigida aos principais envolvidos (Congresso Nacional, órgãos executores, ministérios setoriais, agentes financeiros e operadores e, quando cabível, sociedade civil organizada), estimulando coordenação para superação de entraves e alinhamento sobre providências;

IV – registrar as iniciativas de comunicação e os retornos recebidos, para fins de rastreabilidade e retroalimentação do ciclo seguinte.

DETALHES OPERACIONAIS

A equipe deverá evitar linguagem que sugira validação do empreendimento e registrar, quando aplicável, limitações decorrentes de restrições orçamentárias e de governança que influenciem a viabilidade de retomada.

A lista de obras deverá ter informações suficientes para identificar e caracterizar a obra, como número identificador Obrasgov, nome da obra, valor total do investimento, valor já investido/faltante para conclusão, data de início, percentual de execução atual, foto, entre outros, além da justificativa da inclusão na lista.

Exemplo prático: no Relatório do Fiscobras, cada obra selecionada pode ser apresentada em ficha sintética com identificação, estágio de execução, principais entraves, estimativa de custo para conclusão, benefícios esperados e providências recomendadas, de modo a facilitar a compreensão e a tomada de decisão.

3.6. Acompanhamento

O objetivo desta etapa final é acompanhar, de forma contínua, a evolução das obras selecionadas, avaliar os efeitos da seleção sobre a alocação orçamentária e prestar contas quanto à retomada (ou não retomada) e ao progresso dos empreendimentos priorizados.

Procedimentos:

I – definir periodicidade de atualização e fontes de monitoramento, combinando, sempre que possível, dados de sistemas oficiais e informações dos executores, registrando método e limitações;

II – atualizar periodicamente a situação das obras priorizadas, contemplando execução física e financeira, entraves, novos impeditivos e eventos críticos que reorientem prioridades;

III – explicitar, para cada obra, os motivos de eventual não retomada e, nos casos de retomada, reportar a evolução do empreendimento e seu estágio;

IV – registrar mudanças institucionais e orçamentárias que reorientem prioridades e avaliar seus efeitos sobre a continuidade das ações, incluindo impactos na confiabilidade das informações quando a atualização por executores for irregular ou tardia;

V – produzir relatório sintético (ou painel equivalente) de acompanhamento, apto a retroalimentar o ciclo seguinte do Fiscobras, preservando transparência e *accountability* do processo.

DETALHES OPERACIONAIS

O acompanhamento deve ser realizado conforme as tipologias processuais vigentes no TCU. Sugere-se que seja autuado um processo de acompanhamento, como já realizado para acompanhamentos sobre PNL (infraestrutura) e PNE (educação).

Exemplo prático: a equipe pode adotar rotina trimestral de atualização, registrando para cada obra um status padronizado (por exemplo: ‘paralisada’, ‘em licitação’, ‘retomada’, ‘concluída’) e as razões de permanência da paralisação quando aplicável (por exemplo, ausência de dotação, pendência de licença, litígio).

3.7. Cronograma

A equipe deverá elaborar cronograma anual compatível com o ciclo do Fiscobras e com o calendário legislativo-orçamentário, definindo prazos para cada etapa e responsáveis pelos principais produtos. Como referência operacional, recomenda-se organizar o trabalho em quatro janelas: (i) levantamento e pré-seleção; (ii) consulta aos executores e consolidação de respostas; (iii) validação e seleção final, com registro da aplicação dos critérios; e (iv) publicação no relatório e início do acompanhamento, que deverá permanecer até o ciclo subsequente.

Exemplo prático: um cronograma compatível pode prever: (i) janeiro a março – pré-seleção; (ii) março a abril – consultas aos executores; (iii) maio a julho – validação e seleção final; (iv) setembro – publicação e articulação; e (v) a partir de outubro – monitoramento periódico até o ciclo subsequente.

4. Conclusão

O presente trabalho apresentou uma metodologia para a seleção de obras relevantes paralisadas ou com baixo ritmo de execução, a serem informadas ao Congresso Nacional no âmbito do Relatório Consolidado do Fiscobras, em consonância com a diretriz institucional de aprimoramento do plano anual de fiscalização. Ao incorporar, além da tradicional lógica de identificação de irregularidades graves, uma perspectiva propositiva voltada à priorização de empreendimentos de elevada relevância social, econômica e estratégica, a metodologia busca contribuir para a preservação da relevância do Fiscobras como instrumento de subsídio ao debate orçamentário e ao controle parlamentar dos investimentos públicos federais.

A construção da metodologia teve como pilar central a articulação com os principais atores institucionais envolvidos no ciclo de planejamento, orçamento e execução de obras públicas. A realização de oficinas colaborativas com representantes do Poder Executivo, do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e de outros especialistas permitiu incorporar diferentes perspectivas institucionais, identificar limitações das bases de dados disponíveis e consolidar critérios técnicos capazes de orientar a seleção de obras paralisadas

de forma legítima, transparente e aderente à realidade da administração pública.

A estrutura metodológica, organizada em etapas sequenciais de pré-seleção, consulta aos executores, validação, seleção final, publicação e monitoramento, confere ao procedimento caráter operacional, transparente e passível de replicação nos ciclos anuais do Fiscobras. A metodologia buscou orientar a atuação dos auditores do TCU, detalhando objetivos, procedimentos e produtos esperados, de modo a reduzir assimetrias na aplicação do método e favorecer a comparabilidade dos resultados ao longo do tempo.

Destaca-se, nesse contexto, a adoção de matriz de decisão com critérios e pesos, que permite transformar informações provenientes de múltiplas fontes em subsídio estruturado à priorização de obras. Essa abordagem contribui para explicitar os fundamentos técnicos das escolhas realizadas, mitigar subjetividades e reforçar o caráter informativo do processo, sem afastar a necessidade de julgamento técnico fundamentado nem invadir a esfera decisória própria dos Poderes Executivo e Legislativo quanto à definição de prioridades de políticas públicas.

Ressalte-se que a metodologia apresentada possui natureza estritamente instrumental e informativa. Seu resultado não se confunde com certificação de regularidade, validação prévia de empreendimentos ou juízo conclusivo sobre a gestão das obras, tampouco substitui as decisões discricionárias do administrador público. O propósito do método é suprir a lacuna de informações qualificadas e regulares para subsidiar a alocação de recursos, em especial diante do desafio crônico das obras paralisadas, frequentemente associado à insuficiência de recursos financeiros.

Por fim, a previsão de etapa de monitoramento e acompanhamento permite que os empreendimentos selecionados sejam observados ao longo do tempo, possibilitando a retroalimentação do processo e o aprimoramento contínuo da metodologia. Ao alinhar-se aos princípios da responsabilidade fiscal, em especial à diretriz de priorização adequada de projetos em andamento, e ao reforçar a transparência e a *accountability*, a metodologia contribui para a alocação mais eficiente dos recursos públicos, a redução de desperdícios e o fortalecimento do papel propositivo do Tribunal de Contas da União no controle e no aperfeiçoamento da governança dos investimentos públicos."

3. Ato contínuo, em atenção à manifestação acostada à peça 13, a presidência desta Casa se manifestou nos seguintes termos (peça 14):

"Trata-se de processo administrativo, no qual buscou-se desenvolver metodologia para a seleção de empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução, que serão informados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), no âmbito do Fiscobras 2026 (TC 018.148/2025-5).

2. Concluída a etapa de desenvolvimento da metodologia, a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) propõe agora realizar um projeto piloto junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A escolha da entidade fundamentou-se: i) na relevância de sua carteira de empreendimentos; ii) na recorrência dos contingenciamentos de recursos que impactam o planejamento e o quantitativo de obras paralisadas ou com baixo ritmo de execução no setor; e iii) na disponibilização de uma base de dados estruturada, capaz de subsidiar a aplicação da metodologia.

3. O resultado dessa etapa do trabalho será incorporado ao Relatório de Consolidação do Fiscobras 2026, cuja relatoria foi atribuída por sorteio ao Ministro Jhonatan de Jesus, consoante art. 30 da Resolução TCU 280/2016.

4. Desse modo, uma vez que há relevante conexão entre autos em análise e o TC 018.148/2025-5, a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra) sugere, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução TCU 346/2022, a prevenção do Ministro Jhonatan de Jesus como relator deste processo.

5. Acompanho a proposta da unidade técnica pelos argumentos oferecidos e posiciono-me por definir o Ministro Jhonatan de Jesus como relator prevento, com fundamento no art. 17 da Resolução TCU 346/2022.

6. Encaminho, por conseguinte, os presentes autos à Secretaria das Sessões para definição da relatoria e, na sequência, ao relator designado para que decida sobre a proposta da SecexInfra."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de proposta de metodologia para selecionar empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução, a serem considerados no Relatório Consolidado do Fiscobras 2026. O trabalho visa subsidiar o Congresso Nacional, em especial a Comissão Mista de Planos, Orçamentos

Públicos e Fiscalização, mediante informações técnicas estruturadas, na tomada de decisão relacionada à alocação orçamentária de recursos destinados à retomada e à conclusão de obras públicas federais.

2.A iniciativa decorre da diretriz de aprimorar o Plano Anual de Fiscalização de Obras Públicas. Busca-se permitir que o Fiscobras, sem prejuízo de sua função tradicional de identificar irregularidades graves, forneça informações qualificadas sobre obras estruturantes e de elevada importância social, econômica ou estratégica.

3.Conforme registrado nos autos, o projeto foi anunciado pelo Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, durante a apreciação do Fiscobras 2025, e conduzido pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura. Como resultado, foi elaborada metodologia estruturada, com critérios objetivos e etapas operacionais para identificação, avaliação e priorização de empreendimentos.

4.A fiscalização de obras públicas financiadas com recursos federais constitui uma das linhas de atuação mais relevantes deste Tribunal. Ao longo das últimas décadas, o Fiscobras se consolidou como instrumento essencial de apoio ao controle parlamentar dos investimentos públicos, sobretudo na apreciação do projeto de lei orçamentária anual e na identificação de empreendimentos com indícios de irregularidades graves.

5.Essa atuação permitiu ao TCU acumular conhecimento técnico expressivo sobre a execução de obras públicas, a governança dos investimentos em infraestrutura, as deficiências de planejamento, os entraves de execução e os fatores que contribuem para a paralisação ou o baixo ritmo de empreendimentos custeados com recursos da União.

6.A experiência acumulada demonstra que o controle externo, nessa matéria, não deve restringir-se à identificação de falhas ou irregularidades graves, embora essa dimensão permaneça essencial. O Tribunal também pode contribuir para melhorar a qualidade da informação disponível, apoiar a racionalidade da alocação de recursos e aperfeiçoar a governança dos investimentos públicos.

7.É nesse contexto que se insere a metodologia ora examinada. A proposta objetiva agregar ao Relatório Consolidado do Fiscobras conjunto restrito de empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução, em especial quando a situação decorrer de insuficiência de recursos orçamentários.

8.A medida é oportuna. Obras paralisadas ou executadas em ritmo incompatível com o cronograma representam recursos públicos imobilizados, risco de deterioração de estruturas já iniciadas, frustração de benefícios sociais e atraso na entrega de equipamentos e serviços à população.

9.Em muitos casos, a retomada pode ser mais eficiente, sob as perspectivas fiscal e social, do que a abertura de novos projetos sem adequada consideração da carteira existente.

10.Essa preocupação guarda relação direta com o art. 45 da Lei Complementar 101/2000. O dispositivo estabelece que a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e em créditos adicionais deve observar o adequado atendimento dos projetos em andamento e a conservação do patrimônio público. A metodologia proposta, portanto, alinha-se à diretriz de racionalidade fiscal e de adequada priorização dos investimentos já iniciados.

11.Registro que a proposta não substitui a competência decisória dos Poderes Executivo e Legislativo na definição de prioridades de políticas públicas e na alocação de recursos. Seu propósito é fornecer subsídio técnico, estruturado, transparente e rastreável, apto a qualificar o debate orçamentário e a reduzir assimetrias informacionais.

12.Tal cautela está expressamente contemplada na metodologia, que reconhece seu caráter instrumental e informativo. A inclusão de determinada obra na lista não representa validação prévia, certificação de regularidade, juízo de mérito administrativo ou determinação para execução de empreendimento específico.

13.Também merece registro que a metodologia não se limita às obras efetivamente fiscalizadas pelo TCU no ciclo do Fiscobras. Os empreendimentos poderão ser indicados tanto pelo Tribunal quanto por gestores públicos, desde que submetidos a avaliação técnica prévia pela unidade responsável.

14.Esse desenho preserva o papel institucional do TCU. De um lado, amplia a utilidade do Fiscobras como instrumento de apoio ao processo orçamentário. De outro, evita que a atuação do controle externo seja interpretada como chancela de mérito ou atestado de regularidade.
15.A proposta também se mostra aderente ao ciclo legislativo-orçamentário, pois sua aplicação deverá observar os prazos e etapas do Fiscobras, de modo a assegurar compatibilidade com o calendário de apreciação orçamentária.
16.A metodologia foi construída de forma participativa, a partir de estudos prévios, reuniões técnicas e oficinas colaborativas com atores institucionais envolvidos no planejamento, orçamento, execução e controle de obras públicas.
17.Participaram desse processo auditores da área de infraestrutura do TCU, consultores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, representantes da Casa Civil, de órgãos setoriais do Poder Executivo federal e de gabinetes de ministros deste Tribunal.
18.Foram realizadas 4 oficinas, com 166 participantes ao todo. As contribuições colhidas permitiram validar a proposta, identificar critérios relevantes, mapear fontes de informação, apontar riscos e aperfeiçoar a construção metodológica.
19.A unidade técnica também utilizou ferramenta colaborativa em ambiente virtual, o que permitiu registrar sistematicamente as contribuições, agrupar ideias por tema e identificar convergências e divergências entre os participantes. Esse processo reforça a legitimidade e a robustez do trabalho, sem afastar a natureza técnica da atuação da Corte de Contas.
20.Registro, por oportuno, que a metodologia proposta está organizada em seis etapas sequenciais e complementares: pré-seleção, consulta aos executores, validação, seleção final, publicação e acompanhamento.
21. A etapa de pré-seleção identifica o universo inicial de empreendimentos paralisados ou com indícios consistentes de baixo ritmo de execução mediante consulta a bases oficiais, análise documental e escuta qualificada de partes interessadas. Em seguida, a consulta aos executores busca confirmar e atualizar as informações junto aos responsáveis pela execução e pela gestão das obras.
22. A etapa de validação verifica a consistência e a confiabilidade dos dados coletados por cruzamento de informações, análise crítica das fontes, eventual realização de diligências adicionais e padronização dos elementos necessários à comparação.
23.Na seleção final, a unidade técnica propõe matriz de decisão composta por critérios, subcritérios, pesos e escala de avaliação. A matriz contempla impedimentos, qualidade e maturidade do empreendimento, prioridade governamental, aderência ao planejamento, nível de impacto, execução físico-financeira, viabilidade de retomada, interesse e capacidade do ente federativo.
24. Já a publicação da lista no Relatório Consolidado do Fiscobras deve ser acompanhada de síntese da metodologia aplicada e de informações suficientes para facilitar sua compreensão pelos atores envolvidos no processo orçamentário. O acompanhamento, por sua vez, permite verificar a evolução das obras selecionadas, avaliar os efeitos da seleção sobre a alocação orçamentária e retroalimentar os ciclos seguintes.
25.A estrutura proposta é adequada, transparente e compatível com o caráter informativo da iniciativa. Ao exigir o registro das fontes, evidências, inconsistências, critérios aplicados e justificativas de priorização, a sistemática favorece a rastreabilidade das decisões técnicas e a reprodutibilidade do procedimento.
26.A proposta também explicita riscos inerentes à sua aplicação, como divergências entre bases, informações incompletas, dificuldades na identificação do motivo real da paralisação, baixa taxa de resposta dos executores e limitações de comparabilidade entre setores.
27.Esses riscos foram adequadamente tratados mediante previsão de registros, validações, diligências e justificativas técnicas. Soma-se a isso a cautela de explicitar que a inclusão de determinada obra na lista não representa certificação de regularidade nem juízo definitivo sobre sua gestão.
28.Considero igualmente acertada a flexibilidade conferida à equipe responsável. O perfil das obras selecionadas poderá variar conforme o exercício, com recortes setoriais específicos ou listas mais

abrangentes, desde que sejam registradas as limitações de comparabilidade e as diferenças de critérios aplicáveis a cada setor.

29.Concluída a etapa de desenvolvimento, a proposta passa à fase de aplicação prática. Essa etapa é necessária para testar a operacionalidade da metodologia, aferir sua aderência à realidade dos órgãos executores e promover eventuais ajustes antes de sua incorporação ao Relatório Consolidado do Fiscobras 2026.

30.Para esse fim, considero adequada a realização de projeto-piloto junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A escolha da autarquia se justifica pela relevância de sua carteira de empreendimentos, recorrência de restrições orçamentárias, quantitativo de obras paralisadas ou com baixo ritmo de execução no setor e existência de base de dados estruturada.

31.Conforme relatado pela unidade técnica, o DNIT possui elevada materialidade orçamentária, concentrada em grande parte no Programa 3106 – Transporte Rodoviário. Apesar disso, enfrenta restrição recorrente de recursos, com redução das dotações de R$ 13,1 bilhões em 2024 para R$ 11,6 bilhões em 2025.

32.Esse cenário é reforçado por achados de auditoria operacional na Política Nacional de Manutenção Rodoviária, segundo os quais, historicamente, apenas cerca de 60% dos recursos demandados na fase de planejamento são efetivamente autorizados nas leis orçamentárias.

33.Tal limitação repercute diretamente na execução das obras, pois a disponibilidade orçamentária não se mostra suficiente para suportar o portfólio contratado. Estimativas mencionadas nos autos indicam que a demanda financeira dos contratos de construção é aproximadamente 3,6 vezes superior à capacidade histórica de financiamento.

34.Esse contexto tende a induzir a pulverização de recursos entre múltiplos empreendimentos, com redução do ritmo de execução e alongamento de prazos. Por isso, o DNIT constitui ambiente aderente ao projeto-piloto, porquanto permite testar a metodologia em cenário real de escassez orçamentária e de necessidade de seleção rigorosa de investimentos.

35.A aplicação da metodologia no DNIT deverá buscar, ao final do processo, lista otimizada de empreendimentos prioritários — estimada em cerca de dez obras — para compor o Relatório Consolidado do Fiscobras 2026. Registro, ainda, que já foi realizada reunião inicial com a diretoria da autarquia, que manifestou interesse em participar do projeto.

36.Diante desse contexto, entendo, pois, que a metodologia apresentada deve ser aprovada com vistas à sua aplicação no Relatório Consolidado do Fiscobras 2026. Também considero pertinente autorizar a continuidade do projeto-piloto com o DNIT, etapa coerente com a própria lógica da metodologia.

37.Aproveito para enaltecer o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura. A proposta revela zelo técnico, capacidade de articulação institucional e preocupação com a efetividade do controle externo ao transformar informações dispersas em subsídio estruturado para o processo orçamentário.

38.Não se trata apenas de metodologia interna de seleção de empreendimentos. A proposta representa passo relevante no aprimoramento do Fiscobras ao reforçar sua vocação de instrumento estratégico de produção de informação qualificada para o Estado.

39.A iniciativa também contribui para que o Tribunal continue aperfeiçoando sua atuação em matéria de obras públicas, especialmente diante do desafio recorrente das obras paralisadas ou executadas em baixo ritmo.

Por essas razões, acolho a proposta da unidade técnica e autorizo a continuidade do projeto-piloto com o DNIT, nos termos da minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1763/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.161/2025-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de proposta de metodologia para selecionar empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução a serem considerados no Relatório Consolidado do Fiscobras 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. aprovar a metodologia para seleção de empreendimentos relevantes, paralisados ou com baixo ritmo de execução, a serem considerados no Relatório Consolidado do Fiscobras 2026;

9.2. autorizar a Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura a dar continuidade ao projeto-piloto junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes com vistas a testar a operacionalidade da metodologia, aferir sua aderência à realidade do órgão executor e subsidiar a elaboração de lista de empreendimentos prioritários para compor o Relatório Consolidado do Fiscobras 2026;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1763-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 013.808/2015-0 [Apensos: TC 010.478/2010-8, TC 012.028/2015-0]
Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ).

Responsáveis: André Luiz de Oliveira (falecido – 114.568.411-49); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).

Representação legal: Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda.; Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi; Maurício Santo Matar (322.216/OAB-SP), Isabela Félix de Sousa Ferreira (28.481/OAB-GO) e outros, representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ); Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VALEC. OBRAS DA FERROVIA NORTE-SUL. CONTRATAÇÃO DE OBRAS REMANESCENTES MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO. REPRODUÇÃO DE PREÇOS DE CONTRATO RESCINDIDO COM INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. SUPERFATURAMENTO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DE PARTE DAS IMPUTAÇÕES. FALECIMENTO DE RESPONSÁVEL E DECURSO DE LONGO LAPSO TEMPORAL. TRANCAMENTO DAS CONTAS POR SEREM ILIQUIDÁVEIS. AFASTAMENTO DE COBRANÇA AUTÔNOMA DE DÉBITO PARA EVITAR BIS IN IDEM. PARECERISTA JURÍDICA. ATUAÇÃO RESTRITA À VIABILIDADE LEGAL DA DISPENSA. EXCLUSÃO DE RESPONSABILIDADE. REVELIA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS GESTORES E DA EMPRESA CONTRATADA. ERRO GROSSEIRO DE EX-SUPERINTENDENTE. DOLO DE EX-DIRETORES. PARTICIPAÇÃO EM CARTEL E FRAUDE EM LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. CONDENAÇÃO SOLIDÁRIA EM DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, com o objetivo de quantificar o débito e apurar os responsáveis por irregularidades identificadas no Contrato 37/2009.

2. O referido ajuste foi pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. para execução das obras remanescentes do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS) no estado do Tocantins.

3. Após o regular saneamento dos autos e a citação dos responsáveis, a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) analisou as alegações de defesa e instruiu o feito no mérito (peças 134-136), nos seguintes termos:

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário (peça 2), rel. Bruno Dantas, que determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial (TCE) para quantificar o débito e apurar os responsáveis por irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, referente ao Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e a empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (SPA), considerando as deliberações contidas nos acórdãos 2.246/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo, e 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman.

2. Registra-se que a construção da FNS vem sendo auditada pelo TCU há mais de dez anos e irregularidades de toda ordem foram identificadas, tais como: sobrepreço, superfaturamento, avanço desproporcional entre as etapas de serviços, gestão temerária, direcionamento nos procedimentos licitatórios, deficiência nos projetos de engenharia e falta de planejamento na execução das obras conforme se depreende, entre outros, dos seguintes acórdãos do Plenário do TCU: 2.843/2008, 462/2010, 2.115/2010, 1.922/2011, 1.923/2011, 3.061/2011,

1.910/2012 e 1.978/2012, rel. Valmir Campelo; 593/2009, 2.478/2010 e 2.433/2011, rel. Aroldo Cedraz; 1.103/2013 e 2.313/2015, rel. José Múcio Monteiro; 1.514/2015, rel. Bruno Dantas, 2.704/2018, rel. Vital do Rêgo; e 2.885/2018, rel. Augusto Sherman.

HISTÓRICO

3. As primeiras irregularidades apuradas nesta TCE tiveram origem nos autos do TC 018.509/2008-9, que cuidou de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2008, tendo por objeto as obras de construção da FNS no estado de Tocantins. Naquela oportunidade, a fiscalização abrangeu onze contratos referentes à construção de subtrechos da ferrovia, a saber, Contratos 11/2000, 10/2002, 25/2005, 10/2006, 11/2006, 21/2006, 22/2006, 35/2007, 36/2007, 37/2007 e 38/2007.

4. Em todos esses contratos foram levantados indícios de sobrepreço. Com efeito, o então relator do feito, Ministro Valmir Campelo, adotou medida consistente em determinar a retenção cautelar de 10% dos pagamentos que se fizessem nos cinco contratos que ainda se encontravam em andamento àquela época, quais foram: CT 22/2006, CT 35/2007, CT 36/2007, CT 37/2007 e CT 38/2007.

5. O acautelamento em causa foi adotado por decisão monocrática nos autos do TC 018.509/2008-9, em 16 de setembro de 2008, sendo posteriormente homologado pelo Colegiado Pleno em 17 de setembro de 2008 e confirmado mediante Acórdãos 2.143/2008-TCU-Plenário e 2.843/2008-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que decidiram agravos interpostos contra a decisão cautelar, respectivamente, pela Valec e pelas contratadas.

6. Quanto aos outros seis contratos fiscalizados por ocasião do Fiscobras 2008 (CT 11/2000, CT 10/2002, CT 25/2005, CT 10/2006, CT 11/2006 e CT 21/2006), por se encontrarem à época já encerrados ou em adiantado estado de execução, foi realizada audiência dos responsáveis e oitiva das empresas interessadas para apresentarem defesa quanto aos indícios de sobrepreço que, caso não fossem elididos, ensejariam proposição no sentido de se instaurar as competentes tomadas de contas especial.

7. As obras de construção do Lote 9 da FNS, objeto desta TCE, iniciaram-se por meio do Contrato 22/2006, celebrado com a Construtora Norberto Odebrecht, contudo, após a decisão cautelar de retenção dos pagamentos, a empresa contratada abandonou as obras e o contrato foi rescindido.

8. Para dar continuidade aos serviços e concluir o remanescente da obra, a Valec optou por contratar a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio S.A., segunda colocada no certame de Concorrência Pública 2/2005 (peça 26, p. 137). Assim, celebrou o Contrato 37/2009, nas mesmas condições da contratação inicial, com os preços unitários pactuados no Contrato 22/2006, e por consequência incorreu nos mesmos indícios de sobrepreço detectados na fiscalização do TCU.

9. O Contrato 37/2009 (peça 22) foi celebrado em 1/9/2009 com objetivo de executar as obras remanescente de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do lote 9 da FNS, referente a trecho compreendido entre o Ribeirão do Tabocão e o Entroncamento da TO-080, no estado de Tocantins, com 132 km de extensão e valor inicial de R$ 195.551.896,89 (ref. mar/2006). Após aditivos contratuais, o valor global do contrato alcançou R$ 237.462.501,22, o que representou um aumento de 21,41% (peça 43).

10. O TCU fiscalizou o referido contrato em duas oportunidades, em 2009 e 2010, dentro da sistemática de fiscalização de obras (Fiscobras), resultando nas seguintes deliberações:

Fiscobras 2009 (TC 010.141/2009-6) – Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman Cavalcanti

9.2. determinar a remessa de cópia dos presentes autos para o processo apartado TC-010.478/2010-8, para que as seguintes irregularidades em relação ao Contrato CT 37/2009 (Lote 9), pactuado com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., sejam avaliadas conjuntamente com os indícios de sobrepreço naqueles autos:

9.2.1. liquidação irregular da despesa em virtude da aplicação genérica de fatores de compactação entre cortes e aterros, além do acréscimo considerável do movimento de terra executado em relação às previstas no projeto executivo;

9.2.2. superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado devido à inclusão de um fator de empolamento aos volumes escavados dos serviços de terraplenagem;

9.2.3. superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada;

9.2.4. superfaturamento decorrente de reajustamento irregular das obras de arte especiais;

9.2.5. falência precoce de serviços já executados e pagos pela Administração em trechos de corte excessivamente íngremes sem a devida cobertura de proteção vegetal, além do afloramento de água nas encostas e construção inadequada de sarjetas no pé dos taludes, a repercutir no seu desmoronamento.

Fiscobras 2010 (TC 007.527/2010-1) – Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo

9.2. determinar à Secob-2 que adote providências no sentido de:

...

9.2.3. apensar cópia deste acórdão, do relatório e voto que o fundamentam, do relatório de fiscalização e demais peças processuais pertinentes, ao TC-010.478/2010-8, destinado à apuração de suposto sobrepreço no Contrato 037/09 firmado entre a Valec e a empresa SPA Engenharia, Construções e Comércio Ltda.

11. Tais fatos constituem irregularidades graves que justificam a instauração de TCE com vistas ao ressarcimento dos danos causados ao erário, conforme dispõem o art. 71, inciso II, da Constituição Federal; o art. 84 do Decreto-Lei 200/1967; o art. 8º da Lei 8.443/1992; o art. 148 do Decreto 93.872/1986; e o art. 3º da Instrução Normativa TCU 71/2012. E nos termos do 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, foi instaurada a presente TCE com objetivo de apurar os danos referentes às obras remanescentes do Lote 9 da FNS.

12. Para fins de apuração dos fatos esta Unidade Técnica realizou diligência junto à Valec, por meio do Ofício 1028/2015-TCU/SeinfraHidroferrovia, de 25/11/2015 (peça 9), com a finalidade de obter documentos e informações, tais como cópia da aprovação do orçamento referencial, dos boletins de medição do contrato, das ordens bancárias relativas, dos pareceres, dos projetos executivos atualizados e termos de recebimento provisório e definitivo da obra. Em resposta, a Valec apresentou informações às peças 11, 12, 16, 17, 18 e 20, juntamente com arquivos digitalizados incluídos aos autos.

13. Após as pertinentes análises dos documentos encaminhados, a unidade técnica deste Tribunal propôs os seguintes encaminhamentos para as irregularidades levantadas, como segue:

a) **superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado** (Fiscobras 2008; item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo): após a comparação dos preços praticados com os do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), nos termos do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo, foi calculado um superfaturamento de 35.307.917,12, na data-base de março de 2006, equivalente a 18,36% da amostra (curva ABC) e 15,13% do contrato (peça 49). O débito foi apurado mediante a aplicação desse percentual sobre o valor de cada medição efetuada (peça 45 a 48), que atualizado em setembro de 2017 resultou no valor de R$ 82.676.029,08 (peça 51). Para a ocorrência foi proposta a responsabilização dos Srs. José Francisco das Neves (ex-diretor-presidente da Valec), José Américo Cajado de Azevedo (ex-superintendente de construção da Valec), Ulisses Assad (ex-diretor de engenharia da Valec), da Sra. Maria Estela Filardi (chefe da assessoria jurídica da Valec à época) e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., incluindo seus sócios, Srs. André Von Bentzeen Rodrigues e Bruno Von Bentzeen Rodrigues, em razão de abuso da personalidade jurídica da empresa envolvida em atos de corrupção (peça 57, p. 5-10);

b) **liquidação irregular da despesa em virtude da aplicação genérica de fatores de compactação entre cortes e aterros, além do acréscimo considerável do movimento de terra executado em relação às previstas do projeto executivo** (Fiscobras 2009 – item 9.2.1 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman): segundo a instrução, a irregularidade foi observada somente no Contrato CT 22/2006, e não se aplica ao Contrato CT 37/2009, objeto desta TCE (peça 57, p. 11-12);

c) **superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado devido à inclusão de um fator de empolamento aos volumes escavados dos serviços de terraplenagem** (Fiscobras 2009 – item 9.2.2 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman): segundo a instrução, a irregularidade foi observada somente no Contrato CT 22/2006, e não se aplica ao Contrato CT 37/2009, objeto desta TCE (peça 57, p. 12);

d) **superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada** (Fiscobras 2009 – item 9.2.3 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman): a irregularidade diz respeito ao superfaturamento dos serviços de estaca escavada incluídos mediante termo aditivo do Contrato CT 22/2006. No caso do Contrato CT 37/2009, tais serviços já constavam da planilha orçamentária inicial (peça 24) e representam superfaturamento de R$ 676.909,80, (ref. mar/2006 – peças 54 e 55), que correspondem ao valor de R$ 1.687.537,70 atualizado em set/2017 (peça 56). Para a ocorrência foi proposta a responsabilização do Sr. José Francisco das Neves (ex-diretor-presidente da Valec) e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (peça 57, p. 10-11);

e) **superfaturamento decorrente de reajustamento irregular das obras de arte especiais** (Fiscobras 2009 – item 9.2.4 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman): a irregularidade foi devidamente corrigida mediante a formalização do 3º Termo Aditivo ao Contrato CT 22/2006, de 16/4/2009, que expurgou o percentual de 0,5% da fórmula de reajuste das Obras de Arte Especiais, conforme documento à peça 80 do TC 011.226/2010-2 (peça 57, p. 11) , e não se aplica ao Contrato CT 37/2009, objeto desta TCE;

f) **falência precoce de serviços já executados e pagos pela Administração em trechos de corte excessivamente íngremes sem a devida cobertura de proteção vegetal, além do afloramento de água nas encostas e construção inadequada de sarjetas no pé dos taludes, a repercutir no seu desmoronamento** (Fiscobras 2009 – item 9.2.5 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman): segundo a instrução, a irregularidade foi observada somente no Contrato CT 22/2006, e não se aplica ao Contrato CT 37/2009, objeto desta TCE (peça 57, p. 11);

g) **superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento** (Fiscobras 2010; Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo): segundo instrução, a irregularidade diz respeito à inserção, no contrato CT 37/2009, de valores indevidamente pagos referentes à utilização de fator de empolamento contestado pelo TCU no contrato CT 22/2006, no montante de R$ 2.218.209,02 (peça 27). O valor, somado aos reajustamentos, importou o superfaturamento no valor de R$ 2.626.585,74 nesta nova contratação (peça 52). Para a ocorrência foi proposta a responsabilização dos Srs. José Francisco das Neves (ex-diretor-presidente da Valec) e Luiz Carlos Oliveira Machado (ex-Superintendente Geral de Obras da Valec) e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (peça 57, p. 12-13).

14. Após a manifestação da unidade técnica no mesmo sentido (peças 57-59), o processo foi encaminhado ao gabinete do Ministro Relator, que, por meio de despacho, de 23/7/2019 (peça 64), realizou alguns ajustes nos responsáveis apontados e determinou realizar as seguintes citações:

42.1. **Realizar**, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno, **a citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados**, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. as quantias devidas abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, tendo em vista a ocorrência de superfaturamento identificado no Contrato CT 37/2009, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), para construção do remanescente de obra do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no trecho Ribeirão do Tabocão - Entroncamento da TO-080, no estado de Tocantins, abatendo-se na oportunidade a quantia já ressarcida, quando for o caso, na forma da legislação em vigor:

1) Ocorrência: **superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao de mercado nos serviços mais relevantes**.

Condutas:

a) **José Francisco da Neves** (062.833.301-34), ex-diretor-presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado e autorizar a despesa no valor de R$ 195.551.896,89, com fundamento no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, bem como por anuir os atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico, do orçamento-base, mediante a ordem de dar continuidade à Concorrência 002/2005, o que resultou em superfaturamento do Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) **Ulisses Assad** (008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela supervisão e anuência dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base da Concorrência 002/2005, contendo itens com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a prática de atos ordinatórios no mencionado certame, resultando no superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f" c/c art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) **Maria Estela Filardi** (348.592.927-15), na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica da Valec à época, por ter aposto visto no Contrato CT 37/2009 e por ser signatária de parecer jurídico com exposição de motivo favorável à contratação, por dispensa, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, infringindo o disposto no art. 3º c/c arts. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) **Luiz Carlos de Oliveira Machado** (222.706.987-20), ex-superintendente de construção da Valec, pela prática de atos que subsidiaram a celebração do Contrato CT 37/2009, com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a elaboração da nota técnica, de 19/8/2009, contendo a posição financeira do Contrato CT 022/2006, bem como a planilha de quantidades e preços do Lote 09, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, concorrendo para o superfaturamento no Contrato CT 37/2009,

infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

e) **SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.** (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços excessivos frente aos de mercado, e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

...

2) Ocorrência: **Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada**.

Condutas:

a) **José Francisco da Neves** (062.833.301-34), ex-Diretor-Presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado relativos aos serviços de estaca escavada, bem como por celebrar o 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006, do qual resultaram os preços unitários das estacas escavadas, com sobrepreço, culminando em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o art. 25, § 2º, do mesmo diploma legal e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) **Ulisses Assad** (008.266.408-00), na qualidade de diretor de Engenharia da Valec à época, que tinha a atribuição de supervisionar e coordenar os assuntos da superintendência de construção, por aprovar a Nota Técnica 01 – 022/06, autorizar a emissão do 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006 e celebrar o mencionado aditivo, no qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) **Espólio de André Luiz de Oliveira** (114.568.411-49), na qualidade de superintendente de construção da Valec à época, por elaborar a Nota Técnica 01 – 022/06, na qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) **SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.** (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por ter se beneficiado do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada apurado no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

...

3) Ocorrência: **Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento.**

Condutas:

a) **José Francisco da Neves** (062.833.301-34), ex-diretor-presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento de material escavado, apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80- NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) **Ulisses Assad** (008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela omissão em atuar no sentido de impedir a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, atividade inerente às suas atribuições, que compreendiam a coordenação, orientação e supervisão dos atos praticados pela Superintendência de Construção, o que resultou em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F- 00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) **Luiz Carlos Oliveira Machado** (222.706.987-20), na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec, por assinar a Nota Técnica (peça 28, p. 12-28), de 19/8/2009, que subsidiou a contratação das obras remanescentes do Lote 9 da FNS (Contrato CT 37/2009) com a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988; e

d) **SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda**. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por se beneficiar dos pagamentos dos serviços com volume a maior de material transportado (empolamento), que resultaram em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988. (grifado nesta instrução)

15. Em cumprimento ao despacho, foram promovidas as citações nos termos indicados e, após alguns pedidos de prorrogação de prazo, as alegações de defesa foram apresentadas conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 - Relação das peças de comunicações processuais, ofícios de citação e alegações de defesa dos responsáveis por débitos apurados no Contrato CT 37/2009

Responsável	Ofício de Citação	Alegações de Defesa
SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (empresa contratada)	371/2019 (peça 73)	peças 103-104
José Francisco da Neves (ex-diretor-presidente da Valec)	368/2019 (peça 70); 20485/2020 (peça 116)	Revel
Ulisses Assad (ex-diretor de engenharia da Valec)	372/2019 (peça 74) 20491/2020 (peça 119) 20492/2020 (peça 120)	Revel
André Luiz de Oliveira (ex-superintendente de construção da Valec)	367/2019 (peça 69)	peça 107
Maria Estela Filardi	370/2019 (peça 72)	peças 88-91
Luiz Carlos Oliveira Machado	369/2019 (peça 71)	peça 92

Fonte: TC 013.808/2015-0

16. Devidamente citados, os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad não atenderam às citações e deixaram de se manifestar quanto às irregularidades que lhes foram imputadas. Os demais responsáveis apresentaram suas alegações de defesa que serão analisadas no tópico a seguir.

EXAME TÉCNICO

Responsável: SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada

17. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi encaminhada a citação da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., na pessoa do procurador, Sr. Roberto Henrique Couto Corrieri, mediante o Ofício 371/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 73). Após ter tomado conhecimento da citação em 26/8/2019 (peça 76), o procurador requereu prorrogação de prazo de sessenta dias para apresentar a resposta (peça 84). O prazo foi concedido (peça 87). Em 1/11/2019, o procurador requereu acesso a documentos do processo e prazo adicional de trinta dias para apresentação da defesa (peça 93). Posteriormente, em 13/11/2019, renovou o pedido de prorrogação de prazo de trinta dias após a disponibilização da documentação (peça 96), as prorrogações foram concedidas (peça 98) e as razões de justificativas foram apresentadas às peças 103 e 104.

18. O responsável foi citado em razão de débitos que somavam o valor de R$ 95.175.358,03, atualizados até 13/8/2019 (peça 73), decorrentes das ocorrências descritas no despacho da SeinfraPortoFerrovia (peça 65), como seguem:

a) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes

a.1) Conduta: na condição de empresa contratada, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços excessivos frente aos de mercado, e, consequentemente, beneficiar-se do superfaturamento, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 19/9/2017: R$ 82.676.029,08 (peça 65, p. 3);

b) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estacas escavadas

b.1) Conduta: na condição de empresa contratada, por ter se beneficiado do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada apurado no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade,

insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado em 22/9/2017: R$ 1.687.537,70 (peça 65, p. 4);

c) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento

c.1) Conduta: na condição de empresa contratada, por se beneficiar dos pagamentos dos serviços com volume a maior de material transportado (empolamento), que resultaram em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 22/9/2017: R$ 4.211.586,19 (peça 65, p. 5).

Alegação preliminar: Ausência do devido processo legal

19. Inicialmente, o representante apresenta um resumo dos fatos ocorridos na vigência do contrato, ressalta as prorrogações de prazo na execução da obra e alega a inobservância do devido processo legal, argumentando que os responsáveis não foram notificados previamente à instauração da presente TCE (peça 103, p. 1-6).

20. Alega que a empresa não foi ouvida previamente em relação ao superfaturamento do Contrato 37/2009, que só tomou conhecimento dos fatos em 2019, o que configura cerceamento de defesa e, portanto, a nulidade do processo (peça 103, p. 6-7).

21. Advoga a necessidade de o TCU instaurar um processo administrativo específico para tratar do superfaturamento do Lote 9 antes de instaurar a TCE. Nesse sentido, assevera que a ausência de manifestação previa da construtora compromete o contraditório e a ampla defesa, resultando em nulidade insanável (peça 103, p. 7-8).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

22. Inicialmente cumpre esclarecer que a TCE é o processo adequado a tratar de irregularidades que causam prejuízos à Administração Pública com vistas a promover o ressarcimento do dano, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012: "Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento."

23. No presente processo, por meio da citação da empresa contratada (peça 76), foi instaurado o contraditório e, após o TCU conceder todos os prazos requeridos para o exercício da defesa, foram apresentadas as alegações de defesa questionando toda a matéria apontada pelo Tribunal, assim não se verifica qualquer prejuízo aos princípios basilares do exercício de defesa.

24. Cabe esclarecer que na fase interna da tomada de contas especial ainda não se tem propriamente processo caracterizado por lide, mas, sim, procedimento de apuração administrativa. Na fase inicial, embora haja a previsão de notificação para que o responsável traga aos autos documentos que entenda úteis para o esclarecimento da situação, a falta de sua realização não invalida os atos processuais adotados no âmbito da Corte de Contas.

25. Assim, no que se refere à ausência de notificação do responsável na fase interna da tomada de contas especial, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a instauração do contraditório e da ampla defesa, para fins de condenação dos responsáveis por parte desta Corte de Contas, somente se dá na fase externa do processo de tomada de contas especiais, ou seja, por meio da regular citação, sendo irrelevante, para a configuração do contraditório, a ocorrência ou não de notificação anterior (Acórdãos 1.404/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 1.991/2014-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; 2.875/2014-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler; 4.578/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Weder de Oliveira; 5.661/2014-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas; 6.941/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler; 874/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Benjamin Zymler; 7.934/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ana Arraes; 15.122/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Sherman; 2.752/2019-TCU-2ª Câmara, rel. André De Carvalho, dentre outros).

26. Ainda assim, consta que a SPA se manifestou no processo de fiscalização de obras do TCU, conforme relatado no TC 010.478/2010-8 (peça 1, p. 3). Portanto o exercício de defesa pôde ser exercido em sua plenitude, tanto no processo de fiscalização quanto na presente TCE.

27. Resta ainda que a defesa não demonstrou qualquer prejuízo à ampla defesa ou ao contraditório, além disso foi concedido prazo bastante dilatado para apresentar suas alegações, após o TCU deferir todas as prorrogações de prazo solicitadas, possibilitando assim o exercício pleno de defesa.

28. Portanto, ante a ausência da demonstração de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, devem ser afastados os argumentos de defesa, em especial quanto à nulidade processual.

Alegação preliminar: Prescrição quinquenal

29. Ainda em suas argumentações preliminares, o representante, citando os mandados de segurança 35.294 e 32.201/2017, a Lei 9.873/1999 e o Decreto 20.910/32, defende a adoção da prescrição quinquenal (peça 103, p. 8-10).

30. Alega que o Contrato 37/2009 foi encerrado em 2011 e somente em 2019 houve a comunicação da empresa acerca do superfaturamento apurado nos autos, destaca o lapso temporal acima de cinco anos para afirmar ter ocorrido a prescrição dos ilícitos e requerer a extinção desta TCE (peça 103, p. 10-11).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

31. No que concerne à prescrição, faz-se necessário analisá-la sob dois aspectos: a prescrição das ações de ressarcimento ao erário e a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Para o primeiro caso, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, nos termos da Súmula TCU 282, com ressalva para a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007.

32. Relativamente à prescrição da pretensão punitiva, esta Corte examinou incidente de uniformização de jurisprudência por meio do Acordão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, firmando entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos, sendo contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada. O mesmo *decisum* deixou assente que o prazo prescricional se interrompe com o ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

33. No caso em questão, o despacho do Ministro Relator determinando as citações data de 23/7/2019 (peça 64), portanto somente ilícitos praticados antes de 24/7/2009 estariam tecnicamente alcançados pela prescrição punitiva, o que não se verifica uma vez que o contrato foi iniciado em 1/9/2009 (peça 22). Portanto, nos termos da Súmula TCU 282, resta afastada a prescrição.

Alegações de defesa: Inexistência de sobrepreço/superfaturamento

34. O representante alega a inexistência de sobrepreço ou superfaturamento, reconhece a importância do referencial de preços do Sicro, mas afirma que as composições de custos unitários dos serviços devem se adequar à realidade de cada empreendimento, inclusive quanto ao BDI (peça 103, p. 12-14).

35. Ressalta a diferença entre o BDI calculado pela SPA, de 45,67%, e o do Sicro, de 23,90%, adotado nos cálculos do superfaturamento (peça 103, p. 14-15).

36. Prossegue discorrendo sobre vários fatores que impactam os custos de um projeto de engenharia, tais como a localização das obras, a característica da região e a produtividade dos serviços (peça 103, p. 15).

37. Alega a escassez de informações orçamentárias específicas para o estado de Tocantins, destaca que o TCU utilizou dados referenciais do Pará nos cálculos do superfaturamento e cita o impacto das chuvas no custo dos serviços para concluir que não houve superfaturamento (peça 103, p. 15-16).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

38. Inicialmente, cabe informar que a análise da ocorrência de superfaturamento requer a comparação entre os preços contratados e os respectivos preços referenciais, sendo estes considerados valores de mercados, portanto valores justos a serem pagos pela Administração.

39. No presente caso, para analisar o valor devido, foi utilizada a metodologia já sedimentada neste Tribunal para obras ferroviárias, a partir dos preços delineados no Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo, o qual validou o sistema referencial do Sicro.

40. Por questão de uniformização, os preços de referência passaram a ser utilizados em todas as auditorias do TCU nos diversos lotes da FNS, estando já assentado na jurisprudência da Casa o acerto da metodologia empregada pela unidade técnica especializada para constatação da ocorrência de prejuízos ao erário nos demais lotes da ferrovia fiscalizado em 2008.

41. Para o cálculo do superfaturamento do Contrato 37/2009, seguindo a metodologia reconhecida pelo TCU, foram adotados os preços do Sicro com as pertinentes adaptações nas composições devido às particularidades das obras, a exemplo dos custos de transporte. Dessa forma, as especificidades do projeto que impactam os custos referenciais foram contempladas nas análises de preço.

42. Cabe alertar, contudo, que alegações genéricas acerca de ocorrências que, potencialmente, poderiam representar custos extras à execução das obras não socorrem à contratada, pois, para contrapor preços referenciais aferidos pela Administração Pública Federal (APF), é imprescindível apresentação de documentos hábeis a comprovar as respectivas despesas e demonstrar, de forma auditável, o impacto nas contas, caso contrário os argumentos devem ser rejeitados de plano.

43. A alteração dos prazos contratuais não pode ser atribuída exclusivamente à Valec, como pleiteia a

contratada, mas foi decorrente dos diversos aditivos contratuais que modificaram substancialmente o projeto inicial (peças 37-44), inclusive impondo custos extras de 21,41%, muitas vezes em benefício da própria SPA.

44. As outras alegações, como a ocorrência de períodos de alta pluviosidade e as características da região, não se mostram adequadas para justificar aumento de custos da obra, pois são fatores que deveriam estar devidamente equacionadas na proposta comercial da empresa. Assim, somente eventos imprevisíveis ou inevitáveis, e quando aferidos tempestivamente, poderiam ensejar a repactuação dos preços de mercado.

45. Ademais, argumentos desacompanhados de documentação comprobatória e sem a demonstração dos efetivos impactos econômicos não justificam revisões de valores dos serviços, razão por que não podem ser acatadas tais eventualidades descritas na defesa. Nesses termos, de forma genérica, os argumentos devem ser rejeitados.

Alegações de defesa: Serviços de Drenagem (itens 9, 10, 11, 16, 21, 23, 32, 33, 34, 35 e 36 da planilha)

46. Em relação aos serviços de drenagem, tece os seguintes comentários:

1) Os itens 9, 11 e 23, relacionados a armaduras e execução de formas com escoramento, a SPA não questiona os valores (peça 103, p. 16);

2) Nos itens 33 e 35, respectivamente "Colchão drenante com rachão ou pedra de mão", pleiteia a inclusão de "Encarregado de Turma" na composição do serviço e a alteração da densidade de material rochoso, para considerar o valor de1,80 ton./m³, que repercute no valor final do transporte (peça 103, p.16);

3) No item 34, serviço de "Dreno profundo com brita", relata uma pequena alteração da composição do serviço, porém sem alterar "substancialmente o valor final" (peça 103, p. 17);

4) No item 36, serviço de "Execução de colchão drenante com brita", diz ser incompatível considerar a mesma produção do espalhamento do material utilizando a retroescavadeira e o trator de esteira (peça 103, p.17);

5) No item 10, serviço de "Transporte de blocos de rocha", adota a CPU do TCU (item 31 da planilha) relacionada a transporte de material de 3º categoria (peça 103, p. 17);

6) No item 16, serviço de "Transporte de pedra de mão para drenagem", a SPA diz ter calculado o custo utilizando a densidade de 1,80 ton./m³ para o material rochoso (peça 103, p. 17); e

7) Para item 32, serviço de "Execução de dreno sub-horizontal profundo", a SPA, assim como o TCU, manteve o preço original da proposta.

47. Ao final dessas considerações, a SPA afirma que após realizados os ajustes propostos, não se verifica superfaturamento do contrato e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 17).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

48. Em breve síntese, a SPA reclama em sua defesa a adoção da densidade do material rochoso de 1,8ton/m³ (itens 16, 33 e 35), a inclusão de encarregado de turma na composição dos serviços de execução de estruturas drenantes (itens 33 e 35) e alteração da produção do serviço espalhamento de material drenante (item 36).

49. Quanto à adoção de densidade de material rochoso de 1,8 ton./m³, a construtora não traz qualquer comprovação do peso específico do material utilizado na obra, portanto deve prevalecer o parâmetro considerado pelo Sicro, de 1,5 ton./m³, conforme adotado nas composições do TCU.

50. Quanto à inclusão de um encarregado de turma nos serviços de colchão drenante (itens 33 e 35), o pleito também não se mostra adequado por se tratar de um serviço sem grandes complexidades técnicas que justifiquem a necessidade de tal profissional. Portanto, deve-se rejeitar a alteração da composição de custo elaborada pelo TCU (peça 49, p. 43 e 46).

51. E por fim, em relação à produtividade do serviço de "material drenante-Brita" (item 36), que a SPA reclama uma produtividade muito inferior ao da composição adotada pelo TCU, também não pode ser acolhida, pois fora utilizada uma composição formulada pela Construtora Norberto Odebrecht (utilizada no Contrato 22/2006) considerada como referencial por já ter sido auditada e validada por esta Corte de Contas.

52. Sendo uma composição de custos viável, formulada para as obras da FNS, não há óbice para ser utilizada como preço referencial do serviço. No caso de o serviço poder ser executado com equipes mecânicas diferentes, a opção para o setor público, em atenção ao princípio da eficiência, sempre será optar-se pelo de menor valor, que neste caso foi a composição de custos elaborada por uma empresa que participou da licitação.

53. Assim, se o serviço pode comprovadamente ser realizado com uma equipe mecânica de maior produção horária, sem justificativas apropriadas não há como alterar o referencial para impor à Valec preço bastante superior.

54. Além disso, nas manifestações da SPA não consta a planilha de custos unitários do item 36, portanto não é possível aferir os custos considerados pela empreiteira para se chegar ao valor de R$ 70,38 (peça 104, p. 34).

55. Nesse sentido, considerando a impossibilidade de aferir os custos considerados pela SPA no item 36 e a rejeição dos pedidos para alterar a densidade do material rochoso e para incluir encarregado de turma nas composições dos serviços de colchão drenante (itens 33 e 35), os argumentos devem ser rejeitados e os superfaturamentos restam confirmados.

Alegações de defesa: Serviços de Terraplenagem (Itens 2, 4, 8, 13, 17, 18, 19, 24, 28 e 31 da Planilha)

56. Em relação aos serviços de terraplenagem, a contratada defende que:

1) Em relação aos itens 2, 4, 13, 18, 19, 31, e 24 da tabela de superfaturamento, a SPA cita discordar da metodologia, mas concorda com os preços apresentados pelo TCU (peça 103, p. 17);

2) No item 8, serviço de "escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 3ª categoria", defende a necessidade de trocar o equipamento para o espalhamento do material, substituindo a motoniveladora utilizada na CPU do TCU por trator de esteiras, alegando o equipamento não ser compatível com o serviço executado (peça 103, p. 18);

3) No item 17, serviço de execução de sublastro com laterita, a SPA alega que a equipe técnica do TCU não apresentou a composição de custo referencial e defende a utilizar a CPU "apresentada na análise do contrato 021/2006, para efeito comparativo" (peça 103, p. 18); e

4) No item 28, serviço de compactação de aterro com material de 3ª categoria, defende a alteração do caminhão utilizado na CPU elaborada pelo TCU por caminhão com báscula reforçada (peça 103, p. 18).

57. Ao final dessas considerações a SPA, sem apresentar os cálculos pertinentes, afirma que, após realizados os ajustes propostos, não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 18).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

58. Incialmente, comprovando a validade dos preços elaborados pelo TCU, a maioria dos preços dos serviços de terraplanagem da planilha de superfaturamento foram acatados pela contratada. Dos dez serviços mencionados na defesa, apenas três foram objeto de questionamento, incluindo um no qual o TCU adotou o preço contratual (item 17 – "execução de sublastro com laterita"), portanto não incluído no valor do superfaturamento, conforme registrado na planilha à página 1 da peça 49.

59. Em relação ao serviço "escavação, carga, descarga e espalhamento de material de 3ª categoria" (item 8), no qual a SPA defende a necessidade de alterar o equipamento, substituindo a motoniveladora por trator de esteiras, cumpre registrar que, para fins de preço referencial, a composição elaborada pelo TCU (peça 49, p. 15) se baseou pelo serviço "2 S 01 102 02 - Esc. carga transp. mat 3a cat DMT 50 a 200m" do Sicro2, que, para o espalhamento do material, adota a motoniveladora, conforme Manual de Custos Rodoviários V. 4, Tomo1, p. 12. Portanto os cálculos seguiram as orientações desta Corte, que já validou os preços deste referencial como parâmetro para fins de cálculo de eventuais sobrepreços/superfaturamentos.

60. Ademais, para fins de cálculo de sobrepreço/superfaturamento, deve se adotar como referencial o valor do serviço com o melhor custo/benefício para Administração, adotando-se o valor da composição mecânica mais eficiente, aquela que realiza o serviço com a máxima otimização dos fatores de produção, não cabendo, portanto, a alteração defendida pela empresa contratada.

61. Ou seja, se o serviço pode ser realizado utilizando a motoniveladora para espalhamento do material, ao preço de R$ 22,64 (peça 49, p. 15), ou o trator de esteira, ao preço de R$ 26,47 (peça 103, p. 70), como sugere a SPA, por certo que, nos contratos públicos, a regra impõe considerar o mais econômico para os cofres públicos.

62. Portanto, ao não apresentar justificativas que comprovem a impossibilidade de se utilizar a motoniveladora na composição do serviço, o preço elaborado pelo TCU, com base no Sicro, deve prevalecer.

63. Quanto à substituição do caminhão basculante no serviço "Compactação em aterro com material 3ª categoria" (item 28), o pleito também não pode ser acatado, pois o serviço referencial do Sicro (2S 01 512 02) prevê em sua composição caminhões basculantes de 20 ton. (código "E 432"), portanto trata-se de equipamento apto à realização do serviço. Assim, novamente, sem apresentar justificativas que comprovem a inviabilidade de se utilizar o caminhão da composição referencial, os argumentos da SPA devem ser rechaçados.

64. Ademais a composição apresentada pela SPA (peça 104, p. 23) é compatível com a elaborada pelo TCU (peça 49, p. 37), a não ser pelo fato de ter uma operação equivocada na planilha da construtora. O equipamento trator de esteiras: "Caterpillar D8R - com lâmina (código "E003")" se apresenta na planilha com utilização de 100%, contudo, no custo total do equipamento, está incluído parcela de tempo improdutivo, o que

é totalmente equivocado se ele é utilizado em tempo integral, essa inconsistência aumentou o valor em R$ 6,37 no item.

65. Percebe-se que a alteração do caminhão, como requerido pela contratada, não influencia o preço do serviço, pois o valor desse equipamento na composição do TCU é de R$ 106,91 (peça 49, p. 37) e, na composição da SPA, é de R$ 106,83 (peça 104, p. 23). Nesse caso, a simples substituição do caminhão na composição seria insignificante, ou melhor, seria prejudicial ao defendente, pois o preço do serviço diminuiria.

66. Isto posto, considerando a falta de justificativas pertinentes para comprovar a necessidade de substituições dos equipamentos nos itens 8 e 28, os argumentos de defesa devem ser rejeitados e os superfaturamentos restam intactos.

Alegações de defesa: Brita para Lastro inclusive transporte (itens 1 e 3 da planilha)

67. Em relação ao fornecimento de brita para lastro, afirma que a composição de custos utilizada pelo TCU carece de ajustes, tais como considerar a furação, a detonação, a carga e transporte dos blocos até o britador, a movimentação para estocagem do material, a carga de brita em caminhões, o transporte e descarga da brita nos locais de estocagem (pulmões) e novamente a carga de brita para a distribuição ao longo da via. Além disso, ressalta a necessidade de considerar um volume adicional de 20% de brita devido ao adensamento do material e à compensação das perdas nos pulmões (peça 103, p. 18-19).

68. Prossegue a argumentação ressaltando que, para os ajustes, deve-se incluir no serviço auxiliar 4 do item 3 da planilha, "fornecimento de brita para lastro", operação de carga de brita com carregadeira, conforme "Sicro 2 S 01 101 09-Escav, carga e transp. mat 2ª cat."; corrigir o valor do encarregado de britagem de acordo com o Sicro; e incluir as perdas com estocagem e movimentação da brita na ordem de 5% (peça 103, p. 19-20).

69. Em relação ao item 1, "transporte de brita para lastro", informa que o TCU aceitou o valor contratual da SPA. Contudo defende a inclusão de um fator multiplicador de 17,65% devido a perdas e ao adensamento do material (peça 103, p. 20).

70. Ao final dessas considerações, a SPA afirma que não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 20).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

71. As alegações da SPA não merecem prosperar. As composições de preços elaboradas pelo TCU seguiram a metodologia adotada pelo Sicro, que, como já dito, é considerado referencial válido para balizar os preços praticados nas obras da FNS.

72. Quanto ao percentual adicional de 15% no consumo de brita, não assiste razão à empesa. Na composição de preço do serviço "Brita para lastro (fornecimento, inclusive transporte até 3 km), está sendo considerada perda por adensamento no percentual de 11% (peça 56, p. 26), conforme orientação constante no Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes, Volume 5 – Custos Unitários de Referência para Obras Ferroviárias – Sicro 3 (p. 200).

73. Igualmente, não procede a alegação da SPA relativa à ocorrência de perdas por contaminação do lastro. Via de regra, as perdas em depósito não são remuneradas. Deve a contratada adotar as cautelas devidas para impedir essa ocorrência, uma vez que não há previsão normativa para esse tipo de indenização.

74. O percentual reclamado é bastante significativo. Porém, se 5% do volume de brita para lastro fosse realmente perdido nos pulmões, haveria um volume considerável desse material nos canteiros, ou ao longo da faixa de domínio, fato esse nunca observado durante as diversas fiscalizações empreendidas por esta Corte, portanto a alegação não pode prosperar.

75. Além disso, as movimentações intermediárias do material rochoso, em especial as operações de cargas e descargas nos depósitos (pulmões), fazem parte da estratégia de execução da obra, os pulmões são depósitos de brita planejados pela empresa para possibilitar a execução dos serviços de forma mais eficiente, e, assim, não podem ser utilizados como justificativa do aumento dos custos para onerar a obra. Nada impede à contratada realizar o transporte da brita direto da pedreira à frente de trabalho, contudo isso pode representar uma logística mais complexa, além de maiores custos.

76. Quanto ao transporte de material rochoso, seja internamente nas jazidas, das jazidas aos pulmões e destes às frentes de trabalho, seus custos não podem integrar o preço do item 8.1.2.1 "Brita para lastro (incl. transporte até 3 km)" porque na planilha de serviços contratada existe item específico para remunerá-lo na planilha orçamentária, a saber o item 8.1.2.3 "transporte de brita para lastro" (peça 23, p. 3). Portanto, a inclusão do transporte nas composições de custos dos serviços acarretaria duplicidade de pagamento, não cabendo, assim, o pedido para incluir, no serviço auxiliar 4 do item 3 da planilha (peça 49, p. 8), operação de carga de brita com carregadeira.

77. Também não há qualquer reparo a se fazer no salário do encarregado de britagem utilizado pelo TCU. Observa-se que nas operações de britagem, as planilhas de "Brita para lastro", "Brita produzida em central de britagem" e "Rocha p/britagem c/ perfuração sobre esteira", respectivamente, páginas 3, 4 e 5 da peça 49, utilizam o custo horário de R$ 21,60 para o encarregado de britagem (código T 512), conforme as referências do Sicro. Já os serviços de "Limpeza camada vegetal em jazida" e "Expurgo de jazida" (peça 49, p. 6-7), embora conste nas planilhas a presença do encarregado de britagem, o correto é encarregado de turma (código T 501), conforme os referenciais Sicro "1 A 01 100 01" e "1 A 01 105 01", com o custo horário de R$ 11,41. Portanto, apesar do equívoco na nomenclatura utilizada para designar o "encarregado", os valores estão corretos nas planilhas do cálculo do superfaturamento à peça 49.

78. Quanto ao item 1, "Transporte de brita para lastro", serviço que o TCU aceitou o preço contratado, não há que se fazer qualquer reparo. O pleito para incluir um fator multiplicador para compensar as perdas e adensamento do material não possuem qualquer razoabilidade, uma vez que esse serviço remunera o transporte da brita e não a execução do serviço de lastreamento. E, para compensar o adensamento do material, o serviço de "Brita para lastro" contempla consumo a maior da ordem de 11% no volume do material rochoso (peça 49, p. 3).

79. Pelas razões expostas, propõe-se rejeitar as alegações da SPA Engenharia quanto às alterações no preço unitário do serviço "Brita para lastro".

Alegações de defesa: Concreto Estrutural (Itens 12, 27, 30 e 37 da planilha)

80. Inicia a argumentação informando sobre a alteração dos valores do cimento em saco e da areia comercial de todas as composições (peça 103, p. 20).

81. Em relação ao serviço "concreto fck=15 Mpa" (itens 12 e 30 da planilha), alega que a composição utilizada pela equipe técnica do TCU, com produção 5,6m³/h, não é compatível com os serviços realizados ao longo da obra, e defende a composição do Sicro com menor produção, de 2,5m³/h (peça 103, p. 20).

82. Nas demais composições, diz ter alterado os custos com transporte conforme dados das Distâncias Médias de Transporte (DMT) efetivamente realizadas (peça 103, p. 21)

83. Ao final dessas considerações, a SPA afirma que não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 21).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

84. Em relação aos valores de areia e cimento, cumpre informar que, apesar de o TCU ter adotado os preços do Sicro 2 do estado do Pará (ref. mar/2006) nos cálculos do superfaturamento, é sabido que os preços referenciais do Pará são, regra geral, superiores aos do Tocantins, assim, tal utilização ocorre de forma conservadora, em benefício da empresa contratada.

85. Alguns materiais, entretanto, apresentam grande diferença de preços entre os cotados para o estado do Pará e os praticados em Tocantins, não sendo viável a sua utilização. O assunto foi exaustivamente analisado no TC 018.209/2008-9, por ocasião da análise dos esclarecimentos apresentados pela CNO em sede de oitiva:

135. A **utilização** do sistema **SICRO Pará como paradigma para avaliação da adequação de preços de obras executadas em Tocantins mostra-se uma prática conservadora**, haja vista os custos dos insumos naquele estado normalmente serem superiores aos praticados neste. Esse fenômeno pode ser explicado pela localização privilegiada em que se encontra o Estado de Tocantins em relação ao Estado do Pará, este último muito mais distante dos principais centros de fornecimento de materiais, como esclarece o Ministro-Relator do Acórdão 40/2003-P em seu voto, *in verbis*:

[transcrição suprimida]

136. Considerando os dados constantes no primeiro mês em que houve coleta de custos de materiais pelo SICRO em Tocantins, e comparando-os com os coletados no estado do Pará, verifica-se que, salvo raras exceções, em regra, os custos são mais elevados neste (DOC. 02, fls. 09/20, Anexo 16 [do TC 018.509/2008-9]). (...)

137. Percebe-se que em média, os agregados no Pará chegaram a ser vendidos por mais do dobro do preço praticado em Tocantins e o cimento chega a ser vendido por preço 30% superior, conforme quadros 09 e 10 a seguir:

[quadros suprimidos na transcrição]

138. Obviamente, seria temerário adotar como custos referenciais de materiais aqueles que reconhecidamente são muito superiores aos custos praticados pelo mercado no local da obra objeto de investigação. (...)

139. Como se pode notar, os serviços envolvendo terraplenagem, pavimentação, fôrmas para concreto, aço, escavações de cavas de fundação ou de valas de drenagem, bueiros, cercas e transportes, não apresentam preços médios discrepantes, embora, frise-se, possuam preços em média ligeiramente superiores no Pará.

140. Por outro lado, os serviços em que há grande incidência dos **materiais areia, brita e cimento**, apresentam grandes distorções, pois os preços registrados no SICRO Pará são consideravelmente superiores aos cotados no SICRO Tocantins

141. Ademais, os custos dos insumos do SICRO2 Pará cotados em março de 2006 são muito superiores, inclusive, aos cotados em Tocantins pela Revista Construção Mercado n. 57, ano 59, da editora PINI (DOC. 03, fls. 21/24, Anexo 16)) principalmente se considerando que os custos cotados pela revista se referem aos materiais postos nas obras (CIF), ao contrário dos cotados no SICRO em que, salvo o cimento a granel, não incluem os respectivos fretes até a obra.

142. A referência mais adequada para os custos de mercado de cimento, areia comercial e brita comercial encontra-se no SICRO Tocantins de maio/2007, primeiro mês em que o DNIT realizou cotação do custo de insumos naquele Estado.

143. Essa constatação fica evidente ao cotejar os custos do SICRO Tocantins maio/2007, devidamente deflacionados para março/2006, com os custos constantes das composições de preços unitários da própria Odebrecht, conforme quadro a seguir.

[quadro suprimido na transcrição]

144. De acordo com o SICRO, em março/2006, a **areia grossa lavada era comprada por R$ 19,36/m3**, como fornecimento FOB, isto é, com o transporte por conta do comprador. Adicionando-se a esse valor mais R$ 12,96 / m3 (30 km x 1,6 t/m3 x R$ 0,27/t = R$ 12,96 / m3) relativos ao custo do transporte rodoviário até a obra obtém-se o custo referencial de R$ 32,32 / m3 de areia lavada comercial. Cabe ressaltar que a distância média de 30 km foi informada pela própria construtora. Esse custo referencial do SICRO/TO é 20% superior aos R$ 26,75 / m3 orçados pela contratada em sua proposta comercial, como se pode observar nas composições de preços unitários dos serviços *"5.1.2.2 – em concreto fck >= 15 MPa"*, *"5.2.2 – Concreto fck >= 15 MPa"*, *"5.2.5 – Concreto magro fck >= 10 MPa"*, *"6.3.1.2 – fck >= 15 MPa"*, *"6.3.1.4 – fck >= 25 MPa"* e *"10.3.1.1 – fck >= 20 MPa"* (DOC. 05, fls. 110/179, Anexo 16). Essa diferença pode ser explicada no fato de a empreiteira supostamente ter elaborado sua proposta comercial utilizando-se areia extraída cujo custo é inferior ao da areia comercial.

145. Mesmo considerando-se a utilização de areia lavada comercial ao custo referencial de R$ 32,32 / m3 percebe-se o quão desarrazoado está o custo de R$ 52,44 / m3 utilizado pela empreiteira em sua composição referencial "ajustada" de fabricação de dormente monobloco de concreto protendido (R$ 30,00 / m3 relativos à areia propriamente dita e mais R$ 22,44/ m3 referentes ao transporte pelos 30 km, conforme composição de fl. 15, Anexo 12). O custo unitário referencial que a empreiteira propõe para o insumo na resposta à oitiva é quase o dobro (96% superior) do valor constante em sua proposta comercial e 62% superior ao custo referencial do SICRO/TO. (peça 11, p. 24-27, do TC 018.509/2008-9)

(...)

148. Essa pequena amostra de apenas três insumos significativos (areia, brita e cimento) revela que a defesa da empreiteira tentou "inflar" as composições de custo referenciais dos serviços, mediante a superavaliação dos custos dos insumos, na tentativa de descaracterizar o indício de sobrepreço apontado pela equipe de auditoria.

149. Ante o exposto, nos meses em que não se dispuser de registro de preços no SICRO/TO, a adoção do SICRO Pará como referencial **absoluto** do preço de mercado das obras realizadas em Tocantins **mostra-se completamente inadequado**, pois superestima os preços de mercado. Para se corrigir essa discrepância de modo a viabilizar a adoção do SICRO/PA deve-se escoimar os custos dos agregados e aglomerantes cotados nesse estado substituindo-os por aqueles cotados especificamente em Tocantins, sendo que nesse caso devem ser prestigiados aqueles registrados no SICRO/TO no mês mais próximo da data-base contratual, naturalmente que devidamente deflacionados.

150. Assim, após definida a composição de referência de cada serviço, considerando que a base contratual da obra em análise é o mês de março/2006, adotar-se-á a seguinte ordem de prioridade para obtenção do custo dos insumos:

1° Sicro2, Pará, mar/2006 (salvo para agregados e cimento);
2° Sicro2, Tocantins, de maio/2007, deflacionado para mar/2006;
3° DIF/DNIT, setembro/2006, deflacionado para de março/2006;
4° Revista Construção, Tocantins ou outra praça, março/abril 2006;
5° Valec, Pará, fev/2007, deflacionados para mar/2006;
6° Custos do contrato CT 022/06 – CN, março/2006. (peça 11, p. 24-28, do TC 018.509/2008-9)

86. Percebe-se, portanto, que não se trata de equívoco da equipe técnica desta Corte, mas de ampla análise dos preços referenciais, adotando-se, ainda assim, um valor conservador. Portanto, não cabe reparo nos preços dos insumos como pleiteia a contatada.

87. Quanto a produtividade do serviço de concreto fck=15 Mpa, a SPA apresenta em sua defesa composição de preço com custo de R$ 435,93/m³ (peça 103, p. 75), 26,34% acima do valor contratual, de R$ 345.02/m³ (peça 24, p. 6), e 11,93% superior ao calculado pelo TCU, de 389,48/m³ (peça 49, p. 20). Ocorre que, nesse caso, o valor contratual está abaixo do valor calculado pelo TCU, ou seja, trata-se de um serviço no qual não foi identificado sobrepreço.

88. Percebe-se que, mesmo tratando-se de um item abaixo do valor referencial, a SPA, em sede de defesa, pretende seja adotada uma composição mais onerosa que seu valor contratual, inflando o preço referencial para proporcionar um desconto maior no superfaturamento, contudo, não sem demonstrar a impossibilidade de se executar o serviço conforme contratado.

89. Portanto, sem apresentar argumentos consistentes para majorar o preço ofertado na contratação e havendo composição de custo referencial mais eficiente e com menores custos, impõe-se a rejeição dos argumentos.

90. No que diz respeito às alterações de DMT, o pedido da defesa não pode ser acatado uma vez que, nessa fase processual, não há como avaliar a pertinência das alegações de forma a comprovar as distâncias que a empresa diz terem sido realizadas. Portanto, qualquer questionamento a esse respeito só poderia ter sido travado durante a execução da obra. Assim, considerando a impossibilidade de se aferir as DMTs supostamente realizadas somente com base nas afirmações da contratada, os argumentos devem ser rejeitados.

91. Pelas razões expostas, propõe-se rejeitar as alegações da SPA Engenharia quanto às alterações nos preços dos serviços de concreto estrutural.

Alegações de defesa: Revestimento de taludes (Itens 15 e 20 da planilha)

92. Em relação ao serviço de revestimento vegetal com hidrossemeadura (item 20 da planilha), a SPA informa que o serviço cotado pelo TCU se limitava à distribuição de sementes, que não havia previsão para irrigação, replantio ou manutenção do plantio, conforme previsto em especificação de serviços da Valec (peça 103, p. 21).

93. Defende a necessidade de incluir dois caminhões tanques e dois ajudantes em tempo integral para fornecer condições hídricas aptas à germinação e desenvolvimento vegetativo. Também informou que haveria a necessidade de aumentar em 10% o volume de semente no plantio, por se tratar de um terreno bastante arenoso (peça 103, p. 21).

94. No caso de revestimento com manta vegetal (item 15), defende a inclusão de caminhão tanque, de transporte de insumos e de encarregado de turma na composição do TCU (peça 103, p. 21).

95. Por fim, afirma que não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 22).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

96. Como já destacado, o Sicro é um sistema de custos oficial utilizado como balizador de preço público que apresenta em suas composições todos os itens para execução dos serviços referenciados, e ainda assim com margem que possibilita às empresas realizarem as tarefas com maior produtividade e apresentarem preços inferiores sem comprometer a qualidade. Por certo que as composições podem ser adaptadas de acordo com a realidade de cada obra, contudo, eventuais adaptações devem ser fundamentadas por documentos comprobatórios que demonstrem a necessidade dos ajustes.

97. A SPA reclama da falta de previsão, na composição de custo unitário, de itens para irrigação, replantio e manutenção sem apresentar, porém, qualquer documentação que pudesse demonstrar a efetiva prestação dos serviços reivindicados. Ademais o plantio deve ser realizado em época que as condições climáticas sejam favoráveis, portanto, depende de um correto planejamento para realizar o plantio.

98. As planilhas de estimativa de preço elaboradas pelo TCU (peça 56, p. 23 e 27) utilizaram a composição do serviço do Sicro "2 S 05 102 00 Hidrossemeadura" com adaptações nas equipes mecânicas, formada por caminhão carroceria e equipamento para a hidrossemeadura, incluiu ainda os encargos sociais, a mão-de-obra adequada, além de todos insumos e materiais necessários para completa execução dos serviços.

99. Especificamente quanto aos serviços de hidrossemeadura, convém destacar análise, de outro processo desta Corte, contrapondo as argumentações da SPA:

197. Conquanto as questões elencadas pela SPA enumerando as dificuldades encontradas no plantio sejam descritas nas condições mais adversas e estremas que se possam encontrar em campo, há que se considerar as situações fáticas da média em campo. Essa é a previsão contida na composição trazida pelo Sicro 2.

198. Antes, porém da adoção do serviço de Hidrossemeadura é preciso avaliar as condições do solo, as perdas, replantio, enfim, a adequação desse tipo de serviço. A escolha deve recair após ponderar a possibilidade de outras soluções mais viáveis e permanentes, a exemplo do plantio de gramas em leiva, em mudas, ou com emprego de acessórios auxiliadores na fixação da vegetação.

199. A hidrossemeadura, portanto deve ser aplicada quando houver as condições mínimas viáveis para a sua adoção. Caso essas condições não sejam atendidas, outras soluções deverão ser tomadas em substituição. Nesse caso, o contrato prevê serviços de preparação da superfície para a posterior execução, como é o caso do item 7.2.2 – preparação de taludes com solo coesivo (inclusive Transporte de 3 km). No item 7.7 - espalhamento e conformação de material de limpeza (expurgo) em saia de aterro, área de empréstimo corte etc. Portanto, existem previsões de serviços anteriores que poderão ser utilizado anteriormente à hidrossemeadura.

200. Quanto à necessidade de caminhões pipas para a manutenção do plantio, não há essa previsão na composição de preços. O próprio equipamento aspersor de sementes deve fornecer água e fixador suficiente nas mínimas condições de germinação e manutenção por um determinado período previamente avaliado em projeto.

201. Excepcionalmente, se as condições de pegas das sementes já germinadas necessitarem de intervenção urgente para evitar maiores perdas, nada obsta a fiscalização autorizar expressamente a intervenção de caminhões pipas, pelos quais há no contrato a remuneração em separado para esse e outros tipos de equipamentos.

202. Igual modo, as frentes de serviços a serem semeadas devem ser autorizadas expressamente pela fiscalização, obedecendo-se as condições climáticas em períodos mais favoráveis, o que requer a "expertise" da empresa e da fiscalização. Observa-se que as operações de hidrossemeadura deverão ser integradas com os demais serviços de terraplenagem e drenagem superficial. Isso dificultaria possíveis danos ao solo por carregamento de solo e nutrientes.

203. Nesse aspecto, a composição adotada prevê a incorporação de adubos, inseticidas, calcária e adubo orgânico para auxílio no desenvolvimento das plantas. As dosagens desses ingredientes estão previstas na composição do Sicro 2 S 05 102 00.

204. A composição referencial utilizada foi a CPU 46 (peça 62, p. 65), Sicro 2 S 05 102 00 – hidrossemeadura, obtendo-se o preço de R$ 0,97/m2. Considerando o preço da proposta da SPA ter sido de R$ 2,06/m2, há sobrepreço no item de R$ 1,09/m2, representando um total de R$ 1.080.688,22. (Relatório do Acórdão 1.884/2014-TCU-Plenário, MRel Augusto Sherman)

100. Nesse sentido, considerando a falta de justificativas pertinentes para comprovar a necessidade das alterações requeridas, os argumentos de defesa devem ser rejeitados e o superfaturamento resta inabalado.

Alegações de defesa: Desmatamento, destocamento e limpeza do terreno (item 29 da planilha)

101. A SPA discorda do volume de árvores com diâmetros superiores a 15cm e 30cm previsto no Sicro e afirma que o percentual é maior às margens do Rio Tocantins. Contudo, diz que manteve o percentual utilizado pela equipe do TCU para destocamento acima de 15 cm e que desconsidera as árvores com diâmetro maior que 30 cm (peça 103, p. 22).

102. Argumenta que o Sicro não prevê o corte, transporte e empilhamento da madeira conforme as normas da Valec. Para desempenhar toda a tarefa, alega a necessidade de incluir seis motosserras, uma carregadeira de pneus para o transporte das toras cortadas até o limite da faixa de domínio da ferrovia e oito serventes para operar os equipamentos e empilhar as toras (peça 103, p. 22).

103. Por fim, afirma que não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 22).

Análise da SeinfraPortoFerrovia: Desmatamento, destocamento e limpeza do terreno

104. Ao analisar a oitiva da SPA no âmbito do TC 011.287/2010-1 (Fiscobras 2010), a Unidade Técnica deste Tribunal recorreu a estudo intitulado "Comparação de modelos matemáticos para estimativa do volume, biomassa e estoque de carbono da vegetação lenhosa de um cerrado *stricto sensu* em Brasília, DF", publicado no periódico *Scientia Florestalis*, n. 71, de agosto de 2006, disponível em https://www.ipef.br/publicacoes/scientia/nr71/cap07.pdf, que concluiu que 81,6% da vegetação observada na região examinada (cerrado no Distrito Federal) apresentava diâmetro menor ou igual a 0,129 m. O mesmo estudo verificou uma incidência de 1,91 árvore com diâmetro entre 0,13 e 0,289 m por hectare e apenas 0,07 unidade por hectare de árvores com diâmetro superior a 0,289 m.

105. Corroborando o uso dos dados acima, as Figuras 1 e 2 a seguir comprovam o nível de degradação ambiental existente na região do Lote 9 da FNS, tanto à época do contrato como da obra.

106. Portanto, verifica-se que vegetação com diâmetro superior a 15 cm é, de fato, pouco significativa no cerrado, não existindo necessidade de alteração da composição de preço unitário por este motivo. Caso

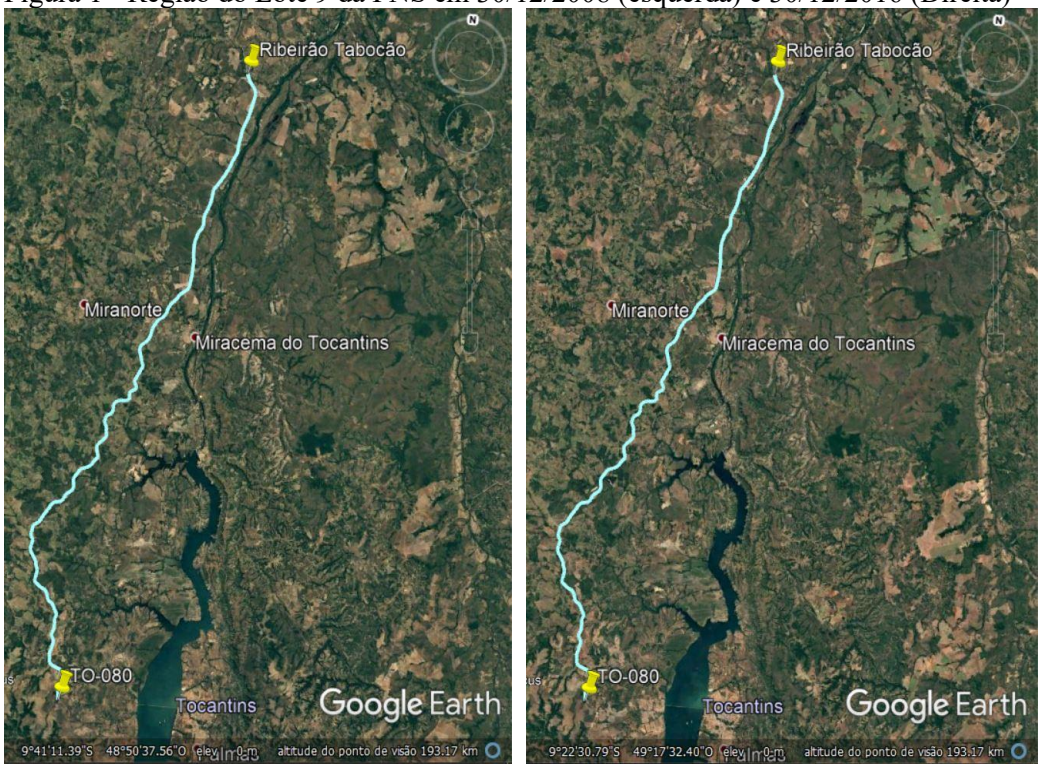
entendesse necessária a alteração da CPU em razão do diâmetro da vegetação, a SPA Engenharia deveria ter apresentado elementos aptos a confrontar essa premissa adotada pela equipe do TCU.

107. No que tange à argumentação de que a composição paradigma não contempla todas as atividades necessárias para o serviço, a saber, não abrange corte, transporte e empilhamento dos troncos em pedaços, observa-se que a especificação de serviço vigente à época (Norma DNER-ES 278/97 Terraplenagem – Serviços preliminares) assim especificava as atividades mencionadas pela SPA:

Para os efeitos desta Norma, são adotadas as definições de 3.1 a 3.7.

3.1 Serviços preliminares – todas as operações de preparação das áreas destinadas à implantação do corpo estradal, áreas de empréstimo e ocorrências de material, pela remoção de material vegetal e outros, tais como: árvores, arbustos, tocos, raízes, matacões, além de qualquer outro considerado prejudicial.

Figura 1 - Região do Lote 9 da FNS em 30/12/2008 (esquerda) e 30/12/2016 (Direita)



Fonte: Imagens Google Earth, Acesso em 20/82020

Figura 2 - Região mais próxima ao Rio Tocantins em 30/12/2008 e em 30/12/2010

Fonte: Imagens Google Earth, Acesso em 20/8/2020

3.2 Desmatamento – corte e remoção de toda vegetação de qualquer densidade.

3.3 Destocamento e limpeza – operações de escavação e remoção total dos tocos e raízes e da camada de solo orgânico, na profundidade necessária até o nível do terreno considerado apto para terraplenagem.

108. Observa-se que os serviços preliminares, definidos na referida norma como desmatamento e destocamento e limpeza, devem deixar a área preparada para as obras de construção da estrada e, no presente caso, da ferrovia.

109. Portanto, indubitavelmente, resta incluída a remoção completa da vegetação, inclusive de tocos. E considerando que a tabela Sicro foi elaborada na vigência da referida norma, não se faz necessário fazer qualquer ajuste na composição paradigma utilizada para apuração do sobrepreço/superfaturamento. Ademais, a empresa não comprovou por meio de documentação apropriada a realização de qualquer serviço não previsto na composição do Sicro.

110. Mais uma vez destaca-se que a SPA não apresentou qualquer documento para fundamentar suas argumentações. Nesse sentido, propõe-se rejeitar as alegações de defesa da empresa contratada.

Alegações de defesa: Transportes em geral

111. Em relação aos serviços que exigem transporte de materiais ao longo da via, relata dificuldades com a presença de mata-burros, colchetes, porteiras nas vias de acesso e aterro com altas rampas, transposição de cursos d'água e interferências de execução de obras de arte e drenagem, que diminuem a velocidade média de deslocamento e elevam os custos (peça 103, p. 23).

112. Prossegue afirmando que as distâncias consideradas pelo TCU são calculadas linearmente e não representam as efetivamente percorridas; que há necessidade de construção de desvios, pontes e viadutos com impactos nos custos de transporte. Defende que se considere uma redução na velocidade média do transporte local de 5 km/h (peça 103, p. 23-24).

113. Por fim, afirma que não há que se falar de superfaturamento e pede o arquivamento do processo (peça 103, p. 24).

Análise da SeinfraPortoFerrovia: Serviços de transporte em geral

114. Mais vez, registra-se que o TCU tem posicionamento pacífico quanto à viabilidade de utilização dos preços estabelecidos no Sicro como paradigma para fins de apuração de sobrepreço e superfaturamento,

conforme os acórdãos 2.843/2008-TCU-Plenário, 462/2010-TCU-Plenário, 1.922/2011-TCU-Plenário e 1.923/2011-TCU-Plenário, todos do rel. Valmir Campelo, e 1.884/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman.

115. Igualmente, já foi destacado que os preços referencias podem ser ajustados de acordo com as peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente e com justificativas técnicas pertinentes. A empresa solicita a redução de 5km/h para as velocidades de transportes dentro do perímetro da obra sem demonstrar como chegou a essa velocidade para abatimento. Não apresentou qualquer estudo ou documentação a fim de demonstrar, por exemplo, porque deve ser reduzido 5 km/h na velocidade e não 3 km/h ou 10 km/h.

116. Ademais, nas composições paradigmas do referencial Sicro são previstas as médias de velocidades de tráfego de veículos de serviços de acordo com o leito estradal. E ainda estão previstos equipamentos (motoniveladora) para a manutenção dos caminhos de serviços, não havendo nenhuma razão plausível para se acolher argumentos genéricos trazidos pela empresa. Nesse sentido, propõe-se rejeitar as alegações de defesa da empresa SPA.

Alegações de defesa: Itens de Superestrutura Ferroviária (Itens 5, 6, 7, 14, 22, 25 e 26 da planilha)

117. No que diz respeito aos serviços relacionados à superestrutura, a SPA destaca inicialmente a falta de experiência do Dnit na construção de obras ferroviárias de grande porte e sustenta que não há parâmetros para balizar adequadamente os preços de projetos da natureza da FNS (peça 103, p. 24).

118. Afirma que o TCU utilizou, para o cálculo do superfaturamento, preços ofertados por outros concorrentes da licitação, que a Valec também não possui referencial de custo de obras ferroviárias e que os custos de transporte não foram adequadamente considerados (peça 103, p. 24-25).

119. Cita a falta de mercado de locação de equipamentos específicos para obras ferroviárias e a necessidade de ferramental específico para pleitear acréscimo de 10% sobre o custo da mão-de-obra (peça 103, p. 25).

120. No item relativo à "montagem da grade", defende a necessidade de incluir uma carregadeira sobre pneus para movimentação e posicionamento dos trilhos e contesta o quantitativo de talas de junção e de execução de furos na composição de custos do serviço (peça 103, p. 25).

121. Alega a necessidade de correção do quantitativo de caminhão basculante para a realizar o serviço de lastreamento, bem como defende aumento do volume de brita para compensar as superelevações nas curvas (peça 103, p. 25-26).

122. Para o serviço de "socaria e nivelamento", afirma que os custos dos equipamentos estão defasados e requer adoção de correção desses valores proporcionalmente à relação entre o preço de aquisição do trator de esteira e seu custo unitário (peça 103, p. 26).

123. Requer a inclusão de dois operadores e um assistente técnico eletrônico para cada máquina, além de um "técnico de estrada", profissional responsável por elaborar a planilha das cotas finais para alimentar os sistemas dos equipamentos, na composição de custos, além de corrigir os salários dos operadores argumentando que são incompatíveis com o de operador de terraplanagem (peça 103, p. 26-27).

124. Também defende a diminuição da produtividade do serviço de nivelamento, alinhamento e socaria, argumentando que a última etapa do nivelamento exige maior precisão para o correto posicionamento vertical e horizontal dos trilhos, com baixa produtividade (peça 103, p. 27).

125. Argumenta que não foi considerado o alívio de tensão no serviço "Lançamento de linha" (peça 103, p. 27).

126. Na execução das soldas dos trilhos, alega que não foi considerado o equipamento utilizado para abastecer a máquina de lançamento e defende a inclusão de uma carregadeira de pneus na composição de custos do serviço de solda elétrica (peça 103, p. 27).

127. Para os serviços de solda de trilhos, assevera a defasagem do custo do equipamento, propondo novamente atualização de preço seguindo os parâmetros de custo do trator de esteira "D8", e altera o valor dos "salários-hora de equipes ferroviárias" para compatibilizá-lo com as funções previstas no Sicro (peça 103, p. 28).

128. Por fim, afirma que, com as alterações propostas, os preços contratados não apresentam superfaturamento, mas, sim, subfaturamento de "R$ 42.622.772,40, equivalente a 18,26% do valor do Contrato, e a 22,16% em relação à amostra" (peça 103, p. 28/29).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

129. De forma geral, para contestar o valor de diversos serviços previstos para a execução da superestrutura da via férrea, a empresa alega dificuldades de toda ordem para requerer a inclusão de equipamentos, o aumento do quantitativo e do salário aplicado à mão de obra, a diminuição da produtividade de

serviços, a inclusão de ferramentas, aumento de volume de brita, com objetivo de questionar as composições de custos elaboradas pelo TCU no cálculo do superfaturamento.

130. Ocorre que a SPA alterou os valores das composições referenciais sem apresentar explicações técnicas ou comprovar os custos efetivamente incorridos, além de propor reajustamento do valor dos equipamentos sem qualquer validade, utilizando como referencial um trator de esteira.

131. Essas alterações propostas pela SPA não podem ser aceitas, a utilização dos preços referenciais já está pacificada neste Tribunal. Sendo assim, alegações de ocorrências hipotéticas ou que gerem aumento de custos, sem apresentar o demonstrativo da necessidade da despesa e a respectiva memória de cálculo, impossibilitam qualquer análise técnica.

132. Em relação ao ferramental específico, a construtora solicitou a remuneração de percentual adicional de 10% sobre o custo da mão de obra. Entretanto, sem indicar quais foram os equipamentos empregados e seus respectivos custos, as despesas não podem ser consideradas na composição unitária do serviço. Trata-se de alegações genéricas que buscam simplesmente majorar o valor referencial e diminuir o superfaturamento.

133. Para a fase de montagem de grade, a empresa solicita a inclusão de uma carregadeira de pneus. Porém, verifica-se que este equipamento já está sendo considerado na CPU elaborada pela equipe do TCU (peça 49, p. 11). Além disso, a empresa não justificou adequadamente a inclusão de uma unidade adicional apenas para realizar a movimentação e posicionamento das barras de trilhos soldados, tampouco comprovou sua efetiva utilização.

134. Já em relação às talas e furos, a empresa possui razão, a composição referencial do TCU contém a quantidade de material para um trecho de quarenta metros quando deveria ter considerado o consumo por quilômetro. Entretanto, a composição elaborada pela SPA (peça 103, p. 66) também contém inconsistências. Realizadas as devidas correções, especificamente alterando o quantitativo de talas de junção de junção, de 0,667 para dezesseis pares por quilômetro de linha, e número de furos, de dois para 96, o valor referencial do serviço passou de R$ 48.263,08 para R$ 52.442,83 (peça 130, p. 11), consequentemente, o superfaturamento observado no serviço foi reduzido de R$ 3.764.521,69 para R$ 3.167.653,86, uma diferença a menor de R$ 596.867,83.

135. A SPA também alega a necessidade de correção dos salários dos operadores dos equipamentos de nivelamento e socaria, pois não seriam condizentes com os operadores de terraplenagem, premissa adotada pela equipe do TCU. Contudo, ao realizar consulta ao Sicro 3, que abrange o modal ferroviário, constata-se que o trabalhador de terraplenagem apresenta salário exatamente igual ao encarregado de superestrutura ferroviária. Dessa forma, a argumentação da empresa responsável não procede, uma vez que os salários das duas categorias são plenamente compatíveis, conforme os parâmetros adotados pelo Dnit.

136. Quanto aos serviços de superestrutura questionados, como solda de trilhos, nivelamento e socaria, para os quais defende a inclusão/alteração de equipamentos, aumento de custos de aquisição das máquinas e diminuição de produtividade, ressalta-se que a contratada não apresentou justificativas para embasar suas alegações, bem como não apresentou memórias de cálculo para comprovar os custos incorridos. Nesses termos, cumpre rejeitar os argumentos trazidos pela ora responsável, ao passo que se mantêm inalterados os preços elaborados pelo TCU, calculados conforme orientações do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo.

137. Nesse sentido, propõe-se rejeitar as alegações de defesa da empresa SPA.

Alegações de defesa: Serviços de estacas escavadas

138. Quanto aos serviços de fundação, alega que o preço contratual foi aprovado pela Valec e inclui todos os custos para executar os serviços nas condições peculiares do projeto, tais como: o transporte interno em vias não pavimentadas e às margens de cursos d'água e equipamentos auxiliares (compressor de ar, guindaste auxiliar, grupo gerador, tubo guia, caminhão betoneira, tanques de estocagem, e ferramental para arrasamento da cabeça das estacas) (peça 103, p. 29-30).

139. Cita problemas de produtividade, alegando que só foi possível a realização de uma estaca por vez, o que impõe considerável ociosidade da perfuratriz. E para corroborar seus argumentos, informa que a Valec reconheceu a regularidade dos preços contratados (peça 103, p. 30).

140. Prossegue contestando as composições apresentadas pelo TCU e relatando a necessidade de alguns ajustes nos equipamentos (incluir guindaste sobre esteiras, central de concreto e caminhão betoneira), na mão de obra (incluir encarregado de fundação, pedreiros, encarregados de turma) e na produtividade considerada pela equipe (diz que utilizou produtividade adotada pelo TCU em outros processos), além disso defende alterar o custo horário do equipamento de perfuração e as DMTs relativas ao transporte dos insumos (peça 103, p. 30-31).

141. Por fim, afirma que não há que se falar de superfaturamento ou sobrepreço no serviço de estacas escavada (peça 103, p. 31).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

142. O argumento de que os preços contratuais foram aprovados pela Valec não possui qualquer valor probatório no presente caso, pois como já mencionado, as contratações de obras empreendidas pela estatal durante a gestão do José Francisco das Neves apresentam diversos indícios de fraude à licitação com a participação ativa das empreiteiras, que dividiram lotes, burlaram o ambiente concorrencial e acertaram preços superfaturados, segundo os acordos penais às peças 29-33.

143. A alegação de que nos preços contratados estão inclusos todos os custos de execução dos serviços, tais como o transporte interno, em vias não pavimentadas e às margens de cursos d'água, e os equipamentos auxiliares, bem como os problemas de produtividade, não socorre a contratada. Tais custos não foram devidamente quantificados e, portanto, não podem ser aferidos, sendo somente elementos argumentativos desprovidos da necessária comprovação.

144. Pelas razões expostas as argumentações da SPA Engenharia não podem ser acatadas, vez que não se demonstrou a necessidade dos equipamentos incluídos em suas composições ou os efetivos custos citados na defesa, tampouco apresentou memória de cálculo para justificar alterações dos valores referenciais.

145. Nesse sentido, propõe-se rejeitar as alegações de defesa da empresa SPA.

Alegações de defesa: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado

146. Sobre a irregularidade constante do item VI — "Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado", afirma que não há Memória de Cálculo dos valores questionados, que a irregularidade está caracterizada somente como "Estorno financeiro do Contrato 022/06 para o Contrato 037/09, devido ao empolamento", porém sem indicar valores ou origem (peça 103, p. 32).

147. Alega ainda que no processo não há comprovação da ocorrência do superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado e afirma que a irregularidade "é vazia de conteúdo e comprovação", para requerer o arquivamento do processo (peça 103, p. 32).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

148. Nesse caso, a argumentação trazida pela defesa deve ser acatada. A irregularidade diz respeito à inclusão irregular de um valor residual de R$ 2.626.585,74, relativo à utilização inadequada de fator de empolamento, que deveria ter sido excluído do saldo contratual do Contrato 22/2006, mas foi incluído no valor do Contrato 37/2009. Assim, o contrato foi firmado com valor superior por conta dessa impropriedade, contudo sem causar qualquer sobrepreço adicional ao que fora calculado no item do superfaturamento geral do contrato.

149. Na execução do Contrato 37/2009, esse valor a maior na celebração do acordo só se converte em superfaturamento quando os serviços com sobrepreço são medidos e pagos, prejuízo já considerado no item de superfaturamento geral do contrato. Portanto considerar o valor inicial do contrato uma irregularidade por si só levaria a cobrança em duplicidade.

150. Ademais, logo no primeiro aditivo, de 23/10/2009 (peça 39), menos de dois meses após a celebração do contrato, seu valor foi majorado em R$ 17.073.951,64, indicando que o valor irregularmente incluído no início da avença se revelou insuficiente para a execução do projeto.

151. Nesses termos, propõe-se acatar as alegações para afastar o superfaturamento relacionado a irregularidades decorrentes de uso inadequado do fator de empolamento, no valor de R$ 2.626.585,74.

Alegações de defesa: Regularidade do BDI contratual

152. Quanto ao BDI utilizado no cálculo do superfaturamento, diz que o TCU não pode "limitar o BDI contratual (45,67%) àquele indicado no SICRO (23,90%), vale reiterar que não há fundamento jurídico ou técnico para tanto", argumenta que não existe normativo estabelecendo um valor de BDI, pois as despesas indiretas variam de acordo com a composição da planilha orçamentária dos serviços licitados, as peculiaridades da obra e a estrutura da empresa (peça 103, p. 32-34).

153. Assevera que o Sicro é específico para obras rodoviárias e não se aplica a empreendimentos ferroviários, cita os acórdãos 424/2008-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, que tratou do BDI de obras de linha de transmissão de energia elétrica, e 1.551/2008-TCU-Plenário, rel. Augusto Nardes, que reconheceu legítimo um BDI contratual de 40%, com objetivo de afastar a utilização do BDI do Sicro (peça 103, p. 34-36).

154. Defende a aplicação do BDI de obras de metrô, variando entre 40 e 50%, alegando ser referencial mais adequado para o caso, pois são empreendimentos de "mesma complexidade técnica, prazo de execução e porte" (peça 103, p. 36-38).

155. Entre os itens que compõem o BDI, a defesa destaca três componentes: o lucro, a administração central e a administração local, para contestar o cálculo do débito, como segue:

1) Em relação à parcela de **Lucro**, alega a falta de previsão legal para limitar a remuneração da contratada aos parâmetros do Sicro. Nesse sentido, cita os acórdãos 155/2006-TCU-Plenário, rel. Augusto Nardes; 325/2007-TCU-Plenário, rel. Guilherme Palmeira; 1.591/2008-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler; e 3.044/2008-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo, além de trechos de literatura especializada, para justificar lucros da ordem de 10 a 15%. Por fim, defende sua alíquota de 12,38% (peça 103, p. 38-41);

2) Em relação à **Administração Central**, alega que as despesas desse item são diretamente relacionadas à estrutura e ao porte da contratada, bem como às características e prazo da obra, que o valor referencial do Sicro, de 1,5%, é insuficiente para remunerar seus custos. Cita os acórdãos 2.158/2008-TCU-Plenário, rel. Augusto Nardes; 2.641/20017-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer; e 325/2007-TCU-Plenário, rel. Guilherme Palmeira e trechos de literatura especializada para defender a alíquota contratual de 6%, argumentando que a "remuneração desta rubrica depende do porte da empresa, de sua estrutura organizacional, de sua política de negócios, do prazo de execução do empreendimento e, ainda, do volume de obras que está realizando" (peça 103, p. 41-43);

3) Em relação à **Administração local**, diz que são custos que variam de acordo com o tipo de obra, que o referencial do Sicro é incompatível com a estrutura necessária para execução do Contrato 37/2009, que apenas parcela da obra executada se assemelha às obras rodoviárias e que a alíquota de 2,5% é insuficiente para remunerar as despesas locais relativas aos serviços atinentes à superestrutura e obras de arte especiais. Por fim, assevera a regularidade do percentual contratual de 15,63% sobre o custo direto, bem como o BDI de 45,67% (peça 103, p. 43-46); e,

4) Finaliza alegando a necessidade de utilizar referenciais de BDI à época da contratação. Nesse sentido, diz que o valor de 23,90% foi adotado após a retirada do IRPJ e a CSLL do BDI, nos termos do Acórdão 325/2017-TCU-Plenário, e que utilizar esse referencial implica violação ao princípio da irretroatividade (peça 103, p. 46-47).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

156. Inicialmente, cumpre esclarecer que em momento algum o TCU propôs a fixação do BDI contratual. Reconhece-se que cabe à empresa proponente a definição desse percentual e não há, no processo, qualquer questionamento quanto a sua composição, bem como não se pretende definir um BDI para todo e qualquer empreendimento, como alegado pela contratada.

157. Porém, isso não significa que a Administração Pública tenha de aceitar pretensões abusivas das empresas licitantes, submetendo-se a quaisquer preços propostos independentemente da análise da sua razoabilidade, assim se torna imprescindível a adoção de um sistema referencial de preços para balizar o valor de mercado dos serviços contratados.

158. Nesse sentido, a adoção do referencial de preços do Dnit se justifica na medida em que permite a análise dos preços finais de uma obra em confronto com os preços praticados no mercado, como demonstrado no voto que conduziu o Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo:

22. **Na alegação da especificidade do BDI para cada empresa e cada empreendimento, assiste razão às contratadas; realmente, concordo que cada construtora tenha o seu BDI específico, visto a estrutura organizacional distinta de cada particular**. De igual maneira, é verdade que cada obra exija nuanças administrativas diferentes ou necessidades díspares a impactar diferentemente em seus custos indiretos.

23. Entretanto, um BDI médio – aceitável – tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato.

24. **Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra – aceitável –, harmônico entre os interesses da Administração e do particular.** (grifado nesta instrução)

159. Importa reforçar que a jurisprudência deste Tribunal já firmou entendimento acerca da viabilidade do Sicro como referencial de preços para obras ferroviárias, nos termos dos Acórdãos do Plenário do TCU: 2.843/2008, 462/2010, 1.923/2011, 1.922/2011 e 3.061/2011, rel. Valmir Campelo; 1.884/2014, rel. Augusto Sherman; e 3.003/2014, rel. Aroldo Cedraz.

160. Segundo metodologia consolidada no Tribunal para análise de superfaturamento em obras públicas, deve-se cotejar os preços contratados com os respectivos valores referenciais, estes formados a partir dos custos

diretos acrescidos do percentual de despesas indiretas, para, enfim, apurar eventuais distorções de valores, tal procedimento está em conformidade com a recente jurisprudência deste Tribunal, nos termos dos acórdãos 648/2016-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, e 1.511/2018-TCU-Plenário, rel. Vital do Rêgo:

Acórdão 648/2016-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler:

29. Por fim, não se pode afirmar haver sobrepreço apenas com base no exame isolado do BDI ou de suas rubricas. Ainda que se observe alguma inadequação no valor ou na composição do BDI, tal fato pode ser mitigado por um desconto ofertado nos custos diretos praticados pela empresa, de maneira que o preço do serviço, assim entendido como o valor do seu custo direto mais a incidência da taxa de BDI, esteja compatível com parâmetros de mercado.

30. **O TCU tem considerado que a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para caracterizar o sobrepreço, pois um BDI contratual elevado pode ser compensado por um custo direto ofertado pela licitante abaixo do paradigma, de forma que o preço do serviço contratado esteja abaixo do preço de mercado.** Foi exatamente esse entendimento que constou da ementa do Acórdão 1.551/2008-Plenário, relatado pelo eminente Ministro Augusto Nardes:

"9. Não se admite a impugnação da taxa de BDI consagrada em processo licitatório plenamente válido sem que esteja cabalmente demonstrado que os demais componentes dos preços finais estejam superestimados, resultando em preços unitários completamente dissociados do padrão de mercado. **Na avaliação financeira de contratos de obras públicas, o controle deve incidir sobre o preço unitário final e não sobre cada uma de suas parcelas individualmente**...".

31. Por isso, no relatório que embasou o Acórdão 2.622/2013-Plenário, foi consignado que as taxas referenciais de BDI não têm por objetivo limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes, já que os valores do BDI podem oscilar de empresa para empresa, de acordo com as suas características particulares, tais como: remuneração desejável, situação econômico-financeira, localização e porte da empresa, estrutura administrativa, número de obras em execução, nível de competitividade do mercado etc.

32. Nesse sentido, durante a fase de licitação, a jurisprudência do TCU entende que a desclassificação de proposta de licitante que contenha taxa de BDI acima de limites considerados adequados só deve ocorrer quando o preço global ofertado também se revelar excessivo, dado que a majoração do BDI pode ser compensada por custos inferiores aos paradigmas (Acórdão 1.804/2012-Plenário).

Acórdão 1.511/2018-TCU-Plenário, rel. Vital do Rêgo:

A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, pois BDI elevado pode ser compensado por custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado. **A análise deve ser feita por meio da comparação do preço contratado com o preço de referência, sendo este último composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência**. (grifado nesta instrução)

161. Portanto, a análise isolada de apenas um dos componentes do preço (custo direto ou BDI) não é suficiente para a constatação de sobrepreço. A análise de preços deve se dar sempre mediante a comparação entre o valor contratado/orçado e o de mercado (referencial ou paradigma), visto que a adoção de uma taxa de BDI elevada pode ser compensada por custos diretos inferiores aos das composições referenciais e o preço contratado compatível com o de mercado.

162. Ainda quanto ao BDI, recomenda-se adotar o referencial utilizado à época do orçamento, por melhor retratar as condições da obra, conforme julgados desta Corte:

A utilização do Sicro com data mais próxima possível da data-base do contrato é a metodologia mais adequada para comparação de preços e para apuração de eventual superfaturamento, uma vez que o uso de tabela de custos referenciada em outra data-base, principalmente após o transcurso de períodos demasiadamente longos, não reproduz adequadamente as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato. (Acórdão 167/2017-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler) (grifo acrescido)

A confrontação do orçamento contratado com outro elaborado com parâmetros de custo obtidos depois de vários anos é imprópria para aferição de adequação da proposta contratada com valores de mercado, isso porque as correções de preços por índices em datas demasiadamente longas não conseguem reproduzir as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato ou da celebração dos aditivos. (Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler)

163. Além disso, sabe-se que o BDI paradigma do Sicro é composto por percentuais médios de mercado, largamente utilizados em obras rodoviárias e ferroviárias, já validados por este Tribunal para conformar o sobrepreço ou superfaturamento de empreendimentos públicos.

164. Há que se observar, por oportuno, que o referencial do Sicro, para a data-base em questão (ref. mar/2006), estipula BDI de 23,9%, percentual que, ao ser acrescido aos custos diretos, resulta no valor máximo admitido em licitações realizadas para obras públicas, rodoviárias ou ferroviárias. Ou seja, nos cálculos do superfaturamento foram utilizados parâmetros do BDI adotados pelo Dnit à época da licitação.

165. A respeito do tema, pode-se citar o estudo realizado pelo TCU objeto do Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer (acórdão paradigma), que define como aceitável para obras ferroviárias um valor de BDI compreendido entre 19,60% e 24,23%, respectivamente os valores limites do primeiro e terceiro quartis de acordo com o tratamento estatístico realizado, sendo o valor médio, estimado para a situação de equilíbrio de mercado, de 20,97%, conforme o entendimento do TCU:

Os valores médios das taxas de BDI do Quadro 12 podem ser, seguramente, admitidos como parâmetros confiáveis e razoáveis de referência para o BDI dos tipos de obra analisados. **A média encontra-se no centro do intervalo de confiança, sendo o valor referencial mais justo e representativo a ser adotado, ou seja, o valor mais adequado para representar o BDI de equilíbrio do mercado**. O intervalo dá a medida da amplitude da variação das médias populacionais e seu grau de confiança, possibilitando visualizar a variabilidade do parâmetro médio como uma informação relevante do problema. (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário) (grifado nesta instrução)

166. Comprova-se a pertinência do BDI referencial uma vez que seu valor, de 23,90%, resta bastante próximo ao valor limite do terceiro quartil, de 24,23%, demonstrando sua compatibilidade com os parâmetros previstos nos estudos do TCU.

167. Note-se, ainda, que os valores do Sicro são conservadores e benéficos para as empresas. Tanto é assim que, uma vez definida a planilha orçamentária da licitação a partir dos preços referencias do Sicro, esses preços passam a ser o limite máximo admitido nas contratações, que levadas a cabo promovem certames com descontos significativos em relação ao preço orçado, como destaca o relatório do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo.

168. Convém transcrever trecho do relatório do citado acórdão, após ter sido registrada a grande semelhança existente entre os diversos serviços de infraestrutura necessários à implantação de obras rodoviárias e ferroviárias:

107. Na mesma linha, a Equipe da Auditoria Operacional realizada para avaliação da confiabilidade do SICRO2 (TC 021.288/2006-1), constatou a ocorrência de desconto superior a 40% em obras rodoviárias orçadas segundo o Sistema de Custos Rodoviários, como por exemplo, no Lote 04 da BR 222-CE, Edital 331/2004-00.

(...)

109. Inadequado seria esquecer também a importante conclusão a que chegou a Equipe de Auditoria Operacional no SICRO2 (TC 021.288/2006-1) acerca dos preços referenciais daquele sistema: '...os preços do Sicro2 encontram-se superestimados em relação aos preços de mercado, **na ordem de 43,5% a 51,3%**. Nesse sentido, embora as obras sejam licitadas em conformidade com a legislação e com o respectivo edital, tal fato pode induzir a um eventual dano ao erário, nos casos em que o preço do licitante vencedor, embora em conformidade com o Sicro2, também esteja superior aos reais preços médios de mercado. Tal constatação vai ao encontro da preocupação já sinalizada pelo TCU em seu Acórdão 82/2006-Plenário, que deu origem a esta auditoria.' (Grifos inovados)

110. Nesse contexto, é inegável que **o estabelecimento de preços máximos pelo SICRO tem-se mostrado bastante conservador**.

111. No caso do contrato em tela, foram acolhidas pela SECOB diversas adaptações nas composições de preços unitários com vistas a adequar os custos referenciais às peculiaridades das especificações técnicas da VALEC e da região onde está sendo implantada a obra.

112. Entretanto, os parâmetros do SICRO devem ser aplicados em conjunto, sob pena de ocorrerem distorções significativas, ou dito de outra forma, os custos diretos referenciais do SICRO devem ser aplicados com o BDI referencial do próprio sistema.

113. Por essa razão, a aplicação de um BDI adaptado às peculiaridades da contratada e dos custos de Administração Local efetivamente incorridos, demandaria, para se manter a devida coerência, a investigação dos custos efetivamente incorridos na aquisição dos insumos mais significativos da obra, como brita, cimento, aço, madeira, mão-de-obra, etc., bem como da apropriação das produtividades efetivamente alcançadas na obra, como as reais velocidades atingidas pelos caminhões transportadores, as reais produtividades das escavadeiras, e assim por diante.

114. Percebe-se, de pronto, a inviabilidade desse procedimento, razão pela qual se defende a manutenção do BDI referencial do SICRO para a avaliação do preço máximo do contrato CT-022/06, sem a necessidade de maior

aprofundamento na análise dos alegados custos efetivos de Administração Local apresentados pela contratada. (Relatório do Acórdão 462/2010-TCU, Plenário, Min. Rel. Valmir Campelo) (grifado nesta instrução)

169. Nesse ponto, a análise do BDI referencial já permite concluir pela total improcedência das alegações de defesa, ao tempo que se reforça a legitimidade dos cálculos executados pelo TCU, que, como já mencionado, representa um grande benefício à contratada.

170. Porém, embora comprovada a adequação do BDI utilizado, em homenagem ao princípio da ampla defesa, cumpre estender a presente análise aos itens que a empresa questionou especificamente em sua defesa, quais sejam: "administração local", "administração central" e "lucro", como segue.

171. Em sua argumentação relacionada ao percentual de administração local de 2,5%, a contratada simplesmente disse que o índice é "insuficiente e inadequado", mas não apresentou justificativas pertinentes ou qualquer comprovação da necessidade de despesas proporcionais ao percentual pleiteado, de 15,63%. Desta forma, sem justificar as despesas indiretas incorridas na execução do projeto de modo a comprovar o percentual requerido, não há como ter seu pedido atendido, conforme jurisprudência do TCU:

Compete aos responsáveis comprovar, a partir de elementos fáticos, suas alegações de que os preços extraídos de sistemas oficiais de referência não se aplicam ao caso concreto ou necessitam de adequação para tanto, uma vez que esses sistemas da Administração refletem os preços de mercado e gozam de presunção de veracidade e de legitimidade, razão pela qual podem e devem ser considerados para a análise de adequação de preços e apuração de eventual superfaturamento. Acórdão 1.000/2017-TCU-Plenário, revisor Benjamin Zymler.

172. As despesas com a "administração local" englobam aquelas relacionadas ao canteiro de obras, depósitos, oficinas, instalações diversas, equipes de apoio (topógrafos, médico, laboratoristas, funcionários administrativos, entre outros), veículos de apoio, despesas com alimentação e demais despesas relacionadas à estrutura local que não se encontram discriminadas na planilha orçamentária do contrato. E, segundo a orientação do estudo realizado pelo TCU, tais despesas não devem integrar o BDI:

Assim, desde a prolação do Acórdão 325/2007-TCU-Plenário e depois com o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, este Tribunal considera que **itens como administração local, canteiro de obras e mobilização/desmobilização devem constar na planilha de custos diretos do orçamento de referência das obras públicas**; enquanto que, na composição de BDI, por sua vez, devem ser considerados somente os custos alocados aos contratos de obras públicas com base em critérios de rateio ou em estimativas ou aproximações, como: administração central, riscos, seguros, garantias e despesas financeiras, remuneração da empresa contratada e tributos incidentes sobre o faturamento.

...

2.4.1. Administração Local, Canteiro de Obras e Mobilização e Desmobilização

Para fins de definição, serão aqui utilizados os mesmos conceitos já postulados no relatório que originou o Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário quanto aos custos da administração local, instalação de canteiro e mobilização e desmobilização, conforme excertos extraídos daquele *decisum*:

a) o item Administração local contemplará, dentre outros, as despesas para atender as necessidades da obra com **pessoal técnico, administrativo e de apoio**, compreendendo o supervisor, o engenheiro responsável pela obra, engenheiros setoriais, o mestre de obra, encarregados, técnico de produção, apontador, almoxarife, motorista, porteiro, equipe de escritório, vigias e serventes de canteiro, mecânicos de manutenção, a equipe de topografia, a equipe de medicina e segurança do trabalho, etc., bem como **os equipamentos de proteção individual e coletiva de toda a obra**, **as ferramentas manuais, a alimentação e o transporte de todos os funcionários e o controle tecnológico de qualidade dos materiais e da obra;**

b) o item Instalação de Canteiro de Obra remunerará, dentre outras, as despesas com a infraestrutura física da obra necessária ao perfeito desenvolvimento da execução composta de construção provisória, compatível com a utilização, para escritório da obra, sanitários, oficinas, centrais de fôrma, armação, instalações industriais, cozinha/refeitório, vestiários, alojamentos, tapumes, bandeja salva-vida, estradas de acesso, placas da obra e instalações provisórias de água, esgoto, telefone e energia;

c) o item Mobilização e Desmobilização se restringirá a cobrir as despesas com transporte, carga e descarga necessários à mobilização e à desmobilização dos equipamentos e mão de obra utilizados no canteiro;

De acordo com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, com destaque para os Acórdãos 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário, **os custos descritos acima, por poderem ser objetivamente quantificados e discriminados pela alocação direta à execução da obra, devem constar na planilha orçamentária como custos diretos dos orçamentos de obras públicas**. Na Jurisprudência Sistematizada do Portal do TCU foram ainda identificadas 59 deliberações alinhadas com o entendimento de que itens de custos da obra não devem compor o percentual do BDI. Tomando-se apenas as decisões mais recentes, citam-se os Acórdãos 858/2011,

873/2011, 1.016/2011, 1.678/2011, 2.672/2011, 3.239/2011, 1.765/2012 e 2.447/2012, todos do Plenário. (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer) (grifado nesta instrução)

173. Assim sendo, para avaliar a pertinência da defesa, resta imprescindível analisar a composição da planilha orçamentária contratada, pois, pela natureza dessas despesas, os custos relativos à administração local devem constar da planilha e não no BDI.

174. Ao analisar a planilha orçamentária licitada, verifica-se a inclusão de R$ 14.782.177,09 (subgrupo 1 da planilha – peça 23, p. 1), a título de mobilização/desmobilização, instalação do canteiro de obras e despesas administradas, além de item relacionado a serviços por administração, no valor de R$ 380.519,65 (subgrupo 9 da planilha – peça 23, p. 3).

175. Certo é que, por terem sido incluídas na planilha orçamentária do contrato, as despesas locais, sob pena de duplicidade de pagamento, não podem integrar o BDI. Assim, tal pedido se revela injustificável e possui o claro objetivo de reduzir a restituição devida aos cofres da Valec. Portanto os argumentos de defesa devem ser rechaçados.

176. Em relação à parcela relativa à "administração central", a empresa apenas alega a insuficiência do percentual do Sicro e lista alguns fatores que influenciam o percentual correspondente aos custos envolvidos com a administração central, contudo não traz elementos que justifiquem as respectivas despesas, bem como não apresenta os cálculos que sustentam o pedido de revisão do valor, portanto os argumentos não são suficientes para alterar o valor adotado do BDI referencial do Sicro.

177. E quanto à parcela de "lucro" incluída no BDI, a empresa defende uma remuneração entre 10% e 15% sobre o custo de direto, o que é totalmente desproporcional de acordo com o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário, rel. Marcos Bemquerer, que define como valor médio um lucro de 7,3%, bastante desproporcional ao lucro de 12,38% incluído no BDI contratual, o que impõe a rejeição dos argumentos de defesa.

178. Diante do exposto, as alegações da empresa SPA acerca do BDI não merecem prosperar.

Alegações de defesa: Princípio da vinculação do contrato ao edital

179. A SPA alega ter seguido todas as diretrizes da Valec, as orientações definidas no edital de licitação que originou o contrato, em especial quanto à formação dos preços, e argumenta que se orientou por tabelas oficiais e preços de mercado, nos termos do art. 40, X, da Lei 8.666/1993 (peça 103, p. 47).

180. Afirma que os preços referenciais adotados pelo TCU não condizem com a realidade dos serviços executados, e que, estando os preços contratuais em "estrita conformidade" com o edital, não se pode falar de sobrepreço, sobretudo porque o orçamento referencial orienta a licitação (peça 103, p. 49).

181. Nesse sentido, defende o argumento de que o princípio da vinculação do contrato ao edital afasta as imputações de superfaturamento e valida os preços contratados, alegando que foram adequados às particularidades e complexidades dos serviços executados (peça 103, p. 49).

182. Por fim, conclui inexistir sobrepreço ou superfaturamento (peça 103, p. 50).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

183. Em primeiro lugar, a defendente quer dar a entender as obras foram executadas e concluídas em observância dos termos estipulados no instrumento convocatório para afirmar que a proposta comercial vencedora representa o valor de mercado para aquela realidade, o que não é correto.

184. No presente caso, a irregularidade em análise foi identificada enquanto ainda só representava sobrepreço do orçamento contratado, ou seja, ainda na fase inicial de execução das obras, no decorrer de fiscalizações de obras do TCU. Ocasião em que a Valec e as contratadas foram chamadas aos autos para justificar a existência de preço global acima dos referenciais de mercado.

185. A propósito, deve-se ressaltar que inexiste segurança jurídica, direito adquirido ou ato jurídico perfeito com base em atos ilegais, os quais efetivamente seriam susceptíveis de revisão, sobretudo no caso ora em análise, em que pairam fortes evidências de desconformidade de disposições da Lei 8.666/1993.

186. Tampouco é cabível invocar os princípios da vinculação ao instrumento convocatório uma vez que esta Corte identificou e questionou o sobrepreço ainda na fase inicial do contrato, antes, portanto, de os pagamentos terem sido efetuados pela Valec em favor da construtora, determinando, inclusive, a retenção cautelar de parte dos pagamentos.

187. Portanto, o argumento de que os preços do orçamento estão de acordo com o Edital 2/2005 não pode ser acatado, pois o edital foi elaborado com preços acima dos referenciais do próprio Ministério dos Transportes. Sobre isso, vale transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 2.843/2008-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo:

(...) o raciocínio supra só se justificaria na confrontação de preços com os referenciais de mercado, não necessariamente os da licitação. **Obviamente, se o preço balizador do instrumento convocatório estiver**

inflado, a comparação de uma proposta com um paradigma viciado não materializaria o interesse primário da Administração, nem tampouco a regularidade dos preços do contrato. **Aliás, tal conjuntura já macularia a legalidade do processo, de tal sorte a comprometer o "regular processo licitatório"**. (grifado nesta instrução)

188. Sobre o contrato em análise, vale relembrar que pairam sérios indícios de fraude nos processos licitatórios da Valec, conforme se verifica nos acordos penais às peças 29-34.

189. Nesses termos, não merecem ser acolhidos os argumentos trazidos pela construtora e subsiste, portanto, o superfaturamento do contrato.

Alegações de defesa: Efetiva prestação dos serviços e proveito final obtido. Princípio da vedação ao enriquecimento sem causa

190. Alega que a empresa só recebeu pagamentos provenientes dos serviços que efetivamente realizou, que sequer foi remunerada pelas alterações nas condições de execução da obra (especialmente no que toca ao prazo contratual) e que, portanto, a presente tomada de contas especial fere o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa (peça 103, p. 51-54).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

191. O processo de TCE possui exatamente a finalidade de apurar a ocorrência de prejuízo ao erário e, consequentemente a cobrança de valores recebidos sem a contraprestação correspondente, configurando um enriquecimento sem causa.

192. Para afastar o débito, cabe à contratada justificar adequadamente a compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, que, no caso de obras públicas federais, são representados pelos preços constantes do sistema de custos do Dnit, referencial validado pelo TCU.

193. E, no presente caso, restou configurado o superfaturamento em decorrência de contratação com preços acima do mercado, o que, inevitavelmente, representa o enriquecimento sem causa da SPA. Assim os argumentos devem ser rechaçados.

Alegações de defesa: Boa-fé

194. A SPA requer o reconhecimento da boa-fé, alega que sempre agiu com lealdade, honestidade e moralidade, que concluiu o projeto apesar das dificuldades enfrentadas. Assevera que, nas relações contratuais, a boa-fé é presumida, mas a má-fé deve ser comprovada. E finaliza asseverando a inexistência de débito (peça 103, p. 54-55).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

195. Vale salientar que esta Corte tem entendimento pacificado no sentido de que, tratando-se de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos (Acórdãos 1.895/2014-TCU-Segunda Câmara, Min. Rel. Ana Arraes, 763/2007-TCU-Segunda Câmara, Min. Rel. Augusto Sherman, 1.322/2007-Plenário, Min. Rel. Aroldo Cedraz, dentre outros).

196. Muito embora a empresa responsável não esteja sendo responsabilizada pelo conluio e formação de cartel e atos de corrupção neste processo, o que poderia ensejar a discussão sobre eventual aplicação de sanções graves como a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, não é possível perder de vista que a SPA participou ativamente desses atos ilícitos e celebrou contrato superfaturado com a administração. Dessa forma, não há cabimento para alegação de boa-fé.

197. Ademais, não se pode esquivar das ilicitudes perpetradas pela empresa nas diversas contratações da Valec, conforme evidências nos documentos de acordos penais juntados aos autos (peças 29-33), como segue:

(1) Fase preliminar ao cartel - antes de 2000": momento em que nos processos licitatórios da estatal Valec foram introduzidas restrições nas cláusulas dos editais (notadamente Concorrência 02/1987 e seguintes) que reduziram a potencial competitividade dos certames pela redução do número de concorrentes, permitindo que se formassem as bases para a conduta anticompetitiva. Essas restrições teriam favorecido a empresa SPA, conforme os Signatários informam ter sido apurado pelo TCU no Levantamento de Auditoria No. 018.509/2008-9. Essa empresa SPA, portanto, em função de seu trânsito junto à Valec, teria passado a ocupar papel de destaque nos acordos anticompetitivos celebrados nas fases subsequentes da conduta perpetrada.

- Empresa possível participante da conduta: **(i) SPA**. (peça 30, p. 7)

...

(III) Fase de consolidação do cartel - entre 2003 e 2007 - Ferrovia Norte-Sul trechos Tocantins a Goiás", momento em que a Valec lançou editais para contratação de obras para implantação da Ferrovia Norte-Sul em trechos entre Tocantins e Goiás, por meio das Concorrências 008/2004, 002/2005 e 001/2007. **Os Signatários**

apontam que, nessa fase, graças aos acordos anticompetitivos, foi frustrado o caráter competitivo da Concorrência 008/2004 e, possivelmente, das Concorrências 002/2005 e 001/2007.

- Empresas participantes da conduta: (i) Carioca Eng., (ii) Constran, (iii) CCCC, (iv) Andrade Gutierrez, (v) Barbosa Mello, (vi) Odebrecht, (vii) Queiroz Galvão, (viii) C.R. Almeida, (ix) Egesa, (x) Galvão Eng., (xi) Mendes Júnior, (xii) Serveng, (xiii) Servix9 e **(xiv) SPA**. (peça 30, p. 8)

...

SPA Engenharia, Indústria e Comercio Ltda. ("SPA')

30. A **SPA teve participação efetiva na conduta anticompetitiva implementada por funcionário não identificado na "(II) Fase inicial da conduta - entre 2000 e 2002", pelo seu sócio Bruno Von Bentzeen Rodrigues (Sócio) na "(III) Fase de consolidação do cartel – entre 2003 e 2007", por Ricardo Augusto Novais (Supervisor Comercial) na "(IV) Fase de ampliação do cartel - 2010", quando exerceu a liderança dos consórcios SPA/Delta e SPA/Delta/Convap, e, possivelmente, por outros funcionários ainda não identificados na "(1) Fase preliminar ao cartel - antes de 2000)".** Sua participação está evidenciada, por exemplo, no Documento 59, nos parágrafos 3, 30, 37, 38, 81, 82, 119, 123, 124, 128, 130, 131, 132, 141,144, 148, *156, 159,* 162, 178, 214, 225, 227, 297 e 301 e nas Tabelas 4, 21, 22, 23, 50, *51, 52,* 61, *65,* 66, 67, 71, 72 e *75* deste Histórico da Conduta. (peça 30, p. 17-18)

...

Bruno Von Bentzeen Rodrigues

81. De acordo com os Signatários, Bruno Von Bentzeen Rodrigues foi, durante a conduta sócio da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., participante do cartel na **"(III) Fase de consolidação do cartel - entre 2003 e** 2007" da conduta. **Ele era representante do alto escalão, cuja participação na conduta consistiu em realizar contato com concorrentes e com eles participar de reuniões para discutir preços e distribuição dos lotes licitados pela Valec**, o que está evidenciado, por exemplo, nos parágrafos 31 e 81 e nas Tabelas 21, 22, 23 e 51 deste Histórico da Conduta. (grifado nesta instrução – peça 30, p. 47)

198. Nesse cenário, a execução de obra superfaturada além de propiciar o enriquecimento sem causa do particular, violou uma série de princípios da Administração Pública, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade, além de viciar a avença em seus princípios basilares de boa-fé e função social do contrato.

199. O superfaturamento restou comprovado e as alegações de defesa não lograram êxito na justificativa dos preços contratados. Portanto, propõe-se rejeitar as alegações de defesa da empresa SPA.

Alegações de defesa: Pedido

200. Por fim, requer a nulidade do processo por ofensa ao devido processo legal (ampla defesa e contraditório), a prescrição do TCE, a declaração de inexistência de superfaturamento, o arquivamento do processo e a produção de sustentação oral na sessão de julgamento (peça 103, p. 56-57).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

201. Como já discutido (itens 22-28 desta instrução), não restou comprovado qualquer prejuízo à ampla defesa e contraditório, pois foram observados por meio da citação válida no presente processo de TCE e em razão do prazo suficiente concedido à empresa para apresentar suas alegações de defesa questionando todas as irregularidades identificadas nos processos fiscalizatórios do TCU, não havendo assim qualquer ofensa aos princípios jurídicos questionados, tampouco nulidades processuais.

202. A prescrição da pretensão punitiva do TCU também não pode ser reconhecida, conforme análise registrada nos itens 31-33 desta instrução.

203. E em relação ao superfaturamento, propõe-se acatar parcialmente as alegações da empresa SPA, afastando o débito relacionado ao quantitativo inadequado decorrente do fator de empolamento e reformando a CPU 5 da planilha calculada pelo TCU, devido a erros na quantidade de talas de junção e furos, revisando o valor do superfaturamento para baixo, de R$ 35.307.917,12 (peça 49) para R$ 34.711.049,28 (ref. mar/2006). Com isso, houve a redução de superfaturamento do contrato de 15,13% para 14,87%, percentual este que aplicado aos pagamentos recebidos pela contratada resultam no efetivo dano ao erário (peça 131).

204. Nesse cenário, a execução de obra superfaturada além de propiciar o enriquecimento sem causa do particular, violou uma série de princípios da Administração Pública, especialmente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade, além de viciar a avença em seus princípios basilares de boa-fé e função social do contrato.

Análise da responsabilização:

Conduta:

205. A responsabilização da SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. decorre da assinatura do contrato com preços superiores aos de mercado e do recebimento dos pagamentos superfaturados. Reforçada pelas evidências de conduta dolosa para fraudar licitações da Valec, conforme os acordos penais juntados aos autos (peças 29-33).

206. A responsabilidade da contratada está conformada à hipótese prevista à alínea "b" do §2º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do § 6º do art. 209 do Regimento Interno do TCU.

Nexo de Causalidade:

207. Por celebrar o Contrato CT 37/2009 com preços excessivos, na condição de empresa contratada, beneficiou-se dos pagamentos superfaturados, infringindo o disposto nos arts. 3º e 70, da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência, insculpido no art. 37, e o princípio da economicidade, ínsito no art. 70, ambos da Constituição Federal de1988.

208. Ao faturar e receber por serviços com preços acima do valor de mercado no Contrato 37/2009, a responsável se beneficiou de recursos provenientes de serviços superfaturados que propiciaram o seu enriquecimento sem causa no valor de R$ 35.387.958,36 (R$ 34.711.049,28, do superfaturamento geral do contrato, e R$ 676.909,08, do superfaturamento dos serviços de estaca escavada – ref. mar/2006).

Culpabilidade:

209. A empresa foi beneficiada com pagamentos acima do valor de mercado e não conseguiu comprovar a regularidade dos preços contratados em suas alegações de defesa (peças 103 e 104).

210. Além de ter conhecimento do sobrepreço apontado pelo TCU, há indícios de que a empresa participou da combinação de preços para fraudar licitações da Valec (conforme acordos penais às peças 29-33), revelando elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada. E não havendo excludentes de culpabilidade ou boa-fé a serem reconhecidas, conclui-se que a conduta da responsável é culpável e há, ainda, a obrigação de reparar o dano.

Encaminhamento:

211. Isto posto, em relação à empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda., entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: acatar parcialmente as alegações de defesa para revisar o valor do débito; julgar irregulares as presentes contas; condenar a empresa solidariamente ao novo débito apurado, acrescido de juros de mora por não ter sido demonstrada boa-fé; e aplicar a multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsável: José Francisco das Neves (CPF 062.833.301-34), na condição de diretor-presidente da Valec

212. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi promovida a citação do Sr. José Francisco das Neves mediante o ofício 368/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 70), que foi recusado, conforme Aviso de Recebimento (AR) à peça 79, posteriormente, em 13/5/2020, o responsável foi citado por meio do ofício 20485/2020-TCU/Seproc (peça 116), conforme AR à peça 124. Contudo, o responsável manteve-se inerte e não apresentou suas alegações de defesa.

213. O responsável foi citado em razão de débitos que somavam o valor de R$ 95.175.358,03, atualizados até 13/8/2019 (peça 70), decorrentes das ocorrências descritas no despacho do Relator (peça 64), como seguem:

a) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes

a.1) Conduta: na qualidade de ex-Diretor-Presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado e autorizar a despesa no valor de R$ 195.551.896,89, com fundamento no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, bem como por anuir os atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico, do orçamento-base, mediante a ordem de dar continuidade à Concorrência 002/2005, o que resultou em superfaturamento do Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 19/9/2017: R$ 82.676.029,08 (peça 65, p. 3);

b) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estacas escavadas

b.1) Conduta: na qualidade de ex-Diretor-Presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado relativos aos serviços de estaca escavada, bem como por celebrar o 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006, do qual resultaram os preços unitários das estacas escavadas, com sobrepreço, culminando em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o

art. 25, § 2º, do mesmo diploma legal e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado em 22/9/2017: R$ 1.687.537,70 (peça 65, p. 4);

c) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento

c.1) Conduta: na qualidade de ex-Diretor-Presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento de material escavado, apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, Valor atualizado até 22/9/2017: R$ 4.211.586,19 (peça 65, p. 5).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

214. O Sr. José Francisco das Neves deixou transcorrer em branco o prazo para resposta e não apresentou suas alegações de defesa, estando assim configurada sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

215. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova a seu favor, abdicando do dever de prestar contas e de demonstrar que agiu com zelo no trato dos recursos públicos, em especial no que concerne ao Contrato 37/2009 e seus respectivos pagamentos, como estabelece o art. 93 do Decreto-Lei 200/67: "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".

216. Ainda assim, em atenção ao princípio da verdade material que rege esta Corte de Contas, mostra-se necessário analisar os elementos constantes dos autos com vistas à correta identificação da conduta irregular e o decorrente dano causado aos cofres públicos para, assim, analisar eventual condenação do responsável.

217. Cabe destacar que o então ex-diretor presidente da Valec, Sr. José Francisco das Neves, foi instado a se manifestar por irregularidades nos preços dos serviços previstos na planilha orçamentária contratada e de serviços incluídos mediante aditivos contratuais, além de irregularidade de pagamento de fator de empolamento indevidamente.

218. Em relação ao superfaturamento geral do contrato, este foi possibilitado devido a existência de sobrepreço nos serviços da planilha orçamentária utilizada como referência na Concorrência 2/2005, que originou Contrato 22/2006 e, posteriormente, para o contrato em análise, uma vez que a empresa SPA assumiu a planilha de preços e quantitativos remanescentes de contrato oriundo daquela licitação.

219. Quando foi firmado o Contrato 37/2009, em 1º/9/2009, o responsável já havia sido alertado de sobrepreço nos contratos da Valec, inclusive ciente de medida cautelar adotada pelo TCU para retenção de 10% dos pagamentos. Portanto, ao firmar o contrato com preços já questionados pela Corte de Contas, o responsável assumiu o risco pelo superfaturamento ora comprovado.

220. Além disso, o ex-presidente da Valec deve ser responsabilizado pois, na posição de administrador máximo da entidade, não adotou qualquer postura para corrigir o problema da contratação de serviços com preços acima do valor de mercado, de responsabilidade da Diretoria de Engenharia, o que o enquadra na situação no §1º, do art. 158, da Lei 6.404/1976:

Art. 153. **O administrador da companhia deve empregar, no exercício de suas funções, o cuidado e diligência que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração dos seus próprios negócios**.

(...)

Art. 158. O administrador não é pessoalmente responsável pelas obrigações que contrair em nome da sociedade e em virtude de ato regular de gestão; responde, porém, civilmente, pelos prejuízos que causar, quando proceder:

I - dentro de suas atribuições ou poderes, com culpa ou dolo;

II - com violação da lei ou do estatuto.

§ 1º **O administrador não é responsável por atos ilícitos de outros administradores, salvo se com eles for conivente, se negligenciar em descobri-los ou se, deles tendo conhecimento, deixar de agir para impedir a sua prática**. Exime-se de responsabilidade o administrador dissidente que faça consignar sua divergência em ata de reunião do órgão de administração ou, não sendo possível, dela dê ciência imediata e por escrito ao órgão da administração, no conselho fiscal, se em funcionamento, ou à assembleia-geral.

§ 2º Os administradores são solidariamente responsáveis pelos prejuízos causados em virtude do não cumprimento dos deveres impostos por lei para assegurar o funcionamento normal da companhia, ainda que, pelo estatuto, tais deveres não caibam a todos eles.

§ 3º Nas companhias abertas, a responsabilidade de que trata o § 2º ficará restrita, ressalvado o disposto no § 4º, aos administradores que, por disposição do estatuto, tenham atribuição específica de dar cumprimento àqueles deveres.

§ 4º O administrador que, tendo conhecimento do não cumprimento desses deveres por seu predecessor, ou pelo administrador competente nos termos do § 3º, deixar de comunicar o fato a assembleia-geral, tornar-se-á por ele solidariamente responsável.

§ 5º Responderá solidariamente com o administrador quem, com o fim de obter vantagem para si ou para outrem, concorrer para a prática de ato com violação da lei ou do estatuto. (Lei 6.404/1976 – grifado nesta instrução)

221. Quanto ao fator de empolamento, conforme análises anteriores (itens 148-151 desta instrução), a irregularidade diz respeito à majoração do valor inicial do Contrato 37/2009 por incluir valores indevidos do anterior, Contrato 22/2006. Contudo, o valor a maior, por si só, não causa superfaturamento, este se materializa quando são realizados os pagamentos superfaturados (ocorrência "a" do item 213 desta instrução).

222. Reforçando a responsabilidade, cumpre destacar as evidências presentes nos documentos de acordo penal juntados aos presentes autos (peças 29-34), o responsável não só foi conivente com a irregularidade dos preços, como também atuou diretamente para consolidar o cartel entre as empresas com vistas a fraudar as contratações no âmbito da Valec, incluindo a Concorrência 2/2005.

223. A conduta do Sr. José Francisco das Neves, assim como a do ex-diretor de engenharia, Sr. Ulisses Assad, foram relatadas na peça acusatória do MPF/GO:

O "Mapa do Cartel" fornecido pelo denunciado colaborador demonstra que não só a licitação de 2001, mas praticamente todas as licitações subsequentes realizadas pela VALEC para construir as Ferrovias Norte-Sul - FNS e Integração Leste-Oeste - FIOL foram fraudadas, mediante cartel (combinação entre as mesmas grandes empreiteiras de sempre, ao qual outras foram paulatinamente aderindo), com o beneplácito e **a efetiva participação da diretoria da VALEC, em especial do seu então presidente, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES, e do seu Diretor de Engenharia, ULISSES ASSAD, que atuaram para beneficiar as empreiteiras e serem por elas recompensados com vantagens ilícitas (propina)**, além de JORGE ANTÔNIO MESQUITA PEREIRA DE ALMEIDA, os quais direcionaram os editais das licitações promovidas entre os anos de 2004 e 2011.

De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, **os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição,** entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações.

A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado.

Apurou-se que, em relação às concorrências 008/2004, 002/2005 e 001/2007, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES permitiu que as empresas integrantes do cartel dividissem entre elas, como melhor lhes aprouvessem, os lotes em disputa, bem assim praticassem os preços que lhes fossem convenientes, o que resultou em sobrepreços. Exigiu, contudo, que a empresa SPA Engenharia fosse contemplada. Além do mais, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES atuou para que nenhuma das empresas cartelizadas "furasse" a acordo espúrio.

ULISSES ASSAD, por se turno, elaborou a Nota Técnica (fls. 910/918, IPL 0225/2001) que assegurou a inclusão e a manutenção nos editais de exigências desnecessárias e restritivas que tornaram viáveis a continuidade das atividades do cartel, como por exemplo, a proibição de consórcios, a proibição de que um mesmo licitante fosse contemplado com mais de 2 lotes, a exigência de comprovação de experiência anterior com dormentes de concreto monobloco usinado no canteiro, porque direcionou a licitação em benefício das empresas cartelizadas (já que apenas elas podiam atender à tais exigências).

Apurou-se, ainda, que JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD promoveram as licitações 008/2004, 002/2005 e 01/2007 com sobrepreço nos seus respectivos orçamentos de referência. (grifado nesta instrução - peça 29, p. 9-12)

224. As condutas dolosas praticadas pelo Sr. José Francisco das Neves estão bem caracterizadas no voto condutor do Acórdão 2.310/2017-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, quando analisou as irregularidades envolvendo o Contrato 13/2006 da FNS:

22. A responsabilização do Sr. José Francisco das Neves decorre da assinatura do contrato com preços superiores aos de mercado e, principalmente, por elementos probatórios colhidos de acordo de leniência celebrado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Construtora Camargo Corrêa, que relatam a participação efetiva da Constran no cartel observado em licitações promovidas pela Valec, entre elas a Concorrência 8/2004.

23. O Sr. José Francisco das Neves, juntamente com o ex-diretor de Engenharia, Sr. Ulisses Assad, foi denunciado pelo MPF/GO, em maio/2016, pela prática de cartel, corrupção, lavagem de dinheiro e crimes de licitação referentes aos contratos de construção da Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). A denúncia ofertada aduz que a prática de cartel teve a efetiva participação da Diretoria da Valec, em especial desses dois responsáveis, que atuaram para beneficiar as empreiteiras e serem por elas recompensados com vantagens ilícitas. Cumpre transcrever trecho da denúncia do MPF/GO na Ação Penal Pública Incondicionada nº 17620-74.2016.4.01.3500, no âmbito da Operação "O Recebedor" (peça 41):

"De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações. **A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado**. Apurou-se que, em relação às concorrências 008/2004, 002/2005 e 001/2007, **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES permitiu que as empresas integrantes do cartel dividissem entre elas, como melhor lhes aprouvessem, os lotes em disputa, bem assim praticassem os preços que lhes fossem convenientes, o que resultou em sobrepreço.** Exigiu, contudo, que a empresa SPA Engenharia fosse contemplada. Além do mais, **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES atuou para que nenhuma das empresas cartelizadas "furasse" a acordo espúrio**. (grifado nesta instrução)

225. Assim, considerando o conjunto probatório juntado aos autos, não há como afastar o dolo do ex-presidente na institucionalização do cartel formado por empresas de engenharia do país que causaram considerável prejuízo aos cofres da Valec.

226. Não havendo manifestação da parte interessada ou outros elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, este Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas do responsável supracitado, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas, 5.070/2015-TCU-2ª Câmara rel. André Luís de Carvalho) e 2.424/2015-TCU-Plenário (rel. Benjamin Zymler).

Análise da responsabilização:

Conduta:

227. A responsabilização do Sr. José Francisco das Neves decorre da assinatura do contrato e aditivo com preços superiores aos de mercado, calcada na culpa *in vigilando*, que não pode ser afastada em razão da relevância das contratações oriundas do Edital 2/2005 e do art. 153 da Lei 6.404/1976, que exige do dirigente máximo da empresa o dever de supervisionar as atividades de seus subordinados de modo adequado para atingir suas finalidades principais e cumprir a função social da Valec.

228. A responsabilidade do ex-presidente é reforçada pelos elementos probatórios retratados na denúncia oferecida pelo MPF/GO (peças 29), que descreve sua participação no cartel organizado para fraudar a Concorrência 2/2005 por meio de acordo de divisão de lotes, combinação de preços, oferecimento de propostas não competitivas e com sobrepreço.

Nexo de Causalidade:

229. A celebração do Contrato 37/2009 com preços superestimados resultou o superfaturamento de R$ 35.387.958,36 (R$ 34.711.049,28, do superfaturamento geral, e R$ 676.909,08, do superfaturamento dos serviços de estaca escavada – ref. mar/2006), infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência insculpido no art. 37, e o princípio da economicidade, ínsito no art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988.

Culpabilidade:

230. Como dirigente máximo da estatal, esperava-se do Sr. José Francisco das Neves atitude zelosa e diligente na gestão da empresa, pois possuía a função de assegurar condições para que a Concorrência 2/2005 fosse realizada dentro da legalidade e em condições de obter a melhor proposta para a Valec, bem como assegurar a revisão dos preços na celebração do Contrato 37/2009 para contemplar a medida cautelar de retenção dos pagamentos determinada pelo TCU.

231. Ao celebrar contrato da magnitude do ora examinado, ou melhor, considerando o montante de recursos envolvido nos contratos afetos à licitação do Edital 2/2005, deveria o ex-presidente ter agido com zelo e prudência, certificando-se da adequação dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores, em especial quanto aos preços contratados, pois cabe ao gestor máximo da estatal implantar as medidas necessárias para cumprir a Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976).

232. Considerando o ambiente de conluio e de corrupção trazido na denúncia do MPF/GO (peças 29), não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável supor que o gestor tinha consciência da ilicitude de sua conduta, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição de presidente da Valec, não havendo excludentes de culpabilidade ou boa-fé a serem reconhecidas, conclui-se, assim, que a conduta do responsável é culpável e há, ainda, a obrigação de reparar o dano.

233. Vê-se que, apesar de toda estrutura de controle de que dispunha a empresa, o ex-presidente não utilizou sua posição hierárquica para conferir boa, regular e eficiente aplicação dos recursos de que dispunha no interesse público e no cumprimento da função social da Valec. Pelo contrário, utilizou-se de seu cargo para obter vantagens financeiras com contratações maculadas.

234. Nos termos da Lei 13.655/2018, não foram verificadas circunstâncias práticas que pudessem justificar ou atenuar as suas condutas. Pelo contrário, na condição de diretor presidente, esperava-se do Sr. José Francisco das Neves empenho, zelo e esforço do responsável para correta contratação e execução das obras ferroviárias a seu cargo, com o cuidado para que elas fossem executadas com a qualidade adequada e respeitando os preços de mercado.

Encaminhamento:

235. Isto posto, em relação ao ex-presidente da Valec, entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: julgar irregulares as presentes contas; condenar solidariamente ao débito apurado; considerar grave a infração, especialmente em razão de conduta dolosa na organização de cartel no âmbito do Edital 2/2005 que permitiu o superfaturamento dos contratos CT 22/2006 e, consequentemente, o CT 37/2009; inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992; e aplicar a multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsável: Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na condição de diretor de engenharia da Valec

236. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi promovida a citação do Sr. Ulisses Assad, mediante o ofício 372/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 74), cujo AR voltou informando que "mudou-se" (peça 75). Posteriormente, após ter tomado conhecimento da citação em 22/5/2020 (peças 128-129), o responsável manteve-se inerte e não apresentou suas alegações de defesa.

237. O responsável foi citado em razão de débitos que somavam o valor de R$ 95.175.358,03, atualizados até 13/8/2019 (peça 74), decorrentes das ocorrências descritas no despacho do Relator (peça 64), como seguem:

a) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes

a.1) Conduta: na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela supervisão e anuência dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base da Concorrência 002/2005, contendo itens com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a prática de atos ordinatórios no mencionado certame, resultando no superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f" c/c art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 19/9/2017: R$ 82.676.029,08 (peça 65, p. 3);

b) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estacas escavadas

b.1) Conduta: na qualidade de diretor de Engenharia da Valec à época, que tinha a atribuição de supervisionar e coordenar os assuntos da superintendência de construção, por aprovar a Nota Técnica 01 – 022/06, autorizar a emissão do 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006 e celebrar o mencionado aditivo, no qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos

nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado em 22/9/2017: R$ 1.687.537,70 (peça 65, p. 4);

c) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento

c.1) Conduta: na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela omissão em atuar no sentido de impedir a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, atividade inerente às suas atribuições, que compreendiam a coordenação, orientação e supervisão dos atos praticados pela Superintendência de Construção, o que resultou em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 22/9/2017: R$ 4.211.586,19 (peça 65, p. 5).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

238. O Sr. Ulisses Assad, devidamente citado, deixou transcorrer em branco o prazo para resposta e não apresentou suas alegações de defesa, estando assim configurada sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do processo nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU.

239. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova a seu favor e de demonstrar seu zelo no trato dos recursos públicos, em especial no que concerne à Concorrência 2/2005, ao Contrato 37/2009 e aos seus respectivos pagamentos, ônus do gestor nos termos do art. 93 do Decreto-Lei 200/67: "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".

240. Ainda assim, em atenção ao princípio da verdade material que rege esta Corte de Contas, mostra-se necessário analisar os elementos constantes dos autos com vistas à correta identificação da conduta irregular e o decorrente dano causado aos cofres públicos, para analisar a eventual condenação do responsável.

241. Cabe destacar que o então ex-diretor de engenharia da Valec, Sr. Ulisses Assad, foi instado a se manifestar acerca de três condutas irregulares que lhe são atribuídas: a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado; b) superfaturamento nos serviços de estacas escavadas; c) superfaturamento decorrente de quantitativo indevido de empolamento.

242. Em relação à terceira ocorrência "superfaturamento decorrente de quantitativo indevido de empolamento", cumpre ressaltar que foi afastada a irregularidade em razão de não configurar superfaturamento, conforme análise nos itens 148-151 desta instrução.

243. Em relação ao superfaturamento geral e de estaca escavada, não há como afastar a responsabilização do ex-diretor de engenharia uma vez que compunham as atribuições de sua diretoria o levantamento dos preços unitários de serviços e a análise e a elaboração das composições de preços unitários dos serviços/obras de engenharia, conforme o Regimento Interno da Valec vigente à época:

Diretoria de Engenharia

(...)

A Diretoria de Engenharia é um órgão de Execução sob a supervisão direta da Presidência. A esta Diretoria estão subordinadas a **Superintendência de Projetos**, a **Superintendência de Construção** e a **Superintendência Regional**, bem como as suas respectivas unidades operacionais.

Atribuições:

(...)

Coordenar, orientar e supervisionar os assuntos vinculados a sua área funcional, bem como exercer outros encargos confiados pelo Presidente.

(...)

3.2. Superintendência de Construção

Atribuições:

(...)

. **Elaborar o levantamento dos preços unitários de serviços, materiais e equipamentos**;

. Setorizar os custos dos lotes (infraestrutura e superestrutura);

. Emitir quadro de acompanhamento de custos por item orçamentário; relação de unidade de área;

. **Analisar e confeccionar a composição de preços unitários dos serviços/obras de engenharia**;

. Definir e implantar o Plano de Centro de Custos de Engenharia;

. Acompanhar a elaboração do orçamento econômico-financeiro do empreendimento; (grifado nesta instrução)

244. Ademais, a documentação referente à peça acusatória do MPF/GO evidenciou atos de corrupção e conluio no âmbito da Concorrência 2/2005 da Valec praticados pelo então diretor de engenharia, Sr. Ulisses Assad, em associação com o diretor presidente, Sr. José Francisco das Neves, como segue:

O "Mapa do Cartel" fornecido pelo denunciado colaborador demonstra que não só a licitação de 2001, mas praticamente todas as licitações subsequentes realizadas pela VALEC para construir as Ferrovias Norte-Sul - FNS e Integração Leste-Oeste - FIOL foram fraudadas, mediante cartel (combinação entre as mesmas grandes empreiteiras de sempre, ao qual outras foram paulatinamente aderindo), com o beneplácito e **a efetiva participação da diretoria da VALEC, em especial do seu então presidente, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES, e do seu Diretor de Engenharia, ULISSES ASSAD, que atuaram para beneficiar as empreiteiras e serem por elas recompensados com vantagens ilícitas (propina)**, além de JORGE ANTÔNIO MESQUITA PEREIRA DE ALMEIDA, os quais direcionaram os editais das licitações promovidas entre os anos de 2004 e 2011.

De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, **os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição,** entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações.

A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado.

Apurou-se que, em relação às concorrências 008/2004, 002/2005 e 001/2007, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES permitiu que as empresas integrantes do cartel dividissem entre elas, como melhor lhes aprouvessem, os lotes em disputa, bem assim praticassem os preços que lhes fossem convenientes, o que resultou em sobrepreços. Exigiu, contudo, que a empresa SPA Engenharia fosse contemplada. Além do mais, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES atuou para que nenhuma das empresas cartelizadas "furasse" a acordo espúrio.

ULISSES ASSAD, por se turno, elaborou a Nota Técnica (fls. 910/918, IPL 0225/2001) que assegurou a inclusão e a manutenção nos editais de exigências desnecessárias e restritivas que tornaram viáveis a continuidade das atividades do cartel, como por exemplo, a proibição de consórcios, a proibição de que um mesmo licitante fosse contemplado com mais de 2 lotes, a exigência de comprovação de experiência anterior com dormentes de concreto monobloco usinado no canteiro, porque direcionou a licitação em benefício das empresas cartelizadas (já que apenas elas podiam atender à tais exigências).

Apurou-se, ainda, que JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD promoveram as licitações 008/2004, 002/2005 e 01/2007 com sobrepreço nos seus respectivos orçamentos de referência. (grifado nesta instrução - peça 29, p. 9-12)

245. As condutas dolosas e o papel preponderante do Sr. Assad estão bem caracterizados e resumidos no voto condutor do Acórdão 2.310/2017-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, quando analisou as irregularidades envolvendo o Contrato 13/2006:

23. O Sr. José Francisco das Neves, juntamente com o ex-diretor de Engenharia, **Sr. Ulisses Assad**, foi denunciado pelo MPF/GO, em maio/2016, pela prática de cartel, corrupção, lavagem de dinheiro e crimes de licitação referentes aos contratos de construção da Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL). **A denúncia ofertada aduz que a prática de cartel teve a efetiva participação da Diretoria da Valec, em especial desses dois responsáveis, que atuaram para beneficiar as empreiteiras e serem por elas recompensados com vantagens ilícitas**. Cumpre transcrever trecho da denúncia do MPF/GO na Ação Penal Pública Incondicionada nº 17620-74.2016.4.01.3500, no âmbito da Operação "O Recebedor" (peça 41):

De fato, a exemplo do edital da concorrência 004/2001 acima descrita, os editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 promovidas por JUQUINHA e ASSAD foram elaborados contendo exigências que limitaram, injustificadamente, a competição, entre elas: (a) proibição de que uma mesma empresa concorresse a mais de dois lotes; (b) proibição da participação de consórcios de empresas (c) comprovação de execução anterior de ferrovias com dormentes de concreto fabricados pelo próprio licitante, as quais reduziram artificial e significativamente o universo de empresas com condições de participar das licitações. **A inclusão de tais exigências nos editais das concorrências 008/2004, 002/2005 e 01/2007 foi ajustada mediante acordo prévio em reuniões entre representantes as empresas do cartel e os diretores da VALEC JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES e ULISSES ASSAD que, como dito, aderiram ao esquema criminoso ora denunciado**. Apurou-se que, em relação às concorrências 008/2004, 002/2005 e 001/2007, **JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES permitiu que as empresas integrantes do cartel dividissem entre elas, como melhor lhes aprouvessem, os lotes em disputa, bem assim praticassem os preços que lhes fossem**

convenientes, o que resultou em sobrepreço. Exigiu, contudo, que a empresa SPA Engenharia fosse contemplada. Além do mais, JOSÉ FRANCISCO DAS NEVES atuou para que nenhuma das empresas cartelizadas "furasse" a acordo espúrio. (grifado nesta instrução)

246. Ressalta-se que o ex-diretor de engenharia da Valec deve ser responsabilizado por ter aprovado a elaboração da planilha orçamentária com preços acima dos de mercado no Edital 2/2005, possibilitando o conluio das empresas construtoras e prejuízos nas contratações da Valec, além de ter aprovado a inclusão de serviços de estaca escavada com sobrepreço.

247. Assim, não havendo manifestação da parte interessada, tampouco outros elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, este Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas do responsável supracitado, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas, 5.070/2015-TCU-2ª Câmara, rel. André Luís de Carvalho, e 2.424/2015-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler.

Análise da responsabilização:

Conduta:

248. A responsabilização do Sr. Ulisses Assad decorre da aprovação do orçamento licitado com preços acima dos de mercado no Edital 2/2005 e aprovação de serviços de estaca escavada com sobrepreço, cujos preços unitários foram transferidos para o Contrato 37/2009.

249. A responsabilidade do ex-diretor é reforçada pelos elementos probatórios colhidos em acordo de leniência e na denúncia do MPF/GO, que descreveram a participação do Sr. Ulisses Assad no cartel organizados para fraudar a Concorrência 2/2005, consolidado mediante acordo de divisão de lotes, combinação de preços e oferecimento de propostas não competitivas e com preço acima do mercado.

Nexo de Causalidade:

250. A aprovação de orçamentos com sobrepreço no Edital 2/2005 e nos serviços de estaca escavada possibilitou o superfaturamento de R$ 35.387.958,36 (R$ 34.711.049,28, do superfaturamento geral, e R$ 676.909,08, do superfaturamento dos serviços de estaca escavada – ref. mar/2006), infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, o princípio da eficiência insculpido no art. 37, e o princípio da economicidade, ínsito no art. 70, ambos da Constituição Federal de 1988.

Culpabilidade:

251. Relaciona-se a conduta dolosa e o nexo de causalidade do responsável Sr. Ulisses Assad ao prejuízo gerado pelo superfaturamento decorrente do sobrepreço nos serviços da planilha licitada e nos serviços de estaca escavada, que importaram considerável prejuízo ao erário.

252. Considerando o ambiente de conluio e de corrupção retratados nos acordos de leniência do Cade e na denúncia do MPF/GO (peças 29-34), não há boa-fé a ser reconhecida. Pelo contrário, as evidências dão conta de que o Sr. Ulisses Assad agiu de forma consciente para fraudar a licitação. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, de forma que se esperava do ex-diretor de engenharia conduta diversa da praticada, não havendo assim excludentes de culpabilidade ou boa-fé a serem reconhecidas, conclui-se, assim, que a conduta do responsável é culpável e há, ainda, a obrigação de reparar o dano.

253. Nos termos da Lei 13.655/2018, não foram verificadas circunstâncias práticas que pudessem justificar ou atenuar as suas condutas. Pelo contrário, na condição de diretor de engenharia, esperava-se do Sr. Ulisses Assad empenho, zelo e esforço do responsável para correta contratação e execução das obras ferroviárias a seu cargo, com o cuidado para que elas fossem executadas com a qualidade adequada e respeitando os preços de mercado.

Encaminhamento:

254. Isto posto, em relação ao ex-diretor da Valec, entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: julgar irregulares as presentes contas; condenar solidariamente ao débito apurado acrescidos de juros moratórios; considerar grave a infração, especialmente em razão de conduta dolosa na aprovação de sobrepreço em orçamentos do Edital 2/2005, que permitiram o superfaturamento do Contrato CT 37/2009; inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992; e aplicar a multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsável: André Luiz de Oliveira (CPF 114.568.411-49), falecido, na qualidade de Superintendente de Construção da Valec, representado pela inventariante, Sra. Roberta Dias de Oliveira

255. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi promovida a citação do espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, na pessoa do procurador, Sr. Roberto Henrique Couto Corrieri, mediante o Ofício

367/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 69). Após ter tomado conhecimento da citação em 28/8/2019 (peça 80), a representante, por meio de seu procurador, requereu prorrogações de prazo por 120 dias (peça 83). A prorrogação foi concedida (peça 98) e as alegações de defesa apresentadas à peça 107.

256. O responsável foi citado em razão de débitos que somavam o valor de R$ 1.377.849,88, atualizados até 13/8/2019 (peça 69), devido à ocorrência descrita no parágrafo 42 do despacho da SeinfraPortoFerrovia (peça 65), como segue:

Ocorrência: Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada.

Conduta: na qualidade de superintendente de construção da Valec à época, por elaborar a Nota Técnica 01 – 022/06, na qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

Alegações de defesa - preliminares: Falecimento do réu, prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, prescrição e decadência da pretensão fiscalizatória

257. Inicialmente, o defendente alega que o falecimento do responsável impõe prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, implicando o arquivamento das imputações dirigidas ao falecido (peça 107, p. 1-2).

258. Alega que a reconstituição dos fatos ocorridos há mais de uma década sem a presença do réu resta impossibilitada. Questiona os processos de trabalho da Valec, em especial a elaboração de planilhas e orçamentos que não identificavam seus autores, e afirma que não é possível atribuir responsabilidade ao ex-superintendente pela irregularidade nos preços (peça 107, p. 2-4).

259. Alega, nas preliminares, a prescrição da pretensão punitiva decenal com fulcro no art. 205 do Código Civil, e diz que o reconhecimento da prescrição é essencial para responsável já falecido, em especial para dar segurança jurídica e para não comprometer o direito dos sucessores à herança (peça 107, p. 4).

260. Fundamentado na prescrição, requer o reconhecimento da extinção do direito de promover Tomada de Contas Especial em relação a atos praticado em data anterior a 7/8/2008, dez anos antes da ordenação da citação e diz que a nota técnica inquirida foi emitida em 2006 (peça 107, p. 5).

261. Alega ainda a decadência de pretensão fiscalizatória do TCU decorrido prazo superior a cinco anos, citando um julgado do Superior Tribunal de Justiça e Acórdão 1.258/2019-TCU-Plenário, rel. do Ministro Bruno Dantas, para afastar a imputação de débito ao espólio (peça 107, p. 5-9).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

262. No que concerne à preliminar de prescrição, cumpre reforçar que, nos processo em sede de controle externo, seus efeitos só alcançam o poder sancionatório do Tribunal, uma vez que a jurisprudência é pacífica no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282, com ressalva para a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007.

263. No presente caso, não há dúvidas de que o falecimento extingue a punibilidade do responsável, vez que a sanção possui caráter personalíssimo e a pena não pode ser transferida aos sucessores, nos termos do enunciado do Acórdão 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas, "A penalidade de multa não se transfere aos sucessores do responsável falecido, tendo em vista seu caráter personalíssimo. A morte ocorrida em data anterior à prolação do acórdão condenatório é causa de extinção da punibilidade."

264. Já o dever de ressarcir prejuízos causados ao erário não é diretamente afetado pelo falecimento do responsável, como pretende a defesa. Portanto, em princípio, resta ao espólio a obrigação de responder pelo dano, nos termos do enunciado do Acórdão 1.731/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Aroldo Cedraz, "A obrigação de os herdeiros ou o espólio responderem pelo ressarcimento do débito imputado ao gestor falecido decorre de imposição constitucional e legal, mostrando-se desnecessário que o acórdão condenatório os aponte expressamente como responsáveis."

265. Contudo é inegável que, em certos casos, a morte do responsável por irregularidades apuradas pelo Tribunal de Contas pode acarretar dificuldades quanto ao exercício do contraditório e, assim, mitigar o exercício da ampla defesa. A defesa patrocinada pelo inventariante ou sucessores pode, por exemplo, ter dificultado seu acesso a informações e documentos necessários para se contrapor à imputação que seria, originariamente, dirigida ao responsável falecido. E nesse sentido o transcurso do tempo é fator relevante à análise, nos termos dos acórdãos do plenário do TCU 3.141/2014, rel. Augusto Sherman, 3.482/2011 e 8.791/2016, rel. Augusto Nardes.

266. Feita essas observações, no presente caso, cabe analisar a natureza da irregularidade para sopesar o possível prejuízo à defesa decorrente do transcurso do tempo e da ausência do responsável.

267. Ocorre que impropriedades que tratam de preços de serviços possuem uma natureza bastante complexa e, por vezes, muito polêmica, permitindo profunda discussão acerca de sua adequabilidade. Nesse sentido, indiscutivelmente, o passar dos anos pode trazer dificuldades à defesa, pois retratar retroativamente uma situação de mercado de determinado momento se torna tarefa demasiadamente trabalhosa e pouco precisa, pois argumentações técnicas e circunstanciais da época podem modificar o entendimento da matéria.

268. Além disso, com o falecimento do responsável, a busca por informações sobre as pesquisas de mercado e a metodologia de cálculo realizadas, bem como a obtenção de documentos pertinentes, resta bastante onerosa ao inventariante, motivos que podem trazer dificuldades desproporcionais à defesa.

269. Nesse sentido, tratando-se da análise de irregularidade de superfaturamento nos serviços de estacas escavadas por apresentarem preços acima do mercado, deve ser reconhecido o prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, fato que impõe considerar a iliquidez das contas do responsável quanto à ocorrência, nos termos do Acórdão 139/2017-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas.

270. Diante do exposto, as alegações de defesa quanto ao prejuízo da ampla defesa e contraditório são pertinentes e devem se acolhidas para orientar o julgamento pela iliquidez das contas do responsável.

Alegações de defesa: mérito

271. No tocante ao mérito, diz que os custos dos serviços refletiam as condições reais de execução, com deslocamentos internos de máquinas e insumos, e que a produtividade considerava as condições operacionais da obra (peça 107, p. 9).

272. Alega que as análises que constam nos autos são insuficientes para demonstrar o sobrepreço nos serviços de estacas escavadas (peça 107, p. 9-10).

273. Por fim, requer o reconhecimento das preliminares, o arquivamento do processo e o julgamento pela regularidade das contas (peça 107, p. 10).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

274. Quanto às argumentações de mérito, não há como acatá-las em razão da ausência de comprovação das alegações. A defesa não apresentou qualquer elemento que justificasse os preços contratuais dos serviços de estaca escavada, apenas fez considerações hipotéticas acerca das condições de obras, portanto não justificou os valores aprovados pela Valec.

275. Em que pese a improcedência das argumentações quanto ao mérito da irregularidade, o responsável falecido não deve ser condenado por tratar-se de matéria de análise complexa que acarreta prejuízos ao exercício de defesa dada a ausência do réu.

Encaminhamento:

276. Isto posto, em relação ao ex-superintendente de Construção da Valec entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: acatar as alegações de defesa preliminares, reconhecendo o prejuízo aos princípios da ampla defesa e contraditório, em razão da impossibilidade de o próprio responsável apresentar os elementos de defesa de matéria complexa, e considerar iliquidáveis as presentes contas.

Responsável: Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec

277. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi promovida a citação do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado, mediante o Ofício 369/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 71). Após ter tomado conhecimento da citação em 26/8/2019 (peça 78), o responsável requereu prorrogação de prazo por 45 dias para apresentar sua resposta (peça 81). O prazo foi concedido pelo Ministro Relator (peça 98), conforme o Ofício 638/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia (peça 100), e as alegações de defesa foram apresentadas às peças 92.

278. O responsável foi citado em razão de débitos que somavam o valor de R$ 93.362.081,95, atualizados até 13/8/2019 (peça 71), devido às ocorrências descritas no despacho da SeinfraPortoFerrovia (peça 65), como seguem:

a) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes

a.1) Conduta: na qualidade de ex-superintendente de construção da Valec, pela prática de atos que subsidiaram a celebração do Contrato CT 37/2009, com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a elaboração da nota técnica, de 19/8/2009, contendo a posição financeira do Contrato CT 022/2006, bem como a planilha de quantidades e preços do Lote 09, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, concorrendo para o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da

Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 19/9/2017: R$ 82.676.029,08 (peça 65, p. 3);

b) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento

b.1) Conduta: na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec, por assinar a Nota Técnica (peça 28, p. 12-28), de 19/8/2009 que subsidiou a contratação das obras remanescentes do Lote 9 da FNS (Contrato CT 37/2009) com a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 22/9/2017: R$ 4.211.586,19 (peça 65, p. 5).

Alegações de defesa: Nota técnica

279. Em suas alegações, o responsável inicialmente destaca que elaborou a nota técnica que subsidiou a contratação dos serviços da SPA estando no cargo de superintendente há quatorze meses, que apenas analisou as alegações da Construtora Norberto Odebrecht S.A. acerca da paralisação das obras do Contrato 22/2006 e da posição financeira do acordo visando "uma possível rescisão contratual com a referida empresa" (peça 92, p. 1).

280. Alega que os preços unitários dos serviços do Lote 9 não foram analisados no parecer, que apenas levantou o saldo contratual remanescente do Contrato 22/2006 para a Diretoria da Valec proceder à tomada de decisão (peça 92, p. 1).

281. Apresenta dados do contrato e os saldos remanescentes para concluir que apenas cumpriu determinação da diretoria executiva com vistas demonstrar a posição do contrato naquele momento, porém nunca aconselhou a diretoria a respeito de rescisão ou de nova contratação (peça 92, p. 2).

282. Por fim, afirma que cumpriu a missão dada pela diretoria executiva com diligência e que não teve qualquer outra participação na contratação das obras do Lote 9 (peça 92, p. 2).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

283. A alegação de que o responsável exercia há pouco tempo o cargo de superintendente de obras não o socorre. Ao assumir o cargo em comissão, o Sr. Luiz Carlos de Oliveira Machado se comprometeu e foi remunerado para cumprir suas responsabilidades. Ademais, o fato de ter tomado posse há pouco tempo no cargo de superintende regional de obras, à época dos fatos, deveria fazê-lo ter maior cautela com os seus atos e documentos que examinava e assinava.

284. Quanto à Nota Técnica que embasou a rescisão do Contrato 22/2006 e a contratação da segunda colocada (peça 27, p. 4-8), além de realizar a análise das justificativas da construtora Norberto Odebrecht, emitindo parecer desfavorável à empresa, ainda apresentou planilha com os serviços remanescente objeto da nova contratação.

285. Porém, na condição de superintendente de construção, cabia-lhe a tarefa de acompanhamento dos preços unitários e dos orçamentos econômico financeiro dos empreendimentos, não podendo se escusar da obrigação de reavaliação dos preços dos serviços remanescentes adotados em nova contratação, nos termos das disposições que tratam das atribuições do Diretor de Engenharia e do Superintendente de Construção constantes do Regimento Interno da Valec, a saber:

Diretoria de Engenharia

(...)

A Diretoria de Engenharia é um órgão de Execução sob a supervisão direta da Presidência. A esta Diretoria estão subordinadas a Superintendência de Projetos, a Superintendência de Construção e a Superintendência Regional, bem como as suas respectivas unidades operacionais.

Atribuições:

(...)

- Coordenar, orientar e supervisionar os assuntos vinculados a sua área funcional,

(...)

3.2. Superintendência de Construção Atribuições:

(...)

- **Elaborar o levantamento dos preços unitários de serviços, materiais e equipamentos**;
- Setorizar os custos dos lotes (infraestrutura e superestrutura);
- Emitir quadro de acompanhamento de custos por item orçamentário; relação de unidade de área;
- **Analisar e confeccionar a composição de preços unitários dos serviços/obras de engenharia**;

• Definir e implantar o Plano de Centro de Custos de Engenharia;

• **Acompanhar a elaboração do orçamento econômico-financeiro do empreendimento**; (grifado nesta instrução)

286. A Superintendência de Construção, o órgão ligado imediatamente à Diretoria de Engenharia, possui entre outras atribuições a competência de elaboração, análise e acompanhamento dos preços unitários e dos orçamentos de empreendimentos da Valec. Tudo isso, por meio de coordenação, orientação e supervisão do Diretor de Engenharia.

287. Nesse cenário, o responsável, por dever de cautela e ante a possibilidade de nova contratação, deveria ter procedido aos devidos ajustes dos preços unitários, bem como do valor global do saldo contratual para evitar ocorrência de dano ao erário, conforme o despacho do Relator (peça 64):

22. Nestes autos, verifico que Luiz Carlos de Oliveira Machado, superintendente de construção à época do processo de dispensa de licitação, elaborou a nota técnica, de 19/8/2009, contendo a posição financeira do Contrato CT 022/2006, bem como planilha de quantidades e preços do Lote 09, documentos que subsidiaram a celebração do Contrato CT 37/2009 (peça 28, p. 12-28). Nesse documento, o superintendente registrou:

"a) Com relação à retenção cautelar determinada pelo TCU no percentual de 10% a contratada se mantém inflexível quanto à retomada do ritmo normal da obra para posterior discussão e possíveis acertos. Quanto aos indícios de sobrepreço apontados pelo mesmo TCU, após inúmeras defesas e contestações, foram reduzidos em aproximadamente 50%. Ainda assim a Construtora Norberto Odebrecht SA (CNO) mantém-se irredutível a qualquer negociação que implique em redução do preço contratual, por menos que seja."

23. Portanto, **Luiz Carlos de Oliveira Machado, não obstante ter conhecimento das discussões relacionadas à regularidade dos preços praticados no Contrato CT 022/2006, praticou atos que concorreram para a celebração do Contrato CT 37/2009, com preços acima dos de mercado**. (grifado nesta instrução)

288. Portanto, sem considerar as evidências alertadas pelo TCU em fase inicial das obras quanto ao sobrepreço nos orçamentos da FNS, a nota técnica elaborada pelo responsável foi decisiva para subsidiar novo contrato com preços acima do mercado.

289. Em relação à irregularidade de superfaturamento decorrente do fator de empolamento, conforme analisado nos itens 148-151 desta instrução, resta descaracterizado o dano e, portanto, afastada a responsabilidade do gestor.

290. Nesse sentido, os argumentos em relação ao superfaturamento geral do contrato não merecem acolhimento e o superintendente de construção deve ser responsabilizado por ter concorrido com a irregularidade ao não desempenhar, com zelo e diligência, sua atribuição de acompanhar os custos dos empreendimentos da Valec e não observar medida cautelar determinada pelo TCU em razão do sobrepreço nos contratos fiscalizados.

Análise da responsabilização:

Conduta:

291. A responsabilização do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec, decorre da elaboração de nota técnica sem observar orientação do TCU que determinou a retenção cautelar dos pagamentos dos contratos de obras da FNS devido a sobrepreço nos orçamentos, apresentar saldo contratual superestimado e planilha de serviços com preços acima do mercado.

Nexo de Causalidade:

292. Ao elaborar nota técnica ressaltando saldo contratual superestimado, acompanhada de planilha de serviços com preços acima do mercado, o responsável possibilitou que se consumasse o dano ao erário. Como resultado houve superfaturamento de R$ 34.711.049,28 (ref. mar/2006) do Contrato 37/2009, infringindo o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, como também o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 e o princípio da economicidade, ínsito no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Culpabilidade:

293. Relaciona-se a conduta dolosa e o nexo de causalidade do responsável Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec ao prejuízo gerado pelo superfaturamento decorrente de contratação de serviços com preços acima do valor de mercado, possibilitando a materialização do prejuízo ao erário.

294. Ante a determinação de retenção cautelar pelo TCU, não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável supor que o gestor tinha consciência da ilicitude de sua conduta, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigado na condição superintendente de construção da Valec, não

havendo assim excludentes de culpabilidade ou boa-fé a serem reconhecidas, conclui-se, assim, que a conduta do responsável é culpável e há, ainda, a obrigação de reparar o dano.

295. Nos termos da Lei 13.655/2018, não foram verificadas circunstâncias práticas que pudessem justificar ou atenuar as suas condutas. Pelo contrário, na condição de superintendente, esperava-se do Sr. Luiz Carlos de Oliveira Machado, zelo e esforço para correta contratação e execução das obras ferroviárias, com o cuidado para que elas observassem os preços de mercado.

Encaminhamento:

296. Isto posto, em relação ao superintendente de obras da Valec entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: rejeitar as alegações de defesa; julgar irregulares as presentes contas; condenar solidariamente ao débito apurado; e aplicar a multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Responsável: Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15), na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica da Valec

297. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 64), foi promovida a citação do Sra. Maria Estela Filardi, por meio do seu procurador, Gabriel Miranda Coelho, mediante o ofício 370/2019-TCU/SeinfraPortoFerrovia, de 13/8/2019 (peça 72). Após ter tomado conhecimento da citação em 26/8/2019 (peça 77), a responsável apresentou suas alegações de defesa, conforme manifestação às peças 88-91.

298. A responsável foi citada em razão de débitos que somavam o valor de R$ 88.829.023,12, atualizados até 13/8/2019 (peça 7), em virtude da ocorrência descrita no despacho da SeinfraPortoFerrovia (peça 65), como segue:

a) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado nos serviços mais relevantes

a.1) Conduta: na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica da Valec à época, por ter aposto visto no Contrato CT 37/2009 e por ser signatária de parecer jurídico com exposição de motivo favorável à contratação, por dispensa, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, infringindo o disposto no art. 3º c/c arts. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988, valor atualizado até 19/9/2017: R$ 82.676.029,08.

Alegações de defesa: Atribuições da defendente

299. Incialmente, a defesa cita alguns prováveis motivos que levaram à citação da assessora jurídica pelo superfaturamento geral do contrato, quais sejam, a dificuldade de análise de fatos ocorridos entre os anos de 2000 a 20009, a responsável ter "aposto visto no Contrato 37/2009 eivado de vício" e a elaboração de parecer jurídico favorável à contratação superfaturada (peça 88, p. 2-3).

300. Apresenta uma lista de atribuições da Assessoria Jurídica da Valec para afirmar que a responsável não possuía relação com irregularidade de superfaturamento, diz que as atividades de levantar preços e elaborar planilhas orçamentárias se circunscrevia à competência da Diretoria de Engenharia e da Superintendência de Construção (peça 88, p. 4-6).

301. Afirma que a participação da assessora na celebração do contrato decorreu de obrigação legal e que os preços do Contrato 37/2009 respeitaram os limites do contrato antecedente. Assegura ainda desconhecer o sobrepreço alegando que as comunicações de órgãos de controle não passavam pelo setor jurídico da Valec (peça 88, p. 6-7).

302. Quanto ao parecer elaborado pela responsável, anexa três documentos (ata da Diretoria Executiva-DIREX autorizando a rescisão contratual, proposta da SPA concordando com os preços do Contrato 22/2006 e despacho de diretores ratificando a decisão relativa à dispensa de licitação) para afirmar que ele se limitou aos aspectos jurídicos relacionados à contratação da segunda colocada no certame licitatório, que não foi alertada sobre possíveis irregularidades em preços e que não possuía competência para essa análise (peça 88, p. 7-9).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

303. Antes de adentrar à análise das alegações, importa justificar a fundamentação da responsabilização da chefe da assessoria jurídica da Valec pelo superfaturamento do Contrato 37/2009 firmado nos termos de seu parecer. A esse respeito, o Acórdão 434/2016-TCU-Plenário, rel. Bruno Dantas, apresenta uma síntese do tema:

voto

26. Atualmente, ainda não se pode dizer que exista um entendimento uniforme sobre as situações em que o TCU deva atribuir responsabilidade ao emitente de parecer que dá suporte à prática de ato irregular. **A tendência das decisões desta Corte, no entanto, em geral, é de atribuir responsabilidade ao parecerista quando a opinião emitida for desarrazoada, absurda ou claramente insuficiente e tiver servido de fundamentação para a**

prática do ato ilegal (Acórdãos 512/2003, 1.536/2004, 1.898/2010, 1.380/2011, 1.591/2011, 1.857/2011 e 689/2013, todos do Plenário).

27. Considero que o momento é oportuno para alinharmos nossas decisões ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) e sermos mais precisos quanto aos requisitos necessários para a responsabilização dos pareceristas.

28. Na primeira ocasião em que enfrentou diretamente o assunto, no Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, a Suprema Corte entendeu que o parecer não é ato administrativo e que, portanto, o seu emissor não poderia ser corresponsabilizado pela contratação direta irregular de empresa, ainda que a tivesse sugerido. [...]:

[...]

29. O primeiro ponto que merece destaque dessa deliberação é o de que o parecerista não pratica ato administrativo ou, pelo menos, naquele caso específico, não praticou ato administrativo, não podendo, portanto, ser responsabilizado. O parecer teve apenas uma relação indireta com o ato, que foi de livre escolha do gestor.

30. O segundo ponto é que, embora não tivesse praticado ato administrativo, o advogado parecerista poderia ser responsabilizado em uma situação: no caso de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo. Isso por força do art. 32, caput, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB). Frise-se que a responsabilidade, neste caso, não seria decorrente de uma coparticipação no ato administrativo, mas de um dispositivo legal presente no Estatuto da Advocacia e da OAB.

31. Em julgado posterior, no MS 24.631/DF, o STF reafirmou que o parecer técnico-jurídico de natureza meramente opinativa não é parte do ato administrativo, não podendo, por conseguinte, seu autor ser corresponsabilizado por ato irregular. [...]:

[...]

32. Em outras palavras, se o parecer é meramente opinativo não cabe a responsabilização do parecerista, exceto no caso de culpa ou erro grosseiro. No entanto, nessa situação, é necessário que a existência de culpa ou erro tenha sido apreciada pelas instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, uma vez que decorre de dispositivo do Estatuto da Advocacia.

33. Seguindo esse mesmo entendimento, embora, desta feita, para indeferir o mandado de segurança, a Suprema Corte julgou o MS 24.584/DF, cuja ementa transcrevo a seguir:

"ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/1993 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos."

34. No julgado acima, o STF indeferiu a segurança, considerando possível a condenação do advogado parecerista, mas com a mesma linha de entendimento dos julgados anteriores. É que, na situação do MS 24.584/DF, **o parecer havia sido exarado por força do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, que assim prescreve:**

"Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

35. **Nesse caso, o parecer não é meramente opinativo, mas tem força vinculante, na medida em que o administrador público, para discordar dos seus termos, necessariamente deverá expor os motivos da discordância.** Do mesmo modo, ao seguir a opinião do parecer, o administrador agrega ao seu ato, em razão do mencionado normativo, a fundamentação ali contida. Destarte, entende-se que, nas hipóteses de emissão de parecer com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, parte do ato administrativo é composta pelo parecer e, portanto, realizada pelo parecerista.

36. **Em síntese, o entendimento da Suprema Corte é no sentido de que**:

I. a responsabilização do parecerista jurídico não é cabível no caso de parecer meramente opinativo;

II. **a responsabilização do parecerista jurídico é aceitável quando o parecer for vinculante;**

III. a responsabilização do advogado parecerista também é aceitável quando agir com erro grave, inescusável ou culpa em sentido amplo, por força dos art. 32 da Lei 8.906/1994 e do art. 159 do Código Civil. No entanto, nesses casos, a matéria deve ser submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias.

37. Assim, de início, **deve ser levada em conta a imprescindibilidade do parecer para a tomada de decisão do gestor, pois, nesse caso, o parecer passa a fazer parte do próprio ato administrativo, justificando a corresponsabilidade do seu autor pelo ato irregular.** Responsabilizar o autor de mera opinião, dispensável, por ato praticado pelo gestor seria alargar demasiadamente a relação de causalidade entre o seu parecer e o ato

administrativo do qual tenha resultado dano ao erário, conforme bem salientou o Exmo. Ministro Joaquim Barbosa, Relator do MS 24.631/DF/STF.

38. **Outro aspecto que deve ser levado em conta é que a responsabilização com base no art. 38 da Lei 8.666/1993 é "possível", consoante MS 24.584/DF, mas não necessariamente ocorrerá em qualquer situação em que o parecerista atue com base no supracitado dispositivo legal. É preciso que esteja presente a culpa em sentido amplo (dolo ou culpa strictu sensu) na prática da irregularidade.**

...

41. A culpa se reflete em um agir negligente, imprudente ou imperito. O primeiro estaria configurado diante da falta de um dever de cuidado; o segundo, diante de uma ação sem cautela e o terceiro, com inaptidão. Na análise que se faz desses três aspectos, deve-se indagar o que seria razoável exigir do agente diante das circunstâncias fáticas do caso. (grifado nesta instrução)

304. Portanto indiscutível a possibilidade de a assessora jurídica responder por irregularidade, mesmo sem competência para analisar preços e planilhas orçamentárias, quando incorrer erro grosseiro ou culpa na elaboração de parecer que respalde contratações públicas. Caminha nesse sentido o entendimento do TCU acerca da possibilidade de responsabilizar o parecerista nos processos em sede de controle externo, a exemplo dos acórdãos 226/2004-TCU-Plenário, rel. Adylson Motta; 160/2006-TCU-Plenário, rel. Marcos Vilaça; 1.801/2007-TCU-Plenário, rel. Raimundo Carreiro; 651/2008-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo; 2.510/2009 - TCU-Plenário, rel. Walton Alencar; 6.640/2009-TCU-1ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer; 1.964/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Augusto Nardes; 1.161/2010-TCU-Plenário, rel. José Jorge, 40/2013-TCU-Plenário, rel. José Mucio; 1.151/2015-TCU-Plenário, rel. Ana Arraes 1.730/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas entre outros.

305. No presente caso, o parecer foi elaborado com objetivo de respaldar a contratação de obras remanescente do Lote 9 da FNS após a rescisão do Contrato 22/2006, portanto trata-se de um parecer vinculante, ou seja, ato administrativo que conforma a contratação.

306. Resta, ainda, nos termos do despacho do relator, incontestáveis as circunstâncias que concorreram à citação da assessora jurídica da Valec:

Chefe da Assessoria Jurídica da Valec, após visto no Contrato CT 37/2009 e **elaborou o parecer jurídico com exposição de motivo favorável à contratação com sobrepreço, não obstante apontamentos feitos por este Tribunal relacionados à existência de preços excessivos aos de mercado no bojo do Contrato CT 22/2006**. (grifado nesta instrução – peça 56, p. 3)

307. Em que pese a falta de conhecimento e competência para a análise de planilhas orçamentárias dos serviços contratados, fato é que a chefe da assessoria Jurídica, diferentemente do que alega, tinha ciência do sobrepreço, inclusive apresentou agravo contra a medida de retenção cautelar determinada pelo TCU, conforme documento a página 56 da peça 6 do TC 018.509/2008-9.

308. Portanto, mesmo sabendo da irregularidade nos preços das obras da Valec, a responsável emitiu parecer atestando a legalidade de se proceder a nova contratação e ressaltando, inclusive, a obrigatoriedade de respeitar os preços da proposta vencedora, sob a qual recaia medida de retenção cautelar dos pagamentos determinada pelo TCU, como segue:

Conclusão

Diante do exposto, havendo interesse da Administração em convocar o segundo colocado no procedimento licitatório pertinente, não existe óbice legal, desde que atendidos os preceitos estabelecidos para a espécie, tais como: **o 2º colocado obrigatoriamente terá que se vincular às mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor em sua proposta quanto aos prazos, preços globais e unitários**, formas de reajuste, dentre outros; ressaltamos que a equação da proposta mais vantajosa não pode ser alterada com a contratação do licitante remanescente; este estará vinculado à proposta do licitante classificado em primeiro lugar no certame; não só ao preço, devidamente corrigido. (grifado nesta instrução peça 28, p. 11)

309. Nesse cenário, a responsável foi decisiva na celebração de ajuste viciado, pois, agindo com, no mínimo, negligência, possibilitou firmar novo contrato com preços questionados pelo Tribunal de Contas, concorrendo para o superfaturamento da obra e causando considerável prejuízo à estatal.

310. Assim os argumentos não merecem acolhimento e a chefe da assessoria jurídica deve ser responsabilizada por ter concorrido com o superfaturamento do contrato ao não desempenhar, com zelo e diligência, sua atribuição de conferir legalidade às contratações dos empreendimentos da Valec, como ocorrido na celebração do Contrato 37/2009.

Alegações de defesa: solidariedade

311. A responsável assevera que a solidariedade dos agentes públicos é subjetiva, afirma a impossibilidade de se aplicar a responsabilidade objetiva ao agente na prática de atos administrativos conforme

os acórdãos 386/1995-TCU-2ª Câmara, rel. Adhemar Ghisi, 67/2003-TCU-2ª Câmara e 33/2005-TCU-Plenário, ambos do rel. Benjamin Zymler (peça 88, p. 9-11).

312. Alega que não pode ser responsabilizada por irregularidades afetas à área técnica; que não lhe cabia fiscalizar ou supervisionar orçamentos, que não praticou qualquer ato ilegal, que não causou prejuízos à Valec ou se beneficiou dos recursos questionados, que não houve conduta dolosa, bem como má-fé, para, enfim, requerer o arquivamento dos autos (peça 88, p. 11-13).

Análise da SeinfraPortoFerrovia:

313. Conforme já analisado, autor de parecer jurídico emitido nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, pode ser responsabilizado no caso de erro grosseiro ou culpa, pois suas conclusões conformam o próprio ato administrativo da contratação, vinculando o gestor na sua tomada de decisão.

314. Cumpre esclarecer que a assessora não teve sua citação fundada na responsabilidade objetiva, mas porque emitiu parecer atestando contratação que sabia estar com preços acima do mercado, vez que o elaborou após medida cautelar adotada pelo TCU. Portanto, ante a negligência da autora, resta caracterizado o ato culposo empreendido pela assessora jurídica.

315. Certo é que, mesmo sem formação técnica de custos de obras, por conhecer a irregularidade no preço do projeto e ainda assim aprovar a contratação, não há como reconhecer a boa-fé da responsável.

316. Outrossim, a responsabilização da assessora perante o TCU prescinde de comprovação de seu benefício pessoal, sua capitulação está fundada na prática de ato antieconômico, pois a celebração do Contrato 37/2009 implicou prejuízo considerável aos cofres da Valec. Restando comprovado o dano, as contas da assessora devem ser reprovadas, pois o parecer jurídico conformou a contratação, inclusive quanto à fixação dos preços.

317. Diante do exposto, as alegações de defesa devem ser rejeitadas e resta caracterizada a responsabilidade da autora do Parecer Jurídico 40/09-10/RJ-ASJUR.

Análise da responsabilização:

Conduta:

318. A responsabilização da Sra. Maria Estela Filardi decorre da elaboração de parecer jurídico favorável à contratação da segunda colocado no certame licitatório para executar obras remanescentes do Contrato 22/2006 sob as mesmas condições oferecidas pela licitante vencedora, inclusive quanto aos preços, que, à época, eram objeto de determinação do TCU com objetivo de retenção de pagamentos para evitar o prejuízo de recursos públicos decorrente de sobrepreço nos orçamentos.

Nexo de Causalidade:

319. A elaboração de parecer jurídico resultou numa contratação com preços acima do mercado e, consequentemente um superfaturamento no valor de R$ 34.711.049,28 (ref. mar/2006) do Contrato 37/2009, infringindo o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 e princípio da economicidade, ínsito no art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Culpabilidade:

320. Considerando a ciência da responsável quanto à existência de sobrepreço, não é possível afirmar que houve boa-fé. É razoável supor que ela tinha consciência da ilicitude de sua conduta, consideradas as responsabilidades e as normas a que estava obrigada na condição chefe da assessoria jurídica da Valec, não há excludentes de culpabilidade ou boa-fé a serem reconhecidas, conclui-se, assim, que a conduta do responsável é culpável e há, ainda, a obrigação de reparar o dano.

Encaminhamento:

321. Isto posto, em relação à Chefe da Assessoria Jurídica da Vale, entende-se pertinente encaminhar proposta com as seguintes medidas: rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as presentes contas, condenar solidariamente ao débito apurado acrescido de juros e aplicar multa proporcional ao dano prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS: Análise da prescrição da pretensão punitiva

322. No que concerne à prescrição, faz-se necessário analisá-la sob dois aspectos: a prescrição das ações de ressarcimento ao erário e a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal. Para o primeiro caso, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, nos termos da Súmula TCU 282, com ressalva para a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN-TCU 56/2007.

323. Relativamente à prescrição da pretensão punitiva, esta Corte examinou incidente de uniformização de jurisprudência por meio do Acordão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Benjamin Zymler, firmando

entendimento de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos, sendo contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada. O mesmo decisum deixou assente que o prazo prescricional se interrompe com o ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

324. No caso em questão, o despacho do Ministro Relator determinando as citações data de 23/7/2019 (peça 64), portanto somente ilícitos praticados antes de 24/7/2009 estariam tecnicamente alcançados pela prescrição punitiva, o que não se verifica uma vez que o contrato foi iniciado em 1/9/2009 (peça 22). Portanto, nos termos da Súmula TCU 282, resta afastada a prescrição.

CONCLUSÃO

325. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão de superfaturamento identificado no Contrato 37/2009, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda., para execução das obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul, trecho compreendido entre o Ribeirão do Tabocão e o Entroncamento da TO-080, no estado de Tocantins, com 132 km de extensão e valor inicial de R$ 195.551.896,89 (ref. mar/2006). Após aditivos contratuais, o valor global do contrato alcançou R$ 237.462.501,22, o que representou um aumento de 21,41% (peça 43).

326. Cumpre destacar que a construção da FNS vem sendo auditada pelo TCU há mais de dez anos e irregularidades de toda ordem foram identificadas, tais como sobrepreço, superfaturamento, avanço desproporcional entre as etapas de serviços, gestão temerária, direcionamento nos procedimentos licitatórios, deficiência nos projetos de engenharia e falta de planejamento na execução das obras.

327. Após fiscalizações do TCU no Contrato 37/2009 entre 2009 e 2010, foram apurados débitos que atualizados até 22/9/2017 chegaram ao valor de $ 88.575.152,97 em decorrência de três irregularidade, preços acima do mercado em diversos serviços, sobrepreço em serviço de estaca escavada e utilização inadequada de fator de empolamento, conforme instrução anterior (peça 57).

328. O Ministro Relator, por meio de despacho à peça 64, após realizar ajustes na proposta técnica, determinou a citação solidária dos responsáveis envolvidos e da empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda.

329. Realizadas as citações conforme o despacho, os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, respectivamente diretor-presidente e diretor de engenharia da Valec, não apresentaram suas alegações de defesa e foram considerados revéis, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Os demais responsáveis e a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. encaminharam suas alegações de defesa que, após análises técnicas, resultaram na proposta de acolhimento parcial.

330. Em virtude da análise promovida nos itens 17-211 desta instrução, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. para reduzir o valor do débito de R$ 35.307.917,12 (peça 49) para R$ 34.711.049,28 (peça 130 – ref. mar/2006). Consequentemente, houve a redução do percentual de superfaturamento do contrato de 15,13% para 14,87%, do valor total medido de R$ 192.301.367,13 (ref. mar/2006), referente à irregularidade de superfaturamento geral e R$ 676.909,08 (ref. mar/2006) correspondente ao superfaturamento nos serviços de estaca escavada. Inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé, propõe-se a irregularidade das contas, a condenação solidária pelo débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

331. Em virtude da análise promovida nos itens 255-276 desta instrução, propõe-se acatar as alegações de defesa do Sr. André Luiz de Oliveira (falecido), em razão da impossibilidade do pleno exercício de defesa, para considerar as contas iliquidáveis.

332. Os demais responsáveis, Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado e Sra. Maria Estela Filardi devem ter as alegações rejeitadas, conforme análises realizadas, respectivamente, nos itens 277-296 e 297-321, e considerando inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, as contas dos responsáveis devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, condenando-os em débito solidário com a empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda., bem como deve ser aplicada, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

333. E diante da gravidade das irregularidades perpetradas pelos Srs. Ulisses Assad e José Francisco da Neves, eles devem ser inabilitados 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

334. Diante do exposto, encaminham-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

334.1. Considerar revéis os Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34) e Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

334.2. Acatar parcialmente as defesas do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF 114.568.411-49) e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78);

334.3. Rejeitar as alegações de defesa da Sra. Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15) e do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20);

334.4. Com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, considerar iliquidáveis as contas do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF 114.568.411-49), na qualidade de ex-superintendente de construção da Valec e em relação ao superfaturamento nos serviços de estaca escavada, e ordenar-lhe o trancamento;

334.5. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), na qualidade de ex-diretor-presidente da Valec, Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de engenharia da Valec, Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de ex-superintendente geral de obras da Valec, Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15), na qualidade de ex-chefe da assessoria jurídica da Valec e condená-los, solidariamente com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em razão do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (Fiscobras 2008; item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo):

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1	113.799,72	22/10/09
2	1.272.089,77	12/11/09
3	2.738.714,89	11/12/09
4	1.968.735,21	28/12/09
5	2.723.764,02	23/02/10
6	2.428.329,84	15/03/10
7	1.930.238,97	22/04/10
8	2.032.377,76	30/04/10
9	3.636.911,46	10/06/10
10	4.822.686,32	30/06/10
11	4.814.507,52	31/08/10
12	5.006.251,91	02/09/10
13	1.725.508,79	08/10/10
14	1.275.995,53	05/11/10
15	689.396,92	30/12/10
16	634.154,50	30/12/10
17	581.488,47	09/02/11
18	1.415.469,98	17/03/11
19	671.107,70	14/04/11
20	160.160,29	03/06/11
21	270.586,36	12/07/11
22	28.376,37	22/07/11
23	22.833,58	08/09/11

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
24	162.724,45	22/09/11
25	150.330,08	18/10/11
26	85.595,14	29/12/11

Valor atualizado em 24/8/2020: R$ 89.337.109,91 (peça 132)

334.6. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "c" e "d", e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), na qualidade de ex-diretor-presidente da Valec, Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de engenharia da Valec, e condená-los, solidariamente com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Valec Engenharia, Construção e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em razão do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada (Fiscobras 2009 – item 9.2.3 do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman):

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2	110.339,77	12/11/09
3	631.713,44	11/12/09
5	50.785,52	23/2/10

Valor atualizado em 24/8/2020: R$ 1.855.509,31 (peça 133)

334.7. Aplicar aos Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), na qualidade de ex-diretor-presidente da Valec, Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de engenharia da Valec, Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de superintendente geral de obras da Valec, Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15), na qualidade de chefe da assessoria jurídica da Valec e à empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

334.8. Considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves (CPF 062.833.301-34) e Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de 8 (oito) anos;

334.9. 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;

334.10. Autorizar, o pagamento da dívida dos responsáveis 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 do TCU, 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

334.11. Encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Tocantins, 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, bem como à Valec e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhes cópia desses documentos sem qualquer custo."

4. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), mediante o parecer constante da peça 137, anuiu à proposta da unidade técnica, sugerindo, em acréscimo, o julgamento pela irregularidade das contas da empresa contratada, consoante o excerto a seguir:

"Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 010.478/2010-8, processo constituído para apurar indícios de sobrepreço no Contrato 37/2009, destinado à construção do lote 9 da Ferrovia Norte Sul (FNS) (peça 2).

I - HISTÓRICO

2. O Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário determinou a conversão do TC 010.478/2010-8 em TCE para "*delimitação e consolidação do débito atinente ao Contrato 037/2009*", firmado entre a Valec e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda (SPA). Na oportunidade, Vossa Excelência pontuou que, "*a preços e quantidades finais, o valor do contrato excedeu os limites referenciais em mais de R$ 13 milhões*", ressaltando, no entanto, que, além do superfaturamento por preços excessivos, havia outras irregularidades que demandavam apuração por esta Corte (peça 3, p. 2-5).
3. Após a realização de diligência à Valec para apresentação de documentos – aprovação do orçamento de referência, boletins de medição, termos aditivos, ordens bancárias, projetos atualizados, pareceres emitidos, entre outros (peças 6 e 9) – foi promovida a citação dos responsáveis na forma determinada por Vossa Excelência no despacho de peça 64 (peças 65, 69-74). As alegações de defesa constam das peças 88-92, 103-104 e 107. Os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad se mantiveram silentes, apesar de regularmente notificados (peças 114-116, 119, 120, 124, 128, 129).
4. Após o exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, em conjunto com os demais elementos processuais – em razão do acatamento parcial das defesas da SPA e do espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, sendo que, para esse último propôs considerar as contas iliquidáveis – por considerar não completamente elidido o débito, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) propôs, em pronunciamentos uníssonos, julgar irregulares as contas dos gestores, imputando-lhes, segundo suas responsabilidades, débito correspondente a R$ 35.387.958,36 (R$ 34.711.049,28 + R$ 676.909,08) em solidariedade com a empresa SPA, e aplicando a todos os responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propôs, ainda, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (peças 134-136).
5. Conforme se verifica a partir dos elementos constantes dos autos, as irregularidades que ensejaram a instauração desta TCE ocorreram entre 22/10/2009 e 29/12/2011. Abordam-se, portanto, irregularidades, algumas das quais cometidas há mais de dez anos e que ensejaram alegações de decadência e prescrição por alguns responsáveis (peça 103, p. 8; 107, p. 4). Considerando a relevância do tema atinente à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, sobretudo em face da evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da matéria, entendo que se afigura oportuno um exame mais aprofundado acerca desse ponto.

II - PRELIMINAR ACERCA DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

6. A análise da incidência da prescrição nos processos de contas não é assunto novo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.
7. Em meados dos anos 1990, a jurisprudência do TCU oscilava entre as teses da imprescritibilidade e da prescrição vintenária das pretensões de ressarcimento e de punição, ambas baseadas em dispositivos do Código Civil de 1916. Por volta de 1998, todavia, as decisões que sustentavam a tese da imprescritibilidade passaram a utilizar, como fundamento, o art. 37, §5º, da Constituição Federal.

   Com a entrada em vigor do atual Código Civil, os defensores da incidência do instituto da prescrição na Corte de Contas passaram a utilizar, como parâmetro, o art. 205 – prazo decenal – e, eventualmente, o art. 2.028 da Lei 10.406/2002 – prazo vintenário, quando já transcorrido mais da metade do prazo estipulado na lei anterior, ou prazo decenal, contado da data de entrada em vigor da nova lei.
8. Tendo em conta o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF e pela colenda Corte de Contas no Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, **a jurisprudência do TCU foi pacificada no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**, inclusos os processos de contas, notadamente a tomada de contas especial.
9. Especificamente quanto à pretensão punitiva, após período de preponderância da tese pela imprescritibilidade, sucedido por longo período de conflito jurisprudencial, a jurisprudência foi finalmente pacificada com a

prolação do Acórdão 1.441/2016, por meio do qual o Plenário do TCU, apreciando incidente de uniformização de jurisprudência, entre outras deliberações, deixou assente que ***"a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil"***.

10. No início de 2020, a jurisprudência do TCU estava acomodada em torno das teses de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos e de prescrição decenal da pretensão punitiva nos processos de competência da Corte de Contas. Não obstante, como se buscará demostrar a seguir, os fundamentos trazidos, em 20/4/2020, no julgamento do RE 636.886/AL (Tema 899) – assim também em outros precedentes do colendo Supremo Tribunal Federal – não recomendam, a meu ver, a manutenção inconteste desse posicionamento.
11. As mais recentes decisões da Corte de Contas, ou seja, a jurisprudência formada desde a decisão tomada no RE 636.886/AL (Tema 899), **majoritariamente**, persistem na adoção da tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos (v.g. Acórdãos 2.018/2020-TCU-Plenário; 7.325/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.894/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.652/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.589/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.473/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.707/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.465/2020-TCU-Primeira Câmara; 6.350/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.207/2020-TCU-Segunda Câmara; 6.137/2020-TCU-Primeira Câmara; e 6.084/2020-TCU-Primeira Câmara).
12. Não obstante, registre-se que a motivação que conduziu ao posicionamento pela imprescritibilidade nesses julgados, de modo geral, restringiu-se a alegações no sentido de que: a) o RE 636.886/AL não cuidou especificamente da prescrição no processo de controle externo; ou, b) a jurisprudência atual, pacificada em torno da imprescritibilidade, diante das dúvidas e incertezas derivadas das mais recentes decisões do STF, deve continuar a ser aplicada.
13. Para melhor compreensão das circunstâncias e da evolução lenta e constante da jurisprudência do eg. STF quanto ao tema da imprescritibilidade, é oportuna uma breve digressão histórica, ao menos até a promulgação da Constituição de 1988, após o que, muitas discussões acadêmicas, doutrinárias e jurisprudenciais se estabeleceram em torno do alcance interpretativo a ser conferido a inúmeras normas constitucionais, inclusive a do §5º do art. 37, que assim dispõe:

    Art. 37 (...)

    § 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.
14. Em uma época na qual os tribunais expressavam divergências sobre o assunto, o STF, em 2008, sob a relatoria do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, ao julgar o MS 26.210/DF, admitindo a incidência, na espécie, do disposto no art. 37, §5º, da Constituição Federal, deliberou pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos.
15. Em seu Voto, o Ministro Lewandowski, de forma concisa, citando o Professor José Afonso da Silva, assim defendeu, no caso concreto, a incidência do §5º do art. 37 da Carta Magna, cuja parte final estabeleceria a imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento:

    No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, §5º, da Constituição de 1988... (...)

    Considerando-se ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.

    Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:

    "A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu ius persequendi. É o princípio que consta do art. 37, § 5º., que dispõe: [omissis]. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non sucurrit ius)".
16. Oportuno destacar que, no julgamento do MS 26.210-9/DF, o entendimento sustentado pelo relator não foi unânime. O Eminente Ministro Marco Aurélio, por exemplo, mostrou-se francamente contrário à interpretação pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, assim argumentando:

Mas a minha premissa é outra. Não coloco na mesma vala a situação patrimonial alusiva ao ressarcimento e outras situações em que a Constituição afasta a prescrição. **O constituinte de 1988 foi explícito, em certos casos, quanto à ausência de prescrição. Aqui, não**. **Não posso conceber que simplesmente haja o constituinte de 1988 deixado sobre a cabeça de possíveis devedores do erário**, inclusive quanto ao ressarcimento por ato ilícito, praticado à margem da ordem jurídica, **uma ação exercitável a qualquer momento**. (destaquei)

17. O Exmo. Ministro Marco Aurélio, portanto, já naquela ocasião, alertou para o fato de o §5º do art. 37 da Constituição não prever, de modo expresso, a imprescritibilidade das ações (pretensões) de ressarcimento ao erário.
18. O saudoso Ministro Cezar Peluso, por seu turno, com muita clareza, deu uma interpretação ao dispositivo voltada a limitar o alcance da imprescritibilidade – numa posição mais próxima à adotada pela Suprema Corte anos depois, quando do julgamento do RE 852.475/SP (Tema 897) –, senão vejamos:

... o que me parece claro dessa regra – com o devido respeito – é que se trata de uma exceção à previsão de prescrição para ilícitos, ou seja, há aqui segunda exceção, normativa, uma exceção de segundo grau, que é de abrir ressalva à prescritibilidade em relação aos ilícitos praticados por qualquer agente, que, seja servidor ou não, cause prejuízo ao Erário.

Isso significa, no meu entender, que em primeiro lugar, a hipótese excepcional **não é de qualquer ilícito**, sobretudo **não é de ilícito civil**. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, ao prestar informações, invoca acertada doutrina que, provavelmente citada nos seus acórdãos, diz o seguinte:

"*A Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes*."

Noutras palavras, **as ações relativas a crimes são prescritíveis, não, porém, as respectivas ações de ressarcimento**. Respectivas do quê? Dos crimes, isto é, as ações tendentes a reparar os prejuízos oriundos da prática de **crime danoso** ao Erário. **Este é o sentido lógico do adjetivo "respectivos"**. Não se trata, portanto, de qualquer ação de ressarcimento, senão apenas das ações de ressarcimento de danos oriundos de **ilícitos de caráter criminal**. Aí se entende, então, o caráter excepcional da regra da imprescritibilidade. Por quê? Porque é caso do ilícito mais grave na ordem jurídica. E a Constituição, por razões soberanas, entendeu que, nesse caso, cuidando-se de delitos, no sentido criminal da palavra, as respectivas ações de ressarcimento não prescrevem, conquanto prescrevam as demais ações nascidas do ilícito penal. (destacamos)

19. Não obstante, apesar das manifestações exaradas pelos doutos Ministros Marco Aurélio e Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do MS 26.210-9/DF, firmou entendimento pela imprescritibilidade generalizada das ações de ressarcimento aos cofres públicos.
20. Tal posicionamento se manteve até o julgamento, em 3/2/2016, do **RE 669.069 (Tema 666)**, da relatoria do Eminente Ministro Teori Zavascki, ocasião em que o Supremo assentou:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. **É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil**. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (grifei)

21. Observo, não obstante, que, em face das discussões acerca do Tema 666, o STF fixou **tese restrita às hipóteses de ilícito civil**, não tendo tratado, naquela assentada, das questões atinentes às ações de ressarcimento ao erário fundadas em ilícitos qualificados como atos de improbidade administrativa.
22. Em 2018, no julgamento do **RE 852.475/SP**, o STF, apreciando o Tema 897, com repercussão geral reconhecida, fixou tese no sentido de que: ***"São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa"***. Naquela ocasião, prevaleceu, por apertada maioria, a tese ofertada pelo Exmo. Ministro Edson Fachin, no sentido de que o §5º do art. 37 da Carta Magna tem como finalidade estabelecer a imprescritibilidade das ações civis de ressarcimento ao erário baseadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso.
23. Especificamente no que afeta à parte final do dispositivo em análise, ou seja, à expressão ***"ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento"*** – a partir da qual o Exmo. Ministro Edson Fachin, em antecipação de voto, manifestou dissenso em relação à posição que prevalecia até então –, sustentou o douto Ministro Redator que **as palavras "*imprescritível*" e "*imprescritibilidade*" não estão grafadas**, motivo pelo qual haveria espaço para diversas interpretações. Posto isso, argumentou Sua Excelência que, seja sob a ótica da compreensão doutrinária evolutiva, seja a da compreensão sistêmica, ***"há leis para as primeiras ações de prescrição, isto é, ilícitos*** *praticados por agentes, sejam eles servidores ou não,* ***do que se apartaria uma outra lei****, dotada de uma especialidade ainda maior,* ***atinente às ações de ressarcimento, ou seja, ao tema da improbidade"***. O Ministro

Edson Fachin, na condição de Redator do Acórdão, tendo em conta uma possível conexão com o § 4º do art. 37 da Constituição, sustentou, então, que **a parte final do § 5º diz respeito aos atos de improbidade administrativa.**

24. Na mesma linha de pensamento, a eminente Ministra Rosa Weber externou entendimento de que *"a interpretação conjunta dos §§ 4º e 5º do art. 37 da Magna Carta aponta para a **imprescritibilidade** da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em ato tipificado como **improbidade administrativa**"* (destaques no original).
25. Também nesse sentido se posicionou a douta Ministra Carmem Lúcia, que a partir de uma interpretação sistêmica da ordem jurídica, notadamente dos §§ 4º e 5º do art. 37 da Constituição da República, destacou *"a existência autônoma dos prazos prescricionais referentes às ações pelas quais se busca apurar os atos de improbidade em contraposição à intransigência da imprescritibilidade inerente à pretensão de ressarcimento do dano causado ao erário"*.
26. Na discussão da matéria, a Corte Constitucional apreciou, ademais, a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para afastar a incidência da prescrição em face de ação de ressarcimento derivada de ato de improbidade administrativa. Quanto a esse aspecto, vale resgatar o seguinte excerto da Retificação do Voto proferida pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso, *verbis*:

    É que a Lei de Improbidade prevê hipóteses em que a improbidade é dolosa e ela prevê, no art. 10, a possibilidade de culpa. Eu gostaria de cingir a imprescritibilidade do ressarcimento às hipóteses de dolo e excluir as hipóteses de culpa, em que, por uma falha humana, não intencional, se tenha eventualmente causado um prejuízo ao Erário.

    Portanto, eu estaria, Presidente, **reconsiderando o meu ponto de vista para entender imprescritível a ação de ressarcimento de danos nas hipóteses do cometimento pelo agente público de uma improbidade dolosa**.

    (...)

    Agora, se um agente público ímprobo, que tenha praticado um ato de corrupção, tem consigo ainda o produto da improbidade, o produto do desvio, e isso possa ser judicialmente demonstrado, não tenho conforto em dizer que ele possa conservar o produto do crime ou o produto do desvio sem que o Estado possa pretender reavê-lo. (grifei)
27. O Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, no curso das discussões a respeito do tema, manifestou-se no sentido de que o posicionamento do Ministro Luís Roberto Barroso se mostrava mais consentâneo com o direito de defesa e, ainda, com o art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, que diz que o *"agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro"*.
28. Por maioria, os ministros do Supremo Tribunal Federal firmaram entendimento de que o dispositivo seria aplicável aos casos de improbidade, mas que a ressalva contida *in fine* seria restrita aos casos dolosos. **A tese firmada para o Tema 897, assim, é de que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário alcança tão somente a prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (LIA)**. Desta feita, conforme o novel entendimento da Corte Constitucional, as hipóteses de imprescritibilidade para as ações de ressarcimento ao erário continuam a existir, mas **limitadas** aos casos em que se tem por configurado o **cometimento de crime e/ou ato de improbidade administrativa**, **com a necessária presença do elemento subjetivo dolo.**
29. Meses depois, em 20/4/2020, quando do julgamento do **RE 636.886/AL**, o Pretório Excelso, sob a relatoria do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, apreciando o **Tema 899** com repercussão geral reconhecida, fixou a tese de que **é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.**
30. O referido *decisum* teve por objeto a apreciação de recurso extraordinário, no qual se discutia a possibilidade de incidência da prescrição em ação de execução fundada em título decorrente de decisão condenatória do TCU. Enfrentou-se, naquele caso concreto, se teria ocorrido a prescrição intercorrente, em razão da inação da Advocacia-Geral da União no sentido de viabilizar a localização de bens passíveis de penhora, tendo em vista que o feito ficara paralisado por mais de cinco anos, sem notícia de que a exequente tivesse promovido as diligências necessárias ao andamento do processo.
31. No mencionado aresto, fixou-se entendimento de que incidiriam, na espécie, as regras estabelecidas para a prescrição da cobrança dos créditos não tributários da União, na forma disciplinada na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980). Quanto à utilização desse diploma legal para reger a aplicação do instituto da prescrição naquele feito, destaco o seguinte trecho do voto do Eminente Ministro Alexandre de Moraes:

    Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, **a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto**

na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), **por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União**, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964... (destaque nosso)

32. Observo, em face da repercussão geral reconhecida, que **esse entendimento não vincula diretamente os processos que tramitam no âmbito do TCU, já que o julgamento de mérito do referido RE não discutiu, propriamente, a incidência do instituto da prescrição nos processos de controle externo.**

33. Entrementes, considerando **o contexto evolutivo do tratamento jurisprudencial dado à matéria**, em especial na delimitação interpretativa do alcance da parte final do § 5º do art. 37 da Carta Magna pelo egrégio STF; **o fato de tratar-se de matéria de ordem pública**, a ser arguida a qualquer tempo, por provocação do interessado ou do Ministério Público, ou declarada de ofício em qualquer fase processual; e, ainda, **a novel jurisprudência do TCU quanto à prescrição da pretensão punitiva**, entendo que a questão da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento deve ser revisitada pela Corte de Contas.

34. Afigura-se oportuno fixar alguns entendimentos e pressupostos para, então, adentrar no exame da possível incidência da ressalva constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição nos processos de controle externo, notadamente nos processos de tomada de contas especial (TCE).

35. Pontes de Miranda, com sua habitual proficiência, tratou das finalidades almejadas pela prescrição, destacando **a paz social e a segurança jurídica**[6]. Caio Mário da Silva Pereira, por sua vez, esclarece que a prescrição, instituída com fundamento e motivação de ordem pública, afasta **incertezas em torno da existência e da eficácia do direito**[7]. Como elemento indutor de **estabilidade social e segurança jurídica**, ou ainda de **resguardo de direitos** amparados pela ordem jurídica, a prescrição é regra em todos as áreas do Direito.

36. O professor Carlos Roberto Gonçalves, ao tratar da prescrição no âmbito do Direito Civil, registra ainda que **o instituto serve como garantia do amplo direito de defesa.** Observa, assim, aspectos práticos concernentes à conduta diligente, **ao restringir o dever de guarda dos comprovantes somente até que se consume a prescrição da dívida**, destacando que:

    O instituto da prescrição é necessário, para que haja tranquilidade na ordem jurídica, pela consolidação de todos os direitos. **Dispensa a infinita conservação de todos os recibos de quitação**, bem como o exame dos títulos do alienante e de todos os seus sucessores, sem limite no tempo. **Com a prescrição da dívida, basta conservar os recibos até a data em que esta se consuma**...[8] (grifei)

37. No mesmo caminho, Luiz da Cunha Gonçalves sustenta que *"a prescrição é indispensável à **estabilidade e consolidação de todos os direitos**; sem ela, nada seria permanente; o proprietário jamais estaria seguro de seus direitos e o devedor nunca estaria livre de ter que pagar mais de uma vez pela mesma dívida" (grifo nosso)*. [9]

38. Segundo Câmara Leal, a prescrição tem por fundamento o interesse público, a estabilização do direito e o **castigo à negligência**. Sob este último aspecto, pondera que, para além do interesse público na segurança jurídica, **a prescrição, inclusive nas instâncias judiciais e administrativas, serve para restringir o *jus puniendi* do Estado quando este não exercita tempestivamente o direito de aplicar sanções aos seus administrados**.[10]

39. No ordenamento jurídico brasileiro, a prescrição, justamente em razão de sua importância na manutenção da estabilidade social e segurança jurídica, constitui uma regra que comporta poucas exceções. O art. 5º da Carta Magna trata explicitamente de duas situações que consagram a imprescritibilidade: a prática do racismo (inciso XLII); e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (inciso XLIV).

40. De forma não expressa, a Constituição também admite a imprescritibilidade em relação aos bens públicos, visto que os mesmos não podem ser usucapidos (arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único); e, segundo a jurisprudência mais recente do STF, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário pela prática de ilícitos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa.

1.1.1.1.1.4.[6] *Tratado de direito privado: parte geral*, Tomo VI. 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 101.

1.1.1.1.1.5.[7] *Instituições de Direito Civil*, vol. 1, 19a ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 158.

1.1.1.1.1.6.[8] *Direito Civil Brasileiro Volume I,* 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 467.

1.1.1.1.1.7.[9]*Tratado de Direito Civil*, 1. ed., t.3. São Paulo: Max Limonad, p. 633.

1.1.1.1.1.8.[10] *Da Prescrição e da Decadência*, 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 16.

41. Sendo a prescrição a regra, qualquer interpretação voltada a reconhecer a imprescritibilidade deve ser rigorosamente restritiva. Como visto, é essa interpretação restritiva que se observa nos mais recentes julgados da Suprema Corte em relação ao alcance da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.[11]
42. O Supremo Tribunal Federal, mediante a fixação de entendimentos para os temas 666, 897 e 899, foi estabelecendo sucessivas limitações e condições para as hipóteses de imprescritibilidade que poderiam ser extraídas do referido dispositivo constitucional. Ante tal constatação, compreendo que a jurisprudência que se firmou sobre o tema na Egrégia Corte de Contas perdeu o maior de seus pilares já em 2018, quando o Supremo fixou tese para o Tema 897, limitando a imprescritibilidade às ações de reparação ao erário fundadas no cometimento de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.
43. Assim, ante os balizados e mais recentes pronunciamentos do Pretório Excelso, entendo que já não subsistem os fundamentos jurisprudenciais do Eg. STF que davam guarida à tese de que a ressalva prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal alcança os processos de controle externo de competência do Tribunal de Contas da União.
44. Destaque-se, por relevante, que entre as competências constitucionais do TCU não se insere o processamento e julgamento de ato de improbidade administrativa, mormente qualificado com a conduta dolosa do agente. Enquanto o art. 70, parágrafo único, da CF, estabelece a obrigação de prestar contas a qualquer pessoa física ou jurídica que arrecade, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos; o art. 71, inciso II, dispõe que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores pertencentes à Administração Pública e as contas daqueles que causarem prejuízo ao erário. Da mesma forma, a Lei 8.443/1992, por natural, não confere ao TCU competência para processar e julgar atos de improbidade administrativa.
45. Neste ponto, importante destacar que o Tribunal de Contas da União **é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo** (art. 71, *caput*, da CF) e, assim – ainda que constituído como órgão colegiado, cujos integrantes possuem prerrogativas e competências próprias para julgar (contas) –, de modo algum poderá exercitar competências e prerrogativas exclusivas do Poder Judiciário, tais como a declaração de que determinado ato foi cometido por certo agente, com intenção deliberada de produzir o resultado (dolo), e que se amolda aos tipos previstos na Lei 8.429/1992.
46. Não se insere entre as atribuições da Corte de Contas, dessa maneira, a competência para julgar o cometimento de atos de improbidade administrativa, mas sim o de **apreciar as contas de agentes públicos** que geriram patrimônio público **ou de pessoas físicas e jurídicas** que deram causa a prejuízo ao erário. Embora as contas tenham por responsáveis pessoas físicas ou jurídicas, o Tribunal de Contas da União não julga pessoas, mas sim as contas dessas pessoas.[12]
47. Não se descuida que, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), podem incorrer em improbidade administrativa os agentes públicos (pessoas físicas), assim entendidos aqueles que exercem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em órgãos e entidades públicas. Tampouco que, por força do disposto no art. 3º, as disposições daquela lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.
48. No entanto, conquanto incidentalmente – ao analisar as contas dos agentes públicos ou particulares –, possam estar em exame atos de gestão que configurariam, em tese, ato de improbidade administrativa, isso não legitima o TCU a manifestar-se quanto à configuração do tipo. Para tanto, há que se estabelecer o devido processo legal,

---

1.1.1.1.1.9. [11] O Eminente Ministro Marco Aurélio, em decisão proferida no Mandado de Segurança 35.971/DF, opina no sentido de ser descabível *"admitir que o Poder Público, na seara patrimonial, cruze os braços, permanecendo com poder exercitável a qualquer momento. A evocação da segurança jurídica, como garantia da cidadania diante de guinadas estatais, confere relevância à passagem do tempo. Por isso há a prescrição, a alcançar a pretensão, a ação e a decadência, que apanha e fulmina o próprio direito."*

1.1.1.1.1.10. [12] "*Frise-se sempre que o **Tribunal julga contas, não pessoas**. As pessoas são responsáveis pelas contas, é por essa responsabilidade que são alcançadas*" (CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho, *Controle Externo da Gestão Pública*, Niterói: Impetus, 2007, p. 72).

instaurado no órgão do Poder Judiciário competente para conhecer da demanda. Não se pode confundir, portanto, o julgamento pelo cometimento de atos tipificados na Lei 8.429/1992 com o julgamento de contas de competência do TCU.

49. Nessa linha, oportuno repisar o entendimento do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, no Voto proferido no julgamento do RE 636.886/AL (Tema 899), no sentido de que o TCU não perquire culpa nem dolo decorrentes do ato de improbidade, mas sim julga as contas a partir dos elementos obtidos em sua atividade fiscalizatória. Sustenta, ainda, o insigne ministro, que o TCU não avalia a existência de ato de improbidade, de modo que o fiscalizado, sem as garantias do *due process of law*, teria mais dificuldades para se eximir do dolo ou da culpa. Indo além, assevera Sua Excelência que, embora a irregularidade identificada pela Corte de Contas seja um ato ilícito, eis que contrário ao direito, a natureza jurídica desse ilícito não é razão suficiente para que se torne imprescritível, sobretudo porque não se poderia confirmar a existência de ato doloso de improbidade administrativa.
50. Acolhendo o entendimento do douto ministro Alexandre de Moraes, o STF, ao resgatar o conteúdo do Tema 897, firmou, no venerável aresto, posicionamento de que **ao TCU não cabe examinar e julgar a consumação de ato de improbidade administrativa dolosa**, sobretudo porque, nos processos de contas, não ocorre o julgamento de pessoas, mas sim o julgamento técnico dos elementos contidos nos correspondentes autos. Senão vejamos:

    3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, **o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa**, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. (destaque nosso)
51. Em seu voto, o Exmo. Ministro-Relator Alexandre de Moraes se aprofunda na análise dos motivos pelos quais não se atribui ao Tribunal de Contas da União a competência para apreciar o cometimento de ato de improbidade administrativa tipificado na Lei 8.429/1992, de modo que não lhe caberia, por conseguinte, avaliar se estaria presente a condição necessária para o reconhecimento da imprescritibilidade. Nessa esteira, sustenta Sua Excelência que:

    No procedimento instaurado pelo TCU, não se imputa a existência de ato de improbidade, nem tampouco se abre a **possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo judicial**, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo culpa.

    De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; **mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito; uma vez que, não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.** (grifei)
52. No mesmo sentido assenta-se **a jurisprudência do E. Superior Tribunal de Justiça**, cujos precedentes evidenciam as significativas diferenças entre o processo judicial e a tomada de contas especial, consoante se colhe do seguinte excerto da Decisão proferida pela eminente Ministra Regina Helena Costa no REsp 1817077/PE, *verbis*:

    [...] **As "ações de ressarcimento" são imprescritíveis**, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário. **No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União**, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, **oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação e, consequentemente, em imprescritibilidade**. 5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário **poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento. 6. Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar**

limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa. 7. Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para **julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento**. (REsp 1.480.350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016, destaques meus). [...] Assim, de rigor o retorno dos autos à origem para, ante as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto, proceder a verificação da prescrição quinquenal na espécie, sob pena de supressão de instância e, ainda, em observância ao óbice constante da Súmula n. 7 desta Corte. [...] DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para determinar o retorno dos autos à origem para análise da prescrição quinquenal, nos termos expostos. (STJ - REsp: 1817077 PE 2019/0154604-0, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Publicação: DJ 09/12/2019)

53. Ao discutir aspectos afetos ao ressarcimento ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa, a jurisprudência do E. STJ também evidenciou preocupação com o resguardo das garantias dadas ao réu, mormente no que diz respeito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal. Refiro-me às decisões que deliberaram sobre a continuidade ou não das ações de improbidade administrativa, tão somente para fins de ressarcimento ao erário, quando já reconhecida a prescrição da pretensão punitiva.
54. Nesses julgados, a Corte da Cidadania evidenciou divergências de entendimento quanto ao tema. Uma corrente defendia que a obtenção do ressarcimento deveria ser pleiteada em ação autônoma (*v.g.* REsp 801.846), enquanto outra sustentava o prosseguimento da ação, mas somente quanto ao pedido ressarcitório – uma vez que, segundo a jurisprudência predominante à época, afigurava-se imprescritível a pretensão de ressarcimento (*v.g.* Resp 1.089.492). Extrai-se desse conflito jurisprudencial a elevada preocupação, de ambos os lados, com as garantias de ampla defesa e pleno contraditório. Vejamos, como exemplo, excerto do voto do Exmo. Ministro Benedito Gonçalves, relator do REsp 1289609/DF:

    ...Lado outro, tratando-se da prática de ato de improbidade, ilícito qualificado, ainda que prescritas as respectivas punições, remanesce o interesse e a legitimidade do *Parquet* para o ressarcimento, seja a ação nominada como civil pública, de improbidade ou mesmo indenização. Nesse caso, portanto, **deve ser observado o rito que, segundo o objeto da pretensão, conduza ao amplo exercício do direito de defesa**, seja por meio do adequado procedimento específico, seja pela adoção de procedimento mais amplo à defesa, conforme inteligência do art. 292, § 2º, do CPC. (destaque nosso)
55. Ao final, no âmbito do STJ, prevaleceu a corrente que defendia que a prescrição das sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa não obsta, quanto ao pleito de ressarcimento dos danos causados ao erário, o prosseguimento da demanda nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa (*v.g.* AgRg no AREsp 663951/MG, AgRg no REsp 1481536/RJ, AgRg no REsp 1287471/PA, AREsp 650163/MT e REsp 1422063/RJ).
56. Nessa mesma linha, em artigo publicado em 2016, o agora Ministro do STF Alexandre de Moraes manifestou-se favoravelmente à continuidade da ação civil somente para fins de ressarcimento, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, mas **sem descuidar do devido processo legal**, *in verbis*:

    Dessa maneira, **o Poder Judiciário somente poderá aplicar as sanções** por ato de improbidade administrativa previstas na Lei 8.429/92, entre elas a de ressarcimento ao erário, **após sentença condenatória que confirme a materialidade e autoria de uma das condutas tipificadas nos artigos 9, 10 ou 11 da lei**, bem como a existência do elemento subjetivo por parte do agente público que o praticou (dolo), ou na hipótese do artigo 10 também o elemento normativo (culpa) e de eventual beneficiário, **pois a comprovação da prática de ato de improbidade administrativa é essencial para que o Poder Judiciário possa impor as sanções devidas, inclusive, o ressarcimento ao erário [...]**

    (...)

A necessidade de ajuizamento ou de prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/92, decorre da necessidade de fiel observância ao Princípio da Tutela Judicial Efetiva, que supõe o estrito cumprimento pelos órgãos judiciários dos princípios processuais previstos no ordenamento jurídico, **em especial o Devido Processo Legal, o Contraditório e a Ampla defesa, incluído todas as previsões específicas da Lei 8.429/92 [**...][13] (grifei)

57. Não bastasse a ausência de competência constitucional e legal para examinar tal ilícito, há que se reconhecer que o procedimento utilizado no âmbito do Tribunal de Contas da União, conquanto respeite os princípios do contraditório e da ampla defesa nos limites próprios dos procedimentos de controle externo, não o fazem com a mesma extensão do procedimento previsto para as ações civis por ato de improbidade administrativa.
58. O rito prescrito para as ações por improbidade administrativa possui especificidades que fornecem maiores garantias para o exercício do contraditório e da ampla defesa, diferindo de outros procedimentos observados mesmo no juízo cível[14]. Cito, como exemplos, as seguintes particularidades da Lei de Improbidade Administrativa:

    a) para os casos de representação à autoridade administrativa competente, os arts. 14 e 15 preveem a existência de procedimento administrativo de apuração preliminar da prática de improbidade administrativa, que, inclusive, deve ser objeto de ciência ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas;

    b) a existência do juízo prévio de admissibilidade (juízo de delibação), que exige que o magistrado, ao receber a petição inicial, notifique o requerido para oferecer manifestação por escrito, instruída com documentos e justificações. A finalidade de apresentação de defesa preliminar, fase essa que precede a citação, é a de evitar o ajuizamento precipitado e infundado de demanda dessa natureza; e

    c) conforme o art. 17, § 11, existe a possibilidade de revisão, a qualquer momento, da inadequação da ação, com a extinção do feito sem o julgamento de mérito.
59. Depreende-se, em suma, que a irregularidade – assim denominada, pela Lei 8.443/1992, a impropriedade ou a falha decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico – pode também vir a configurar um ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, o cometimento do ato de improbidade administrativa, para ser assim considerado, deve ser reconhecido e declarado pelo juízo competente, mediante ação que observe o rito capitulado na Lei 8.429/1992.
60. Mesmo no caso de omissão no dever de prestar contas, situação tipificada no art. 11, inciso VI, da Lei de Improbidade Administrativa, não há como presumir a ocorrência de ato de improbidade administrativa doloso sem o devido processo legal, haja vista a indispensável valoração dos elementos subjetivos da conduta do agente.
61. A jurisprudência do STJ inclina-se, majoritariamente, no sentido de que os atos tipificados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa trazem, subjacente, o elemento subjetivo dolo. A mesma jurisprudência, contudo, partindo da premissa de que **a não apresentação de prestação de contas, eventualmente, pode derivar de conduta culposa,** entende **necessário que se avalie**, para fins de configuração do ilícito descrito no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992, **a caracterização da conduta dolosa**. A improbidade seria, assim, a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.
62. Colhe-se, ainda, da jurisprudência dominante no STJ, que **o dolo é indispensável para a caracterização de ato de improbidade administrativa nas condutas tipificadas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992**, admitindo a ocorrência do tipo na modalidade culposa, apenas para as hipóteses previstas no artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1 T., Min. Luiz Fux, DJ de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp

---

1.1.1.1.1.11. [13] http://genjuridico.com.br/2016/07/27/ressarcimento-ao-erario-por-improbidade-nao-pode-ser-pleiteado-em-acao-autonoma/, disponível em 24/6/2020.

1.1.1.1.1.12. [14] O Exmo. Ministro do STJ Napoleão Nunes Maia Filho, em voto proferido no julgamento de Embargos de Divergência em REsp nº 1.218.202/MG, observou que "*O rito da ação de improbidade é absolutamente típico e próprio e a ele se aplicam todas as garantias do processo penal*".

626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).[15]

63. Nesse sentido, oportuno registrar o entendimento manifestado pelo Eg. STJ, ao julgar o AgRg no REsp 1382436/RN, em ementa assim vazada:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. APRESENTAÇÃO TARDIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DOLO. 1. A configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 somente é possível se demonstrada prática dolosa de conduta que atente contra os princípios da Administração Pública. 2**. A ausência de prestação de contas, quando ocorre de forma dolosa, acarreta violação ao Princípio da Publicidade. Todavia, o simples atraso na entrega das contas, sem que exista dolo na espécie, não configura ato de improbidade**. 3. Hipótese em que não foi demonstrada a indispensável prática dolosa da conduta de atentado aos princípios da Administração Pública. **Ausência de ato de improbidade administrativa.** Agravo regimental improvido. (Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/08/2013, DJe 30/08/2013)

64. No voto que conduziu o julgado acima referido, o eminente Ministro Humberto Martins, ao mensurar a necessidade de avaliação do elemento subjetivo com o fito de confirmar a presença do dolo, traçou um paralelo com as garantias processuais na seara penal, vejamos:

[...] os agentes públicos tiveram conduta ímproba porque praticaram ato administrativo eivado de ilegalidade. Ora, como já enfatizado, não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente ímprobo, elemento que se materializa em atos ou fatos da realidade. Conforme registramos em sede doutrinária, *"para efeito de caracterização do elemento subjetivo do tipo, em atos de improbidade administrativa,* ***devem ser obedecidos, mutatis mutandis, os mesmos padrões conceituais que orientam nosso sistema penal****, fundados na teoria finalista* [...]*"*. (grifei)

65. Nos processos em curso na Corte de Contas, em que se apura a omissão no dever de prestar contas – hipótese que resulta no julgamento pela irregularidade das contas e, na maioria das vezes, na condenação em débito e na aplicação de sanção –, a irregularidade estará configurada, independentemente de a conduta se mostrar dolosa. O ilícito relacionado à falta de prestação de contas da Lei de Improbidade Administrativa, ao revés, reclama o reconhecimento do dolo.

66. Daí porque a omissão no dever de prestar contas não pode levar à presunção do cometimento de ato doloso, tampouco à presunção de que se tenha por verificado ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Tendo em conta que o elemento dolo, na esteira da jurisprudência majoritária do STJ, é condição *sine qua non* para a configuração dos atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/1992; e considerando que a Corte de Contas não tem competência para perquirir e declarar o dolo, não vejo como conferir o mesmo tratamento jurídico à omissão no dever de prestar contas previsto no art. 16, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992; e à conduta de não prestar contas tipificada no art. 11, inciso VI, da LIA.

67. De se destacar, ademais, que o dolo nunca deve ser presumido; deve ser sempre provado. Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, citando o também festejado Professor Carlos Maximiliano, **a presunção sempre será pela não existência do dolo**, *verbis*:

Acresce que, esteja ou não em pauta, a suposição de conluio, o certo é que dolo, má fé, à toda evidência, não se presumem. Bem o disse CARLOS MAXIMILIANO, o príncipe de nossos mestres de exegese:

"O dolo não se presume: na dúvida, prefere-se a exegese que o exclui*.*

Todas as presunções militam a favor de uma conduta honesta e justa; só em face de indícios decisivos, bem fundadas conjeturas, se admite haver alguém agido com propósitos cavilosos, intuitos contrários ao Direito, ou à Moral."[16](grifo nosso)

68. Há que se ponderar, ainda, para o fato de o Tribunal de Contas da União, até pelos contornos da sua missão constitucional, não se encontrar devidamente aparelhado para examinar e declarar que determinado ato foi praticado dolosamente. Note-se que os procedimentos utilizados na Corte de Contas, mesmo os previstos para

---

1.1.1.1.1.13. [15]*in* https://jus.com.br/artigos/66529/a-nao-prestacao-de-contas-como-ato-de-improbidade-administrativa, disponível em 6/8/2020.

1.1.1.1.1.14. [16] O Princípio do Enriquecimento sem Causa em Direito Administrativo, *in* http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47085/45796, disponível em 10/8/2020.

os processos de contas, não asseguram, na mesma extensão dos processos judiciais, o exercício da ampla defesa e do contraditório.[17]

69. Não se disponibilizam ao Tribunal de Contas da União, por exemplo, os instrumentos investigatórios próprios das polícias judiciárias. Desse modo, a produção de provas por iniciativa do próprio TCU está limitada à fiscalização executada por seus auditores, o que inclui auditorias e diligências. Não obstante a excelência do corpo de auditores, o trabalho investigativo realizado por um órgão policial, sobretudo quando **autorizado judicialmente**, com muito mais condições poderá amealhar provas cabais da existência de dolo.
70. Nos processos administrativos em geral, a exemplo do procedimento de controle externo, não cabe a análise da existência de dolo, basta que se confirme, ainda que tacitamente, a voluntariedade do ato[18]. Afinal, a ocorrência da infração administrativa, além da tipicidade e da culpabilidade, requer apenas que a conduta seja voluntária.
71. O princípio da voluntariedade, consoante abordagem de Celso Antônio Bandeira de Mello[19], não exige a caracterização da culpa ou do dolo para a configuração da infração administrativa, mas somente a verificação do *animus* naquela conduta repelida pelo Direito. A irregularidade administrativa, portanto, decorre da confirmação de que a conduta externa, comissiva ou omissiva, além de ser contrária ao direito, resulta da vontade de determinado agente público ou a este equiparado.
72. A exemplo de processos que tramitam em outras instâncias não judiciais, não se afasta que, em certa medida, o processo de controle externo possa contemplar a análise da voluntariedade do ato, entretanto, isso não lhe autoriza perquirir se esse ato foi praticado com dolo.
73. Em suma, da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – inclusive no julgamento de Temas com repercussão geral reconhecida –, colhe-se que a ressalva estabelecida no art. 37, § 5º, *in fine*, da Constituição Federal, deve estar restrita às hipóteses de cometimento de ilícito penal ou ato de improbidade administrativa doloso, assim reconhecidos pelo órgão judicial competente, observado, em relação aos atos de improbidade administrativa, o procedimento previsto na Lei 8.429/1992.
74. Ante tal constatação, e admitindo que a jurisprudência da Corte de Contas venha a agasalhar a não incidência da ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF nos processos de controle externo de competência do TCU, cabe perquirir que regramento legal deve orientar a verificação da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, notadamente nas tomadas de contas especiais (TCE).
75. Nos termos do referido dispositivo constitucional, somente lei, em sentido formal, poderá dispor sobre a prescrição, senão vejamos:

    Art. 37. (...)

    § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

1.1.1.1.1.15. [17] Como agravante, há que se considerar que grande parte dos julgados do TCU, embora possam ser combatidos na via recursal, não garantem o duplo grau de jurisdição. Luís Henrique Lima, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas de Santa Catarina, explica que nos "*processos de controle externo, as peças recursais são apreciadas pelo próprio Tribunal que proferiu a deliberação atacada, ainda que sob exame de outro Relator ou de colegiado mais amplo. Desta forma, decisões monocráticas podem ser questionadas nas Câmaras e julgados das Câmaras reapreciados pelo Tribunal Pleno, mas os acórdãos proferidos pelo Plenário somente por ele podem ser revistos*" (*Processos de Controle Externo,* Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 32).

1.1.1.1.1.16. [18] Denomina-se ato jurídico o fato jurídico cujo suporte fáctico tenha *cerne* uma exteriorização consciente de vontade, dirigida a obter um resultado juridicamente protegido ou não-proibido e possível (...) Com efeito, para compor suporte fáctico suficiente de ato jurídico a vontade há de ser *consciente* em virtude do que aquele que a declara ou manifesta deve saber que a está declarando ou manifestando com o sentido próprio. (grifos no original, MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do Fato Jurídico*, 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993, p. 113-114)

1.1.1.1.1.17. [19] *Curso de direito administrativo,* 26 ed, São Paulo: Malheiros, 2009. p. 8.

76. Decorre, pois, que qualquer regra tendente a fixar os prazos de prescrição, independentemente do ramo do Direito a que se dirige, deve ser estabelecida por lei *strictu sensu*. Inexistindo normas sobre prescrição na Lei Orgânica do TCU ou em qualquer outro diploma legal que, de modo específico, discipline o processo que tramita na Corte de Contas, cabe avaliar que normativo legal deve orientar o reconhecimento da prescrição nos processos (procedimentos) de competência do Tribunal de Contas da União.
77. Nesse sentido, a dúvida que exsurge é se deve o intérprete valer-se da técnica de integração normativa por meio da analogia, prevista no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ou se deve observar a regra geral, qual seja a do art. 205 do Código Civil, que estabelece que a prescrição ocorre no prazo de dez anos.
78. Ao apreciar a incidência da prescrição em face da pretensão punitiva, em incidente de uniformização de jurisprudência, o Plenário da Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.441/2016, discutiu, com certa profundidade, diversas teses afetas à prescrição da **pretensão sancionatória**. Assim, consoante as discussões que fundamentaram o aludido *decisum*, haja vista a variedade de decisões acerca do prazo prescricional das sanções aplicadas pelo TCU existente à época, o Plenário do Tribunal, entre outros entendimentos, deixou assente que ***"a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil"***.[20]
79. Na condição de Redator do referido acórdão, o douto Ministro Walton Alencar Rodrigues externou compreensão no sentido de que, sendo a matéria de estrita reserva legal, não caberia a utilização de analogia na solução da controvérsia. Sustentou Sua Excelência, então, que o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro admite a deliberação de questão jurídica com base na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do direito, mas apenas quando a lei for omissa. No caso da prescrição da pretensão punitiva, segundo o Redator, não haveria lacuna a ser preenchida, tendo em conta a incidência direta do art. 205 do Código Civil.
80. Considerando a ausência de lei específica, o Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em seu voto, defendeu que o único prazo prescricional aplicável ao processo de controle externo é o indicado no art. 205 do Código Civil, eis que esta é "*a regra geral e não se pode ignorar que os institutos que integram a parte geral da legislação civil codificada espraiam-se por todo o ordenamento jurídico, suplementando-o e integrando-o*". O Eminente Redator, defendendo a "*incidência da regra geral de **prescrição assentada no Código Civil**, aplicável a todos os casos em que a lei sobre ela não dispuser explicitamente*", sustentou que a parte geral do referido Código, por contemplar princípios que não se restringem à matéria cível, apresenta regras aplicáveis a outros ramos do direito.
81. Em declaração de voto formulada para a mesma deliberação, o Exmo. Ministro Bruno Dantas abordou o assunto do seguinte modo, *in verbis*:

    37. **Não vislumbro possibilidade jurídica de desrespeitarmos essas duas vontades da mais alta legitimidade no quadro de um Estado Democrático de Direito: a do poder constituinte, ao atribuir unicamente ao legislador a decisão sobre o prazo prescricional aplicável; e a do legislador, ao definir que, na ausência de lei específica, vigora o prazo geral de dez anos**. (destaquei)
82. O Eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, ainda em seu voto, sustentou que, sob variados aspectos e circunstâncias, o direito público e o direito privado devem ser vistos como um todo, motivo pelo qual se admite a utilização de normas do direito civil no âmbito da Corte de Contas. Neste ponto, sua opinião se alinhou com a do Exmo. Ministro Bruno Dantas, que assim se pronunciou:

    39. Cabe destacar, ainda, que é indevida a oposição entre o público e o privado estabelecida com a finalidade de afastar incidência da regra decenal. **O alcance da parte geral do Código Civil não se limita às relações privadas, enfeixando regras que conformam verdadeira "Teoria Geral do Direito"**. Esse é o entendimento da doutrina, nacional e estrangeira, citada no voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues (Caio Mário da Silva Pereira, Paulo Nader, Maria Helena Diniz, além de Marcel Planiol, Georges Ripert e Jean Boulanger).
83. Destarte, **os fundamentos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário**, sobretudo no que concerne à utilização de normas do Código Civil relacionadas à prescrição, **se válidos para o delineamento da prescrição da pretensão punitiva no âmbito da Corte de Contas, também se mostram adequados para parametrizar a prescrição da pretensão de ressarcimento**. Afinal, a pretensão punitiva tem natureza essencialmente sancionatória, enquanto a pretensão de ressarcimento tem natureza reparatória ou compensatória, matérias que guardam mais afinidade com a legislação cível, em especial com a atinente à responsabilidade civil.[21]

1.1.1.1.1.18. [20] Subitem 9.1.1 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

1.1.1.1.1.19. [21] Francisco Eduardo Carrilho Chaves afirma que a "***função judicante*** *é outra umbilicalmente identificada com os tribunais de contas, que* ***julgam as***

84. Compreendo, pois, que, em razão de seu caráter genérico e da ausência de normas específicas que disciplinem o assunto, **o art. 205 do Código Civil – que constitui a regra geral de prescrição – deve incidir, a priori, em todas as situações para as quais a lei não tenha estabelecido prazo inferior.** O prazo de dez anos, assim, constitui a prescrição ordinária, eis que aplicável quando a lei não estabelece prazo menor.
85. As normas de direito civil, notadamente as insertas na parte geral do Código Civil, por sua abrangência e estofo em sólidos princípios de direito, devem orientar a aplicação do Direito em todos os ramos, quando não conflitantes com matérias especificamente reguladas. Sobre essa possibilidade, vejamos o que diz o saudoso e renomado civilista Caio Mário da Silva Pereira:

> Embora o direito civil se tenha como um dos ramos do direito privado, a rigor é bem mais que isto. Enfeixa os princípios de aplicação corrente, de aplicação generalizada e não restritiva à matéria cível. **É no direito civil que** se aprende a técnica jurídica mais característica de um sistema.(...) Nele **se situam princípios que a rigor não lhes são peculiares nem exclusivos, mas constituem normas gerais que se projetam a todo arcabouço jurídico**: **o direito civil enuncia as regras de hermenêutica**, os princípios relativos à prova dos negócios jurídicos, a noção dos defeitos dos atos jurídicos, **a organização sistemática da prescrição**, etc., institutos comuns a todos os ramos do direito, tão bem manipulados pelos civilistas quanto pelos publicistas.[22] (grifo nosso)

86. Por esse caminho não se estará a preencher hiatos, mas sim a reconhecer que, na inexistência de norma específica para a hipótese, deve incidir a regra fixada no art. 205 do Código Civil. Conquanto inespecífica, a referida norma é perfeitamente aplicável para regular a matéria da prescrição da pretensão de ressarcimento em processos de controle externo. A adequação da incidência da regra geral estabelecida no art. 205 do Código Civil decorre, não apenas da larga abrangência e da natureza principiológica da parte geral do Direito Civil, mas, sobretudo, de sua perfeita compatibilidade com as normas que, desde muito, regem o procedimento de controle externo.
87. Como visto anteriormente, o Código Civil, por muito tempo, orientou o exame da prescrição nos processos que tramitam na Corte de Contas. Conforme rememorado, para os fatos anteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988, a jurisprudência do TCU oscilava entre as teses que reconheciam a prescrição no prazo de vinte anos e aquela que sustentava a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, sempre com base em dispositivos do Código Civil de 1916. Para os fatos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, aqueles que defendiam a prescritibilidade vintenária continuavam escorados na Lei 3.071/1916, enquanto os demais suscitavam a incidência do art. 37, § 5º, da CF/88.
88. Após a entrada em vigor do atual Código Civil, os integrantes da corrente que defendia a incidência da prescrição passaram a utilizar, como fundamento, os arts. 205 e 2.028 dessa lei. Somente em 2008, com o julgamento do já referido MS 26.210-9/DF, é que a jurisprudência da Corte de Contas se pacificou em torno da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento. Especificamente quanto à prescrição da pretensão punitiva, o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 1.441/2016, deliberou que, por diversos aspectos, o instituto da prescrição deveria ser regido pelo atual Código Civil.
89. E nesse passo, para que não se afronte a harmonia e o caráter sistêmico de suas normas, o Código Civil também pode e deve servir de parâmetro para o regramento de outras questões, como, por exemplo, e no que couber: as causas de suspensão previstas nos arts. 198 e 200; as causas interruptivas do art. 202, incisos I e VI; o recomeço da contagem do prazo estabelecido no art. 202, parágrafo único; a prescrição intercorrente prevista no art. 202, parágrafo único; os efeitos da interrupção efetuada contra devedor solidário, *ex vi* do art. 204, § 1º, *in fine*; o prazo geral de dez anos previsto no art. 205; e, o dever de guarda de documentos de que trata o art. 1.194.
90. Em face do até aqui exposto, **não vislumbro óbice de que o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos** – instrumentalizada nos processos de contas que tramitam no TCU – **também se subordine ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil**, a contar da data de ocorrência da irregularidade que deu origem ao débito, em consonância com o art. 189 da mesma lei.

> ***contas*** *dos administradores e demais responsáveis.... Faz-se imperioso deixar claro que a cobrança de um prejuízo causado (imputação de débito) tem natureza de responsabilização civil para a recomposição do status quo ante dos cofres públicos, que foi alterado pela ação do responsável.* ***Cobrar débito não é impor sanção***" (destaques no original, op. cit., p. 46-47).

1.1.1.1.1.20. [22] *Instituições de Direito Civil,* Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 1966, p. 27.

91. A outra opção seria valer-se da integração normativa com o uso da analogia, alternativa prevista no art. 4º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Para tanto, faz-se necessário que as situações, embora distintas, guardem similitudes suficientes para justificar a utilização de norma originalmente prevista para outra circunstância. Com objetividade, esclarece Maria Helena Diniz que a analogia "*consiste em aplicar a um caso não previsto de modo direto ou específico por uma norma jurídica, uma norma prevista para uma hipótese distinta, mas semelhante ao caso não contemplado*".[23]
92. É consenso na doutrina que a analogia resulta na aplicação, ao caso concreto, de uma norma prevista para uma hipótese distinta, desde que reconhecida a semelhança entre o referido caso e a hipótese prevista na norma. Consoante assinala Luiz Sérgio Fernandes Souza:

    A partir destes conceitos é possível verificar que o senso comum dos juristas identifica, na noção de *analogia*, pelo menos dois elementos: a *semelhança* entre a hipótese legal e aquela não regulada e a necessidade da aplicação de *um raciocínio lógico* para que se possa verificar esta relação.

    (...)

    De fato, ao afirmar que o emprego da analogia exige a presença de semelhanças entre a entidades, fatos ou coisas comparadas, não se diz tudo, pois necessário também, a legitimar o recurso à analogia, que as semelhanças existentes sejam relevantes, e mais, que as dessemelhanças entre as entidades, coisas ou fatos comparados sejam irrelevantes. Vê-se, assim, que o aspecto valorativo – com todo o seu grau de subjetividade – interfere na construção do argumento. A par disto tudo, em certas situações, instaura um quadro de violência simbólica.[24]
93. Reforçando a importância da existência de relevante semelhança entre as hipóteses positivadas e os casos não previstos por norma jurídica, trago as considerações de Deocleciano Torrieri Guimarães sobre a analogia:

    Diz-se da existência de semelhança entre coisas diversas entre si. Juridicamente, é o processo lógico que autoriza o juiz a adaptar a um caso concreto, não previsto pelo legislador, uma norma que possua o mesmo fundamento. Pode-se dizer, ainda, que é a operação pela qual se aplica a um caso não previsto norma que diz a uma situação prevista, havendo entre elas identidade de razões, de causas ou de afins.[25]
94. Portanto, havendo semelhança, identidade ou afinidade entre o caso concreto e a hipótese prevista na norma existente, seria aplicável a analogia *legis* para suprimento da lacuna verificada.
95. Não obstante, como veremos mais adiante, as normas de direito administrativo que tratam da prescrição evidenciam, sob certos aspectos, caracteres que podem se mostrar incompatíveis com o processo de contas de competência do TCU. Conquanto essas normas apresentem semelhanças com os processos de controle externo, notadamente nas notas de Direito Público, também há divergências e incongruências entre as hipóteses previstas no texto da lei e os casos que demandariam a integração normativa.
96. Uma vez que a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal não apresenta solução acerca da norma a ser empregada na regulação da questão da prescrição da pretensão de ressarcimento no âmbito do TCU, entendo oportuno examinar a temática à luz da jurisprudência do Egrégio STJ.
97. Registro, de pronto, não ignorar que a mais recente jurisprudência do STJ, de modo majoritário, valendo-se da integração normativa com o uso da analogia, consagra a aplicação do prazo de prescrição quinquenal nos processos de competência da Corte de Contas. Desta feita, tanto quando agasalhava a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, quanto após a evolução do entendimento em sentido diverso, extrai-se da jurisprudência do Eg. STJ que, não havendo previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser aplicado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/1932 e 1º da Lei 9.873/1999, conforme se extrai dos seguintes precedentes, *in verbis*:

    ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QÜINQÜENAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE. 1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente

---

1.1.1.1.1.21. [23] DINIZ, Maria Helena, *Curso de Direito Civil Brasileiro. Teoria Geral do Direito Civil*, 32ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 86.

1.1.1.1.1.22. [24] SOUZA, Luiz Sérgio Fernandes, *in* https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/159/edicao-1/lacunas-no-direito, disponível em 10/8/2020.

1.1.1.1.1.23. [25] *Dicionário Técnico Jurídico*, São Paulo: Rideel, 1995, p. 68.

do STF. 2. **Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo qüinqüenal.** 3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime (Súmula 7/STJ). 4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário. (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009, destacamos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO A INSTRUÇÃO NORMATIVA. EXAME INCABÍVEL EM SEDE DE APELO ESPECIAL. ARTS. 31 E 57 DA LEI 8.443/92, 471 DO CPC, 884 DO CC, 26, VI, E 27, § 1º, DA LEI 9.784/99. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. TESE DE PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA OU FALHA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DO DÉBITO E APLICAÇÃO DE SANÇÃO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE IMPRESCRITIBILIDADE. LACUNA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO POR ANALOGIA. APLICAÇÃO DO PRAZO QUINQUENAL. DECURSO. OCORRÊNCIA.
(...)
5. Eventual desvio de verbas ou qualquer outra ilegalidade que importe prejuízo ao erário poderá ser objeto de ação de ressarcimento, perante o Poder Judiciário, a qualquer tempo, eis que imprescritível, hipótese em que o ônus da prova do efetivo prejuízo e da responsabilidade do seu causador incumbe a quem pleiteia o ressarcimento.
6. **Na tomada de contas especial, diversamente, o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, que se torna o responsável pelo débito e multa por mera presunção de prejuízo ao erário se ausente ou falha a prestação de contas. Nessas circunstâncias, a atuação administrativa deve encontrar limites temporais, sob pena de sujeitar os responsáveis pela aplicação de repasses de verbas federais a provarem, eles, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação dos recursos que um dia geriram, em flagrante ofensa a princípios basilares do Estado de Direito, como a segurança jurídica e ampla defesa.**
7. **Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99**. Em hipótese similar à presente, porquanto ausente prazo decadencial específico no que concerne ao exercício do poder de polícia pela Administração, antes do advento da Lei 9.873/99, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.105.442/RJ (Rel Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 22/2/2011), sob o rito do art. 543-C do CPC, assentou ser ele de 5 anos, valendo-se da aplicação analógica do art. 1º do Decreto 20.910/32.
8. **Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para julgar procedente o pedido inicial, desconstituindo a decisão do Tribunal de Contas da União no processo de tomada de contas especial do Convênio 5013/96, ressalvando-se a via judicial para o pleito de eventual ressarcimento**. (REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016, destacamos)

ADMINISTRATIVO. PREFEITO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. TCU. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA: RESP N. 1.480.350/RS. PRECEDENTE DA PRIMEIRA TURMA: RESP N. 1.129.206/PR. I - Ação originária visando à anulação do procedimento administrativo instaurado no TCU contra o autor que, enquanto Prefeito do Município de Pedra/PE, teria superfaturado obras de construção de escolas municipais, culminando na condenação ao ressarcimento de parte da quantia recebida em virtude do Convênio n. 5.328/96, e multa. II - **Prescrição quinquenal reconhecida, considerando que a vigência do referido Convênio data de 1997, e a Tomada de Contas foi instaurada pelo TCU somente em 2005**. III - Os autos não versam sobre ação de ressarcimento para o fim de se estabelecer sobre a imprescritibilidade nos termos constitucionais respectivos. IV – '**Em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de**

Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99' (REsp n. 1.480.350/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, primeira turma, julgado em 5/4/2016, DJe 12/4/2016). V - Precedente análogo da Primeira Turma, sob o enfoque da Lei n. 9.874/99. VI- Recurso especial improvido. (REsp 1464480/PE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/06/2017, DJe 23/06/2017, destacamos)

98. Em linha com esses precedentes, foram proferidas diversas decisões monocráticas no sentido da aplicação do prazo quinquenal, a exemplo daquelas exaradas nos Recursos Especiais 1817077/PE, Rel. Ministra Regina Helena Costa; 1777077/PE, Rel. Ministra Assusete Magalhães; 1688743/CE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques; 1426396/SE e 1601482/RN, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho; 1735909/AC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, entre outras.

99. Dos precedentes cujas ementas foram transcritas neste parecer, revela-se paradigmático o julgamento do REsp 1480350/RS pelo STJ, no qual foi consagrada a atual tese de que *"em virtude da lacuna legislativa, pois não há previsão legal de prazo para a atuação do Tribunal de Contas da União, deve ser-lhe aplicado o prazo quinquenal, por analogia aos arts. 1º do Decreto 20.910/32 e 1º da Lei 9.873/99"*, nos termos da respectiva ementa.

100. Naquela oportunidade, evoluindo o entendimento que prevaleceu no julgamento do REsp 894.539/PI (ementa acima transcrita) – em que se aplicou o prazo quinquenal para a instauração da tomada de contas especial apenas no tocante à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 – o STJ decidiu pela aplicação do prazo quinquenal não apenas à pretensão punitiva da Corte de Contas, mas também à pretensão do ressarcimento do débito.

101. Para tanto, com base nas razões expostas pelo eminente Ministro-Relator Benedito Gonçalves, o STJ pautou seu entendimento na diferenciação entre o processo de controle externo que tramita no âmbito do TCU e a ação de ressarcimento ajuizada perante o Poder Judiciário, notadamente no que diz respeito ao ônus da prova. Daí extraindo que, enquanto no processo de tomada de contas o ônus da prova da boa e regular aplicação das verbas públicas é imputado ao responsável pela gestão dos recursos repassados pela União, na ação de ressarcimento o ônus da prova do dano ao erário cabe a quem requer o ressarcimento perante o Poder Judiciário.

102. Justamente dessa distinção entre o ônus da prova no processo de controle externo e na ação de ressarcimento, derivou-se o principal fundamento para que o STJ concluísse que, diferentemente do que ocorria com a ação de ressarcimento, a atuação do Tribunal de Contas da União, inclusive quanto à pretensão de ressarcimento ao erário, estaria sujeita à prescrição, não cabendo, pois, aplicar aos processos de controle externo a ressalva presente na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição, como bem restou assentado no voto do Ministro-Relator Benedito Gonçalves, *in verbis*:

> Não se olvida que as 'ações de ressarcimento' são imprescritíveis, conforme dispõe expressamente o texto constitucional, o que tem sido observado e reiterado nos julgamentos desta Corte, seja em sede de ação de improbidade com pedido de ressarcimento, seja em ação com o fim exclusivo de ressarcir o erário.
>
> No entanto, os autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário. Ao contrário, tratam da imputação de débito e aplicação de multa promovida pelo Tribunal de Contas da União, no exercício do seu poder/dever de velar pelas contas públicas, mediante atuação administrativa, **oportunidade em que não há falar em exercício do direito de ação**.
>
> Trata-se de procedimento de controle das finanças públicas, de grande valia, a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19, caput, e 24 da Lei 8.443/92...
>
> Sob esse prisma, **o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado, como não poderia ser diferente, ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União**. Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, consequentemente, a imputação do débito e multa ao gestor falho ou faltoso. **E nesse ponto reside o principal fundamento para entender que a atuação administrativa está sujeita a prazo para a constituição do crédito não tributário.**
>
> **Enquanto que na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário**.
>
> Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a

instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.

Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. **Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional 'ação de ressarcimento', o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário. Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia**.

Caso contrário, admitir-se-ia Estado de Exceção, onde qualquer ex-gestor público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, ele, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário.

Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito. (Destacamos)

103. Extrai-se, pois, que superada a questão concernente à aplicabilidade da ressalva constante da parte final do § 5º do art. 37 da Constituição aos processos de controle externo, especialmente na tomada de contas especial, o STJ avançou na discussão com vistas a identificar o prazo prescricional que, no seu entender, seria aplicável aos processos que tramitam no âmbito da Corte de Contas.

104. Assim, partindo do entendimento de que inexistiria *"prazo previsto na legislação para essa específica atuação administrativa"* e descartando, *"de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado"*, o STJ se valeu da analogia, como recurso de integração legislativa, para asseverar que a tomada de contas especial estaria sujeita ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos. Isso sob o entendimento de que não haveria *"motivo bastante para distinguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração"*, conforme se depreende dos fundamentos do voto do Ministro-Relator Benedito Gonçalves, nestes termos:

Uma vez assentado, conforme entendimento supra, que a atuação do Tribunal de Contas da União deve sujeitar-se a prazo para a tomada de contas especial, **incumbe tratar da ausência de prazo previsto na legislação para essa específica atuação administrativa**.

Afinal, o art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/92), ao tratar do aspecto temporal na tomada de contas especial, apenas prevê que 'a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano' no caso de 'não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União'.

Dessa forma, resulta imperativo o uso da analogia, como recurso de integração legislativa, conforme permissivo do art. 4º da LINDB, para o fim de aferir o prazo para o agir da Administração.

Nesse passo, descarto, de pronto, a aplicação das regras gerais de prescrição previstas no Código Civil em virtude da especificidade do Direito Administrativo em face do Direito Privado...

(...)

Percebe-se, o prazo máximo de cinco anos é uma constante para as hipóteses de decadência ou prescrição nas relações com o Poder Público, seja por meio de regra geral quando está no pólo [sic] passivo da relação, seja por meio de inúmeras regras específicas quando está no pólo [sic] ativo da relação jurídica.

Dessa forma, entendo que não há motivo bastante para distinguir a hipótese dos autos ao das regras específicas similares, em que a Administração possui o prazo de 5 anos para apurar infrações, ou mesmo da regra geral que impõe o prazo de 5 anos para as ações dos administrados contra a Administração.

(...)

Isto posto, **a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.**

105. Embora o STJ tenha se baseado na existência de diversas normas de direito administrativo que estabeleceram, para as matérias nelas disciplinadas, o prazo decadencial ou prescricional de 5 (cinco) anos, compreendo, com a máxima vênia, que **a Corte Superior não se aprofundou na análise dessas normas com o fim de avaliar se seriam realmente compatíveis, ou melhor dizendo, não conflitantes com as finalidades e especificidades dos processos de controle externo,** por meio dos quais se desenvolve a atuação da Corte de Contas.

106. Nesse sentido, observo que o Acórdão prolatado no **REsp 894.539/PI** defende a aplicação da Lei 9.873/1999 apenas para a prescrição da aplicação de multas fundamentadas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, eis que admite a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento. Quanto à decisão prolatada no **REsp 1480350/RS**, convém enfatizar que o Exmo. Ministro-Relator Benedito Gonçalves utiliza-se do argumento de que o ônus da prova recai sobre o responsável apenas para defender a existência de prescrição, isto é, não o utiliza para defender a aplicação do prazo previsto na Lei 9.873/1999. A decisão adotada no **REsp 1464480/PE** também não se aprofunda na análise da aplicação de normas de Direito Administrativo, limitando-se a citar, como precedente, o REsp 1480350/RS.

107. Os arestos supracitados, portanto, em que pese o desenvolvimento de teses que asseveram a necessidade do reconhecimento da prescrição, não adentraram no exame da compatibilidade da norma elegida, qual seja a Lei 9.873/1999, com as peculiaridades do processo no âmbito do Tribunal de Contas da União. Ainda que tais julgados tivessem realizado o exame minudente da matéria, serviriam, tão somente, como elementos formadores de convicção a respeito da norma a incidir sobre a questão da prescrição da pretensão de ressarcimento – não apenas pela ausência de caráter vinculante, como também pela observância, sempre necessária, do princípio da independência das instâncias.

108. Dito isso, devo destacar que, em nosso sistema, havendo, de fato, uma lacuna legislativa, essa deve ser resolvida a partir de rastreamento feito no próprio ordenamento jurídico. Em se tratando de prescrição, por força de norma constitucional, o complemento deve ser extraído de norma legal em sentido estrito. O art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942), **para fins de solução das lacunas da lei, concebe a utilização da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito**.

109. No entanto, conforme já registrei, para além da utilização de um prazo prescricional que aparente ser mais adequado para as instâncias administrativas, é necessário avaliar se as referidas normas, ainda que regulem procedimentos administrativos, amoldam-se aos processos de contas e de fiscalização que tramitam no TCU. [26]

110. Não basta atribuir à utilização dos métodos de interpretações analógica e extensiva mera potencialidade teórica de resolver a contento a *quaestio iuris* relacionada à prescrição da pretensão punitiva e de *ressarcimento* no âmbito do Tribunal de Contas. É imprescindível que as normas que se pretende aplicar analogicamente sejam capazes de disciplinar, de forma ampla e integral, o processo de controle externo com toda a sua complexidade e especificidades, sem que a aplicação indiscriminada dessas normas resulte em incoerências, omissões e obscuridades que, em última análise, acabem por inviabilizar o próprio processo de controle externo.

111. Sendo assim, faz-se necessário examinar e explorar as normas possivelmente incidentes, visando à seleção da que melhor se amolda às particularidades do processo no âmbito da Corte de Contas e à identificação dos diplomas normativos cuja origem e aplicabilidade não guardam familiaridade com o procedimento em tela. Nessa análise, importante ter sempre em conta, consoante já registrado, que somente lei formal pode dispor sobre a prescrição, conforme disciplina do art. 37 da Constituição Federal.

112. Colhe-se, da jurisprudência do TCU, diversas teses que buscam vincular a prescrição do débito a diplomas legais que regulam a instância administrativa, quais sejam: a Lei da Prescrição Administrativa (Lei 9.873/1999); o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União (Lei 8.112/1990); a Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/1999); e a Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980). Embora sejam referidas com menos frequência, registrem-se, ainda, outras normas de natureza administrativa que tratam de aspectos relacionados à prescrição, tais como o Decreto 20.910/1932 e as Leis 5.172/1966, 8.429/1992, 12.529/2011 e 12.846/2013.

1.1.1.1.1.24. [26] Luís Henrique Lima explica que os processos de contas e os processos de fiscalização são espécies de processos típicos de controle externo, ou como preferem muitos autores, de processos na esfera controladora, expressão constante da nova Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (op. cit., p. 21).

113. Conquanto ambas sejam não judiciais, não há que se confundir a instância de controle externo com a instância administrativa em sentido estrito, regulada, entre outras, pelas Leis 9.784/1999 e Lei 8.112/1990. As significativas diferenças entre o procedimento de controle externo e o procedimento administrativo comum ou ordinário, não raro, evidenciam ser incompatível a utilização recíproca das normas especificamente editadas para cada um desses procedimentos. [27]

114. Embora reconhecendo a natureza administrativa da instância de controle externo, Mileski evidencia a distinção, destacando algumas de suas peculiaridades:

(...) torna-se óbvio que o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas não possui natureza jurisdicional judicial. Contudo, também não pode ser considerado meramente administrativo. Possui o caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que deriva de competência constitucional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. [28]

115. Observo, nessa linha, que o procedimento de controle externo se distingue do procedimento administrativo propriamente dito em numerosos e variados aspectos, tais como: os que dizem respeito às finalidades e competências estabelecidas constitucionalmente; à abrangência da jurisdição; à composição do colegiado julgador; à existência de fases iniciais em outros órgãos; à formação de título executivo a partir da decisão condenatória; à inclusão de pessoas jurídicas e de particulares como responsáveis, presente ou não a solidariedade com o agente público ou com alguém a este equiparado; à variedade de recursos; à prevalência do princípio da verdade material; à audiência do Ministério Público de Contas; e, ainda, à finalidade dos processos de contas e de fiscalização.

116. A título de exuberante ilustração, reproduzo interessante observação de Carlos Ayres Britto a respeito do controle externo:

> Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *externa corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.[29]

117. Em que pese não tratar da questão da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, a Lei 8.443/1992 estabelece as bases do processo de controle externo, substancialmente divergentes e, por vezes, conflitantes com as dos processos administrativos de que tratam, por exemplo, as Leis 8.112/1990 e 9.784/1999. Em vista disso, no que diz respeito à prescrição da pretensão de ressarcimento, não extraio da jurisprudência do E. STJ, com todas as vênias, fundamento suficiente para atrair a imperiosa aplicação das regras fixadas nas

---

1.1.1.1.1.25. [27] Como bem salienta Antonio Ed Souza Santana, Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, em "*que pese o reconhecimento de que os processos de controle externo integram a categoria de processos administrativos, muitos estudos recentes têm se dedicado ao exame específico dos contornos que delimitariam a conformação de uma natureza própria aos processos levados a efeito no âmbito dos Tribunais de Contas, denominados em regra como processos de controle externo ou processos de contas, em sentido amplo*" (*Processos de Controle Externo,* Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 109).

1.1.1.1.1.26. [28] MILESKI, Hélio Saul, *O Controle da Gestão Pública,* 2. ed, rev, Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 329.

1.1.1.1.1.27. [29] *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*, *in* https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/, disponível em 10/8/2020.

referidas leis, inclusive quanto ao prazo prescricional, à definição do termo *a quo*, às causas de suspensão e interrupção da contagem do prazo e, ainda, à prescrição intercorrente.

118. Sob essa perspectiva, o Eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, no voto proferido por ocasião do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, apontou aspectos que revelam a inadequação da utilização dos prazos fixados na Lei 8.112/1990 como parâmetros para a prescrição da pretensão punitiva. Os argumentos de Sua Excelência, a meu sentir, se amoldam também à prescrição da pretensão de ressarcimento, mormente no tocante à inconveniência do escalonamento de prazos conforme a gravidade do ilícito (art. 110), senão vejamos:

> Também na seara do direito administrativo, observa-se tal solução. A Lei 8.112/1990 fixa diferentes prazos prescricionais para ações disciplinares, consignando prazo de prescrição maior para as infrações mais graves, puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão, e menor para as infrações que suscitam apenas advertência.
>
> Por essa razão, não é adequado padronizar o prazo prescricional de cinco anos na seara do direito administrativo. É certo que a infração que desperta o poder-dever de sanção do Tribunal, consagrado nos artigos 57 e 58 da Lei 8.443/1992, é muito mais grave que singela infração de trânsito, por exemplo.

119. Especificamente quanto à Lei 9.873/1999, devo salientar que trata **exclusivamente da prescrição da ação punitiva** do Estado e não da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos. Logo no *caput* do art. 1º, resta configurado que a prescrição atinge a "*ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor*".

120. Uma vez que se restringe a dispor sobre a prescrição da pretensão sancionatória no contexto do procedimento administrativo comum, a referida lei não busca fixar normas para questões que tenham mais afinidade com a reparação de prejuízos. Se comparada com o regramento trazido pelo Código Civil, constata-se que a Lei 9.873/1999 deixa de contemplar diversos aspectos, tais como:

a) a continuidade da contagem do prazo no caso de falecimento do responsável, norma que não poderia vigorar na pretensão punitiva, haja vista a proibição contida no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal (art. 196 do Código Civil);

b) a impossibilidade da contagem de prazo prescricional contra os ausentes do país a serviço público da União, estados ou municípios (art. 198 do Código Civil);

c) a interrupção motivada por ato inequívoco que importe reconhecimento do direito pelo devedor, algo que somente pode ocorrer no caso da pretensão de ressarcimento (art. 202, inciso VI);

d) a interrupção operada contra o codevedor, ou seu herdeiro, que não deve prejudicar os demais coobrigados, norma que não incidiria em processo que pretenda exclusivamente a aplicação de sanção (art. 204, §2º, do Código Civil); e

e) o dever de conservar documentos, por parte do empresário e da sociedade empresária, enquanto não ocorrer a prescrição ou a decadência no tocante aos atos neles consignados (art. 1.194 do Código Civil).

121. No meu sentir, pelas razões acima, não se mostra apropriada a aplicação das regras de prescrição da Lei 9.873/1999 aos procedimentos de contas utilizados no âmbito do TCU, sobretudo quando cotejadas com as normas presentes no Código Civil.

122. As regras de prescrição estabelecidas na Lei 6.830/1980, a sua vez, foram utilizadas pelo E. STF para regular a prescrição em **ação de execução** fundada em decisão de tribunal de contas (RE 636886/AL, Rel. Ministro Alexandre de Moraes). O que não significa, contudo, serem adequadas para dispor sobre a questão no procedimento de controle externo. Afinal, a Lei 6.830/1980 serve como regramento de ações judiciais executórias de débitos já constituídos. Os processos de contas especiais, de modo diverso, não são de natureza executória, uma vez que voltados a identificar o responsável e a quantificar o dano decorrente do ato irregular.

123. Desse modo, parte dos dispositivos da Lei 6.830/1980 concernentes à prescrição não aparentam se harmonizar com o processo de controle externo. Refiro-me, *v.g.*, à suspensão da prescrição em razão de inscrição em dívida ativa (art. 2º, § 3º) e à suspensão do prazo de prescrição quando não encontrados bens penhoráveis (art. 40, *caput*). Note-se que, em ambos os casos, a suspensão deve ocorrer em virtude da caracterização de situações típicas de processos de execução, motivo pelo qual não é possível encontrar paralelo nos atos processuais comuns ao procedimento adotado no âmbito da Corte de Contas.

124. A inscrição em dívida ativa, por exemplo, ocorre após o esgotamento de prazo fixado para pagamento, por lei ou por decisão em processo regular (art. 201 do CTN), condições que não são observadas no curso do processo de contas ordinárias ou especiais. A busca por bens penhoráveis, do mesmo modo, não constitui objetivo do processo de controle externo, mas sim, posteriormente, das ações de execução movidas pela Advocacia-Geral da União com base em acórdãos condenatórios ou sancionatórios proferidos pelo TCU.

125. É bem verdade que a Corte de Contas, por meio do Ministério Público de Contas, pode solicitar à AGU, ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades jurisdicionadas, a adoção de medidas no sentido do arresto dos bens dos responsáveis, mas somente em razão de já terem sido condenados em débito (arts. 1º, inciso IX, 23, inciso III, alínea "c", 61 e 81, inciso III, da Lei 8.443/1992). Isso implica dizer que a Advocacia-Geral da União adotará tal medida em via judicial, previamente ou concomitantemente à execução de decisão definitiva do Tribunal de Contas da União.

126. Ainda sobre a aplicação de outras normas de direito público que preveem prazo prescricional de cinco anos, destaco posicionamento externado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas, quando do julgamento que culminou na prolação do já mencionado Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, *litteris*:

44. Esse aspecto demonstra a impossibilidade da adoção do prazo prescricional de cinco anos sem prejuízos à coerência do conjunto das normas de controle externo. **É dizer, o sistema não fecha, porquanto não é possível compatibilizar de maneira harmônica prescrição quinquenal para a pretensão de atuação do Tribunal com a previsão legal de prazo recursal em cinco anos a ser exercido pelo Ministério Público, sob pena de subtrair essa possibilidade de atuação do MP/TCU no tocante à aplicação de sanções pelo TCU.** (destaquei)

127. Compreendo, pois, que as normas acima examinadas revelam aspectos que, em um exame mais acurado, têm o potencial de se mostrarem incompatíveis com o procedimento de controle externo, notadamente com aquele adotado no TCU para os processos de contas ordinárias e de tomada de contas especial. Nesse contexto, estar-se-ia diante de uma familiaridade apenas aparente e, por isso mesmo, insuficiente para autorizar o uso de qualquer dessas normas, por analogia, para parametrizar a aplicação do instituto da prescrição nos procedimentos de controle externo.

128. Quanto a este ponto, valho-me, uma vez mais, das lições de Maria Helena Diniz, ao realçar as sutilezas da integração normativa com o uso da analogia, *litteris*:

Percebe-se que o problema da aplicação analógica não está na averiguação das notas comuns entre fato-tipo e o não previsto, mas sim em **verificar se, valorativamente, essa coincidência justifica um tratamento jurídico idêntico para fatos examinados**.[30] (destacamos)

129. Essas aparentes incongruências – entre as normas de direito administrativo e o procedimento adotado na Corte de Contas –, portanto, impedem que se reconheça a similitude requerida pela técnica da integração por analogia e me leva a considerar **apropriada a incidência da regra geral estatuída no Código Civil**.

130. Esse aspecto ganha contornos acentuados quando se constata que o TCU, consoante já registrado, evoluiu sua jurisprudência para admitir a incidência da prescrição da pretensão punitiva, tendo adotado, como paradigma, o prazo decenal fundado na regra geral do Código Civil. Evidencia-se, assim, constituir um contrassenso jurídico admitir a utilização do prazo decenal para regular a prescrição da pretensão sancionatória e, simultaneamente, o prazo quinquenal para a pretensão de ressarcimento.

131. De salientar, ademais, que diversamente das leis administrativas em comento, o Código Civil não se limita a regulamentar o marco inicial, bem assim as causas de interrupção da prescrição. Indo além, trata dos efeitos da interrupção contra o devedor solidário, do recomeço da contagem, do dever de guarda de documentos e das causas de suspensão. Nesse sentido, o Código Civil permite, por completo, a verificação da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento no âmbito do TCU.

132. Admitindo que o **Egrégio Tribunal de Contas da União, seguindo o entendimento que ora busquei fundamentar, venha a reconhecer não somente a incidência da prescrição quanto à pretensão de ressarcimento, mas também o prazo decenal fixado no art. 205 do Código Civil**, exsurge a necessidade de se avaliar qual procedimento deve ser seguido pela Corte de Contas após tal constatação, ou seja, quais providências devem ser tomadas e, ainda, quais devem deixar de ser adotadas.

133. Em meu sentir, no caso de contas ordinárias, o reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão de ressarcimento deve redundar na desconsideração daqueles atos e fatos – especificamente alcançados pela prescrição – no julgamento meritório da gestão. Esses, assim, não devem influenciar na avaliação do mérito da gestão do responsável, tampouco servir como fundamento para a aplicação de qualquer sanção ao administrador, ressalvada a possibilidade de ciência, recomendações e determinações, dado o caráter corretivo dessas providências.

134. Desse modo, havendo a prescrição da pretensão de ressarcimento, a Corte de Contas, no exercício da competência prevista no art. 71, inciso II, da Constituição, **deve julgar as contas anuais dos gestores da**

---

[30] DINIZ, Maria Helena, op. cit., p. 87.

administração direta e indireta, mas desconsiderando, para efeito de débito ou como motivo para a irregularidade das contas e para a aplicação de sanção, os atos e fatos alcançados pela prescrição.

135. Isso porque, no julgamento de contas ordinárias, por dever constitucionalmente imposto (art. 71, inciso II), a Corte de Contas tem que apreciar a gestão de administradores públicos durante um certo exercício. Para tanto, faz-se necessário ponderar se determinados atos ou fatos devem influenciar na análise de mérito da gestão. Para este membro do *Parquet* especializado, na formação de convicção a respeito da regularidade ou não da gestão, em atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, bem assim da estabilidade social e segurança jurídica, **faz-se necessário excluir os atos e fatos alcançados pela prescrição das pretensões de ressarcimento e sancionatória**.

136. Há que se ponderar, ademais, que a apreciação de contas anuais tem como objetivo, no restrito âmbito daquele órgão ou entidade, identificar a existência de falhas e deficiências de gestão, contribuindo não apenas para a correção de irregularidades, mas também para a prevenção de novas impropriedades ou da repetição das falhas já observadas. Em que pese o julgamento alcançar as contas dos gestores, a existência de processos de contas anuais também se explica pela importância de se avaliar a gestão de determinado órgão ou entidade durante aquele específico período de tempo, sempre com a finalidade de dar transparência aos gastos e avaliar a eficiência da gestão.[31]

137. Na apreciação dessas contas ordinárias é que o Tribunal terá a oportunidade de efetivar recomendações, cientificações e determinações de natureza corretiva ou preventiva, com vistas ao aprimoramento da governança daquele ente público.[32] A natureza corretiva e preventiva dessas ações encontra-se conceituada na recente Resolução-TCU 315/2020, que trata da elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Art. 2° Para efeito desta resolução, considera-se:

I - determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

138. A importância da "determinação" como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública também pode ser observada na própria Lei 8.443/1992. Assim é que o seu art. 18, tratando do julgamento pela

---

[31] *"O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento. (...) A prestação de contas anual das organizações do setor público deve proporcionar uma visão estratégica e de orientação para o futuro quanto à sua capacidade de gerar valor público em curto, médio e longo prazos, bem como do uso que fazem dos recursos públicos e seus impactos na sociedade. Se constitui assim em um dos principais instrumentos democráticos de comunicação entre governo, cidadãos e seus representantes"* (*in* https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm, disponível em 10/8/2020).

1.1.1.1.1.29. [32] Tal raciocínio se mostra adequado à tomada de contas e, com mais motivos, à prestação de contas de que trata a Instrução Normativa-TCU 84, de 22 de abril de 2020. Segundo os arts. 1º, §§ 1º e 2º da Instrução Normativa-TCU 84/2020, enquanto a tomada de contas busca apurar ocorrência de impropriedades que apresentem risco de impacto relevante na gestão, embora não envolva débito, a prestação de contas tem como finalidade a divulgação de informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados de gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial em determinado exercício, inclusive com vistas ao controle social e ao controle institucional previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal.

regularidade com ressalva das contas, prevê a efetivação de determinação, aos responsáveis, para que adotem as medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. A LO/TCU também prevê o julgamento pela irregularidade das contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação efetuada em processo de tomada ou prestação de contas (art. 16, § 1º).

139. Desse modo, na prática, se todos os atos e fatos atribuíveis ao responsável forem alcançados pela prescrição, o julgamento de suas contas deve ser, em caráter excepcional, pela regularidade com ressalva. Na hipótese aventada, a ressalva pode ensejar, em juízo de conveniência e oportunidade do TCU, a efetivação de cientificações, recomendações e determinações previstas na Lei 8.443/1992 e no RI/TCU.

140. Portanto, seja por imposição constitucional e legal, seja em respeito ao **interesse público** (primário e secundário), mesmo diante da ocorrência de prescrição – situação que deve motivar a desconsideração dos atos alcançados pela prescrição no julgamento meritório em face de cada responsável individualmente considerados –, as contas ordinárias devem ser sempre julgadas em definitivo, assim como devem ser expedidas as medidas corretivas e preventivas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão daquele órgão ou entidade.

141. Diferente tratamento deve ser dispensado, todavia, às contas daqueles que, ainda que não sejam gestores de órgãos ou entidades federais, causaram prejuízo aos cofres públicos (art. 71, inciso II, *in fine*, da Constituição). No âmbito de uma **tomada de contas especial**, **o reconhecimento da consumação da prescrição das pretensões de ressarcimento e sancionatória deve conduzir, de regra, ao arquivamento sem julgamento de mérito das contas**, desde que a totalidade das parcelas que compõem o débito correspondam a atos e fatos alcançados pela prescrição.

142. A tomada de contas especial, conforme interpretação sistemática dos arts. 8º, *caput*; 16, inciso III; e 19, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, tem como objetivo principal a reparação de dano causado ao erário (princípio do *restitutio in integrum*[33]) e, secundariamente, a cominação de sanção aos responsáveis pelas irregularidades, finalidades essas que se traduzem nas pretensões de ressarcimento e punitiva. Desse modo, a identificação dos responsáveis, a apuração dos fatos e a quantificação do prejuízo, finalidades almejadas pelo art. 8º da LOTCU, visam ao ressarcimento do valor devido e à consequente aplicação de uma das sanções previstas na lei (multa, declaração de inidoneidade ou inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança). Vejamos:

> A tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal a fim de obter o respectivo ressarcimento. Essa dinâmica tem por base a apuração de fatos, a quantificação do dano, a identificação dos responsáveis, nos termos do art. 2º da IN TCU 71/2012.
>
> (...)
>
> Quando as contas são julgadas irregulares há imputação de débito e/ou multa, decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF/88 e art. 585, VII, do CPC), tornando a dívida líquida e certa
>
> (...)
>
> Outras sanções podem, ainda, ser aplicadas a partir do julgamento das contas...[34]

143. Importante destacar que, conforme orienta o art. 19, *caput* e parágrafo único, da LOTCU, ao julgar irregulares as contas (ordinárias ou especiais), o Tribunal poderá condenar o responsável em débito e aplicar a multa do art. 57 da LOTCU. Inexistindo débito, o julgamento pela irregularidade poderá ser acompanhado da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, caso comprovada uma das ocorrências previstas nas alíneas "a", "b" e "c" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

144. A exegese do art. 19, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU, conduz ao entendimento de que, uma vez prescritas todas as pretensões decorrentes das condutas examinadas em um processo de tomada de contas

---

1.1.1.1.1.30. [33] *"...o anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça..., surgindo, deste modo, a necessidade de se restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico que havia antes da prática de determinado ato ilícito. Daí surge o princípio da reparação integral ou da restitutio in integrum, buscando recolocar a vítima no status quo ante...*.(CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil.* 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 26).

1.1.1.1.1.31. [34] *In* https://portal.tcu.gov.br/contas/tomada-de-contas-especial/conheca-a-tomada-de-contas-especial.htm, disponível em 10/8/2020.

especial não haveria débito, tampouco motivação para a aplicação de multa ou qualquer outra sanção. Mais que isso, não seria possível conferir a eficácia de título executivo ao acórdão condenatório, posto lhe faltar o requisito essencial de exigibilidade, consoante a novel jurisprudência do STF.

145. Agregue-se, ademais, que, conforme larga posição doutrinária e jurisprudencial a respeito, a prescrição tem como objetivo não apenas punir aquele que teve seu direito lesado e foi negligente no que concerne ao pedido de tutela judicial, mas também proporcionar estabilidade e paz social, segurança jurídica e garantia do amplo direito de defesa.

146. Dito isso, não se afigura razoável que, por exemplo, um gestor público ou uma empresa contratada pela Administração Pública, mesmo ciente da prescrição das pretensões sancionatória e de ressarcimento no âmbito do TCU, tenha que guardar comprovantes e outros documentos por tempo excessivamente longo e incerto, sob pena de, a qualquer momento, ser instado a apresentá-los em processo de tomada de contas especial que, ao final, poderá conduzir, mesmo sem condenação em débito ou aplicação de multa, ao julgamento pela irregularidade de suas contas.

147. O Eminente Ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança 35.971/DF, assim tratou do assunto:

[...] Não se deve admitir – **considerada a Carta que se disse cidadã**, a trazer ares democráticos ao Direito Administrativo – a irrestrita atuação do Tribunal de Contas da União, no que voltada a recompor dano ao erário. Fazê-lo implicaria assentar **poder insuplantável do Estado, a obrigar o cidadão a guardar documentos indefinidamente para a própria defesa**. (destaquei)

148. Ademais, no caso da tomada de contas especial, uma vez que todos os atos estejam alcançados pela prescrição, diversamente do que ocorre com as tomadas e prestações de contas anuais, não se impõe o julgamento de mérito. Isso porque, não existe nas contas especiais o mesmo interesse público na avaliação e aperfeiçoamento da gestão pública. A TCE origina-se de irregularidade da qual decorre débito ou de irregularidades puníveis com outras sanções. Se todos esses aspectos forem alcançados pela prescrição, não subsistirá objeto a ser perseguido e, consequentemente, condições para o desenvolvimento válido e regular do processo, culminando com o julgamento de mérito das contas.

149. Por isso é que, em meu sentir, a Corte de Contas não deve apreciar o mérito de tomada de contas especial cujos fatos jurídicos, em sua totalidade, tenham sido alcançados pela prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento. [35]

150. Neste ponto, oportuno destacar que o julgamento pela irregularidade das contas, ainda que desacompanhado de condenação em débito ou de aplicação de penalidades, pode originar consequências desfavoráveis ao patrimônio jurídico do responsável. Como, por exemplo, a inclusão de seu nome na lista de responsáveis com contas julgadas irregulares, por decisão irrecorrível da Corte de Contas, que, conforme o art. 1º., inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18/5/1990, pode levar à declaração de inelegibilidade desse responsável por parte do Tribunal Superior Eleitoral. Isso porque, nos termos do art. 91 da Lei 8.443/1992, é dever do Tribunal de Contas da União enviar ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, a lista dos responsáveis que tiveram as contas julgadas irregulares nos cincos anos que antecedem a realização de cada eleição.[36]

1.1.1.1.1.32. [35] "*A prescrição é matéria de ordem pública, por essa razão deve ser examinada de ofício, a requerimento do Ministério Público ou do interessado, e, caso reconhecida em qualquer fase do processo, torna prejudicada a questão de fundo*". (STF, HC 115.098/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 7/5/2013).

1.1.1.1.1.33. [36] Segundo Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, "*... é de compreender a primeira repercussão penal da judicatura de contas, pois a pronúncia desfavorável da Corte pode lesionar a pessoa em sua honra, aquele íntimo complexo de predicados e condições que conferem especial consideração, respeito e estima dos demais. A reputação é bem jurídico de extraordinária importância para o político, que depende da confiança dos eleitores, e para o administrador público, que maneja o que é alheio...*" (*Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal. Desafios para o Controle Externo*, 1ª reimpressão, Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 361).

151. Por essas razões, no que se refere às tomadas de contas especiais, diante da consumação da prescrição da pretensão punitiva para todas as irregularidades e, ainda, da prescrição da pretensão de ressarcimento que atinja todas as parcelas do débito, entendo que o processo estaria a carecer de elementos de desenvolvimento válido e regular, motivo pelo qual, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU, **deve ser arquivado sem julgamento de mérito**. A jurisprudência da Corte de Contas é abundante no que diz respeito ao arquivamento dos autos de processo de tomada de contas especial em virtude da ausência de débito e da inexistência de irregularidades ensejadoras de penalidades (*v.g.* Acórdãos 10.255/2019-TCU-2ª Câmara, 1.883/2017-TCU-1ª Câmara, 6.670/2016-TCU-1ª Câmara e 7.757/2014-TCU-2ª Câmara).

152. Ainda que se confirme que, no âmbito do TCU, a pretensão de ressarcimento se encontra prescrita, seja para parte ou para a totalidade do débito de responsabilidade de determinado agente público, necessário se faz destacar a possibilidade de que a dívida possa vir a ser cobrada por meio de ação judicial, baseada na existência de ato de improbidade administrativa praticado com dolo. Assim, compreendo que, em um processo de controle externo – de contas ordinárias, de tomada de contas especial ou de fiscalização –, após a constatação da consumação da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, deve ser realizado um exame não exauriente com o fito de, tão-somente, avaliar se o ato pode ser, em tese, enquadrado nos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

153. Diante de indícios do cometimento de ato tipificado na Lei 8.429/1992, **cabe ao Tribunal de Contas da União o envio dos elementos essenciais ao Ministério Público Federal, para fins de ajuizamento de ação civil pública com fins de ressarcimento – a qual será imprescritível, se fundada em ato de improbidade administrativa doloso** –, bem assim de outras medidas judiciais cabíveis perante o órgão competente do Poder Judiciário.

154. Neste parecer, optei por explorar numerosas possibilidades de solução da controvérsia jurídica, visto que a norma em questão, qual seja o art. 37, § 5º, de nossa Carta Magna, admite leituras as mais diversas, colocando em rota de colisão princípios da maior envergadura. Dworkin, com objetividade, ilumina e desvela a gênesis da questão jurídica examinada nesta oportunidade:

Em um sistema jurídico moderno surgem, tipicamente, casos controversos, ***não porque não há nada no livro de regras*** *que tenha relação com a disputa, mas porque* ***as regras que ali estão falam com voz incerta****.* (destacamos) [37]

155. Por todas as razões expostas, entendo, em síntese, que a exceção contida no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, não alcança os processos de controle externo, sendo forçoso concluir pela incidência da prescrição da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos, prescrição essa que, diante de incompatibilidades entre o procedimento utilizado no Tribunal de Contas da União e as normas de direito administrativo que tratam do assunto, **deve ser regulada pela regra geral delineada no art. 205 e pelos demais dispositivos do Código Civil**.

156. A utilização do regramento estabelecido no Código Civil – justamente por permitir que os processos de controle externo e, em especial, os processos de contas, atinjam a finalidade a que se destinam –, alinha-se aos princípios da proteção ao erário e do interesse público e, ao mesmo tempo, à observância dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa.

III - CONCLUSÃO

157. Considerando que as regras aplicáveis à prescrição da pretensão punitiva, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, são as mesmas que ora propomos para a análise da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário; considerando que, *in casu*, as irregularidades que ensejaram a aplicação de sanção são as mesmas que deram causa à condenação em débito, assim como são as mesmas as causas interruptivas e demais variáveis; **entendo cabível a análise em conjunto da ocorrência da prescrição para ambas as pretensões**.

158. Portanto, adotando-se como parâmetro o exame perpetrado neste parecer acerca da matéria, **não** se verifica a incidência da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito deste processo, tendo em vista que entre a prática das irregularidades que ensejaram o débito (superfaturamentos materializados entre 22/10/2009 e 29/12/2011, peça 65) e o ato que ordenou a citação (emitido em 25/7/2019,

---

1.1.1.1.1.34. [37] DWORKIN, Ronald, *Uma questão de princípio,* São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 10.

peça 64), **não houve transcurso de tempo superior ao prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil**.

IV – ANÁLISE DE MÉRITO

159. Destaco inicialmente que o Contrato 37/2009 foi firmado com a SPA para execução de serviços remanescentes do Contrato 22/2006, assinado com a Construtora Norberto Odebrecht, que optou por abandonar as obras após o TCU determinar, por meio dos Acórdãos 2.143/2008 e 2.843/2008, a retenção cautelar de 10% das faturas em face de indícios de sobrepreço no contrato (peça 3, p. 1).

160. A SPA era a segunda colocada na Concorrência Pública 2/2005 e assinou o Contrato 37/2009 nas mesmas condições da contratação inicial, assumindo os preços unitários pactuados no Contrato 22/2006 e, por conseguinte, incorporando parte do sobrepreço detectado pelo TCU (peça 3, p. 1).

161. Diante disso, o Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, exarado no âmbito do Fiscobras 2008 (TC 018.509/2008-9), determinou a constituição de processo apartado para dar continuidade à avaliação dos indícios de sobrepreço em diversos ajustes, entre eles o Contrato 37/2009. Autuou-se o TC 010.478/2010-8, no qual foi prolatado o Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, que deu origem ao processo em exame ao determinar a conversão em TCE para delimitação e consolidação do débito relativo ao contrato firmado com a SPA (peça 2).

162. O Contrato 37/2009 foi rescindido em 29/1/2012 (peça 57, p. 5).

163. De acordo com o despacho que consta da peça 65, a citação dos responsáveis decorreu das seguintes irregularidades:

a) superfaturamento decorrente de **preço excessivo** frente ao de mercado nos **serviços mais relevantes**;

b) superfaturamento decorrente de **preços excessivos** frente ao mercado identificado nos **serviços de estaca escavada**;

c) superfaturamento decorrente de **quantitativo inadequado** referente ao **pagamento indevido de empolamento**.

164. No que tange à irregularidade **"a"**, a unidade técnica analisou 82,26% da medição final do Contrato 37/2009 e identificou, nessa amostra, superfaturamento correspondente a 15,13% do valor total do contrato (peças 49 e 57). Ao calcular o percentual de superfaturamento por meio da Curva ABC, a unidade técnica realizou a compensação dos itens com subpreço (peça 49). O percentual calculado foi aplicado aos valores medidos, com os respectivos reajustes, para fins de apuração do débito (peça 50). A responsabilidade foi atribuída a diversos gestores da Valec que atuaram na emissão de pareceres, supervisão da licitação que deu origem à contratação e celebração do contrato – Luiz Carlos de Oliveira Machado, Maria Estela Filardi, Ulisses Assad e José Francisco da Neves – solidariamente com a empresa SPA, beneficiária do superfaturamento (peça 65, p. 1-2).

165. Quanto à irregularidade "**b**", ela se refere especificamente aos serviços de estaca escavada. Tais serviços constaram da planilha orçamentária apresentada pela SPA (peça 24, itens 15.1.1.7 e 16.1.1.7). O superfaturamento calculado pela unidade técnica para esse item totalizou R$ 676.909,80, em valores originais considerando a data-base março de 2006 (peças 54 e 57). Foram citados solidariamente os Srs. José Francisco da Neves, Ulisses Assad, o espólio do Sr. André Luiz de Oliveira e a empresa SPA (peça 65, p. 3-4).

166. Relativamente à irregularidade "**c**", a SeinfraPortoFerrovia asseverou que, mesmo tendo excluído o fator de empolamento no Contrato 22/2006 por determinação do TCU, a Valec teria reincluído o valor correspondente a esse item na contratação da SPA, resultando em superfaturamento (peça 57, p. 12). As citações foram dirigidas aos Srs. José Francisco da Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e à SPA (peça 65, p. 4-5).

167. Assim como a unidade instrutiva, penso que os argumentos apresentados pelos responsáveis são insuficientes para afastar plenamente o superfaturamento apurado nestes autos, bem como para elidir suas responsabilidades pelo débito. A única exceção seria relativamente ao espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, cuja defesa, conforme concluiu a unidade instrutiva, estaria prejudicada, neste caso concreto, pelo falecimento do gestor e pela natureza complexa da irregularidade que lhe foi imputada (peça 134, p. 48).

168. Em sua defesa, a SPA refuta a existência de superfaturamento. A empresa alega que *a tabela referencial do Sicro deve ser adaptada a cada caso concreto*", uma vez que ela não consideraria "*as produtividades e outras características e peculiaridades próprias de cada empreendimento*". Aduz que parte relevante do sobrepreço apontado "*está ligada à diferença entre o BDI adotado pela tabela referencial do Sicro e pelos auditores do TCU (23,90%) e aquele que foram então praticado no Contrato (45,67%) e validado pela Valec*". Acrescenta que "*a Valec não viabilizou que a SPA tivesse a produtividade necessária para a consecução do*

objeto do contrato no prazo de 12 meses", o que teria impactado negativamente a execução contratual (peça 103, p. 12 e 14).

169. Como ressaltado pela SeinfraPortoFerrovia, trata-se de alegações genéricas, desacompanhadas de elementos aptos a comprovar especificidades da obra que pudessem infirmar as conclusões da unidade instrutiva ou afastar a utilização do Sicro, referencial cuja utilização em serviços de infraestrutura ferroviária já foi validada por esta Corte em outros processos e que vem sendo utilizado nas auditorias dos diversos lotes da FNS (Acórdãos 462/2010, 3.061/2011, 1.884/2014, todos do Plenário). Nessa linha, reproduzo excerto do voto condutor do Acórdão 2.002/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que examinou o Contrato 21/2001 relativo a outro trecho da FNS:

"117. Acerca disso, vale destacar que **a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de ser viável a adoção do Sicro como paradigma de preços para obras ferroviárias, inclusive a taxa de BDI**, conforme Acórdãos 2.843/2008, 462/2010, 3.061/2011, 3.003/2014 e 1.884/2014, todos do Plenário. Nesse diapasão, os valores informados no Sistema de Custos Rodoviários - Sicro para os BDI e para os custos unitários de serviços e respectivos insumos aplicam-se, também, a obras ferroviárias, dada a similaridade dos empreendimentos." (destacamos)

170. Sobre o tema, cumpre esclarecer que o Sinapi e o Sicro são utilizados pelo TCU como **indicativo dos valores praticados no mercado** em trabalhos que visem à verificação da **economicidade** da contratação, cabendo a quem questiona sua adequação a determinado caso concreto, comprovar suas alegações. É nesse sentido a jurisprudência do Tribunal:

Acórdão 618/2006-TCU-Plenário (sumário) (Relator Ministro Marcos Bemquerer)

3. A jurisprudência deste Tribunal tem considerado que os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são **indicativos dos valores praticados no mercado** e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está **injustificadamente acima do total previsto no Sinapi**. (destacamos)

Acórdão 3.061/2011-TCU-Plenário (voto condutor) (Relator Ministro Valmir Campelo)

Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, **adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado**. **Ilações em contrário tem o onus probandi de quem as apresenta**. (destacamos)

Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara (relatório) (Relator Ministro Augusto Sherman)

No presente caso, o exame dos preços contratuais com base nos valores do Sinapi, serve como **parâmetro para que este órgão de controle verifique a aderência dos preços contratados aos valores de mercado**. Assim, ao invés de criticar as referências do Sinapi, **cabe ao gestor justificar porque, eventualmente, os serviços do contrato não se ajustam as composições do sistema referencial**. (destacamos)

171. Especificamente quanto ao BDI, argumentos semelhantes aos trazidos pela SPA já foram objeto de análise pelo TCU em outros processos relacionados à construção da FNS. No caso em exame, a unidade técnica utilizou como parâmetro o BDI do Sicro relativo a março de 2006 (23,9%), valor compatível com os limites de BDI para obras ferroviárias obtidos em estudo realizado por esta Corte (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário). O excerto do voto condutor do Acórdão 1.884/2014, da lavra do Ministro Augusto Sherman, ilustra a posição que vem sendo adotada pelo Tribunal:

20. Quanto ao BDI, aduzo que por reiteradas vezes este Plenário já corroborou o entendimento de que **o BDI do Sicro é um referencial adequado para as obras ferroviárias. Notadamente em relação ao empreendimento da Ferrovia Norte-Sul, o tema já foi enfrentado nos Acórdãos nº s 2.843/2008, 462/2010, 1.910/2010, 1.922/2011, 1923/2011 e 3.061/2011, todos do Plenário**, adotados sob votos condutores do emérito Ministro Valmir Campelo e alusivos aos outros dez contratos comentados em linhas anteriores deste voto. Transcrevo adiante excertos do voto condutor do Acórdão 1.922/2011:

"13. Entretanto, como expus, um BDI médio - aceitável - tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato. Pensar em contrário seria admitir que a Administração pudesse contratar preços abusivos, sob a égide de encargos indiretos sobreavaliados.

14. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra, harmônico entre os interesses da Administração e do particular.

15. Quanto à utilização do Sicro como referência, já discorri no voto condutor do Acórdão 2.843/2008-Plenário que, seja em uma rodovia, seja em uma ferrovia, os impostos seriam idênticos; a faixa de lucro aceitável também; no rateio da administração central sobre a obra, considerando empresas de mesmo porte (ou até maiores em ferrovias) , igualmente não se alvitraria grande diferença; os custos administrativos locais, com um único canteiro de obras a abastecer uma obra construída linearmente e sucessivamente a partir de um ponto, apresentam igual semelhança.

16. **Neste ponto, a alegação genérica de que as exigências técnicas e qualitativas das ferrovias seriam distintas, em comparação com as rodovias, é um sofisma**. Na realidade, em se tratando da boa técnica de engenharia de custos, cada serviço possui sua tecnologia construtiva distinta, mas todos tem insumos passíveis de serem discriminados em uma composição, onde os tempos de ciclo dos equipamentos e a produtividade da mão de obra são devidamente considerados para a aferição do valor unitário de cada encargo. No que concerne às despesas indiretas, se existe algum custo administrativo que implique em tamanha distinção de tratamento - principalmente quanto à administração local - tal particularidade também seria passível de discriminação objetiva; e neste tópico, não vislumbro tamanha discrepância deste esforço administrativo em uma ferrovia se comparada a uma rodovia.

17. Concordo, ainda, com a Secob-2 quando assevera que as obras metroviárias não são paradigmas adequados para o caso em tela, uma vez que são executadas em ambientes urbanos, via de regra, com a utilização de vários canteiros e almoxarifados distribuídos por toda a obra." (destacamos)

172. Da mesma forma, entendo que não merece prosperar a alegação de prejuízos à produtividade atribuíveis à Valec. Sobre esse ponto, a SeinfraPortoFerrovia esclarece que houve aditivos contratuais que alteraram o projeto inicial e elevaram os custos em 21,41% (peça 134, p. 11).

173. A unidade técnica analisou e refutou as alegações feitas pela SPA quanto aos diversos itens da planilha orçamentária, acolhendo tão somente e de forma parcial a necessidade de revisão do superfaturamento do item relativo a talas de junção e execução de furos (peça 134, p. 24):

Já em relação às talas e furos, a empresa possui razão, a composição referencial do TCU contém a quantidade de material para um trecho de quarenta metros quando deveria ter considerado o consumo por quilômetro. Entretanto, a composição elaborada pela SPA (peça 103, p. 66) também contém inconsistências. Realizadas as devidas correções, especificamente alterando o quantitativo de talas de junção de junção, de 0,667 para dezesseis pares por quilômetro de linha, e número de furos, de dois para 96, o valor referencial do serviço passou de R$ 48.263,08 para R$ 52.442,83 (peça 130, p. 11), consequentemente, o superfaturamento observado no serviço foi reduzido de R$ 3.764.521,69 para R$ 3.167.653,86, uma diferença a menor de R$ 596.867,83. (destacamos)

174. Os ajustes efetuados estão demonstrados na peça 130, que evidencia a redução do percentual de superfaturamento para **14,87%** do total do contrato, percentual que foi aplicado às medições conforme peça 131.

175. A SeinfraPortoFerrovia propõe, ainda, afastar o débito relativo à irregularidade "**c**" (superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento), uma vez que o valor relativo a essa irregularidade já estaria computado na irregularidade "**a**".

176. Considero pertinentes as análises promovidas pela unidade especializada e manifesto minha concordância com os ajustes sugeridos.

177. No que tange à responsabilidade dos gestores citados – excetuando-se o espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, em relação ao qual se propõe julgar as contas iliquidáveis –, penso não terem sido apresentados elementos aptos a afastar suas responsabilidades, que, a meu ver, estão suficientemente delineadas no despacho de peça 64 e na instrução de mérito (peça 134, p. 41-42, 46-47, 52, 57).

178. Especificamente quanto à Sra. Maria Estela Filardi, chefe da Assessoria Jurídica da Valec, cumpre destacar que, como bem ressaltado pela unidade técnica, ao contrário do alegado, ela tinha ciência do sobrepreço apontado pelo TCU no contrato anterior, já que apresentou agravo contra a determinação de retenção cautelar que havia sido feita naquele processo (TC 018.509/2008-9, peça 6, p. 56). Apesar disso, não alertou, em seu parecer prévio à celebração do Contrato 37/2009, sobre a necessidade de ajustes em face do questionamento existente sobre a regularidade dos preços (peça 28, p. 11).

179. No que tange à SPA, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido da responsabilização da empresa contratada, beneficiária dos valores superfaturados, como se depreende dos **enunciados** de jurisprudência a seguir:

Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler)

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, **contribuem para o superfaturamento dos serviços**, **sujeitando-se à responsabilização solidária** pelo dano evidenciado.

Acórdão 1.757/2008-TCU-Plenário (Relator Ministro Ubiratan Aguiar)

O **superfaturamento contratual decorrente da assinatura de aditivos que provocaram significativo desequilíbrio econômico-financeiro** do contrato **enseja a responsabilização** solidária dos gestores responsáveis e **da empresa contratada**.

Acórdão 1.392/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)

O fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação **não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado** no contrato, uma vez que a obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico administrativo relativo às contratações públicas.

Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois **à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado** (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993) , **independentemente de eventual erro cometido pela Administração** quando da elaboração do edital e do orçamento. (destacamos)

180. Adicionalmente aos encaminhamentos sugeridos pela unidade especializada, proponho o julgamento pela irregularidade das contas da SPA. Por meio do Acórdão 321/2019-TCU-Plenário, ao julgar incidente de uniformização de jurisprudência, esta Corte firmou o entendimento de que:

9.1. (...) compete ao TCU **julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem dano ao erário**, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, **desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de** ato, **contrato administrativo** ou instrumento congênere **sujeitos ao Controle Externo**. (destacamos)

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO DO PARQUET ESPECIAL DE CONTAS

181. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela unidade técnica às peças 134-136, sugerindo, em acréscimo, julgar irregulares as contas da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda."

5. Estando os autos conclusos para julgamento, sobreveio a edição da Resolução-TCU 344/2022, que regulamentou a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito desta Corte. Diante da inovação normativa, foi proferido o despacho à peça 144, determinando a restituição do feito à unidade técnica para a atualização do exame prescricional à luz dos novos parâmetros.

6. Em cumprimento à referida determinação, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) elaborou a instrução constante das peças 146-148, cuja análise e conclusões reproduzo abaixo:

"

"INTRODUÇÃO

1.Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário (peça 2), da relatoria do ministro Bruno Dantas, que determinou a conversão do TC 010.478/2010-8 em tomada de contas especial (TCE) para quantificar o débito e apurar os responsáveis por irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, referente ao Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (SPA), considerando as deliberações contidas nos acórdãos 2.246/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, e 1.887/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman.

2.O presente processo foi constituído para tratar dos indícios de sobrepreço relacionados ao Lote 9 da construção da Ferrovia Norte-Sul, correspondente ao trecho Ribeirão do Tabocão – Entroncamento da TO-080.

3.A construção desse trecho de ferrovia esteve inicialmente sob a responsabilidade da Construtora Norberto Odebrecht, por força do Contrato 022/2006. Todavia, após a decisão do TCU de determinar a retenção cautelar de 10% das faturas para prevenir o possível dano, a empresa então contratada decidiu abandonar as obras do lote em questão.

4.Para dar continuidade aos serviços e concluir o remanescente da obra, a Infra S.A, optou por contratar a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio S.A., segunda colocada no certame vencido pela Odebrecht. Para tanto, celebrou o Contrato 037/2009, no valor de R$ 195.551.896,89.

5.Após exame das alegações de defesa, a proposta uniforme da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária – SeinfraPortoFerrovia (peças 134-126) e do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 137) foi, em síntese, no sentido de julgamento das contas de alguns responsáveis pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa.

6.A presente instrução visa a atender a determinação constante do Despacho do Relator (peça 144), Ministro Jhonatan de Jesus, *litteris*:

O processo foi tramitado ao gabinete do então relator em 16/10/2020, tendo sido aplicada a jurisprudência até então em vigor no TCU para análise da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória.

Diante da superveniência da Resolução-TCU 344/2022, entendo necessária a atualização do exame quanto à incidência da prescrição. Tal exame, nos termos do art. 6º da referida norma, deve considerar entre as causas interruptivas aquelas eventualmente ocorridas em outros processos relativos às obras de construção da Ferrovia Norte-Sul, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal do dano ora apurado.

Ante o exposto, restituo o feito à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária para análise da incidência de prescrição conforme os parâmetros delineados pela nova norma.

HISTÓRICO

7.As primeiras irregularidades apuradas nesta TCE tiveram origem nos autos do TC 018.509/2008-9, que cuidou de levantamento de auditoria realizado no âmbito do Fiscobras 2008, tendo por objeto as obras de construção da FNS no estado de Tocantins. Naquela oportunidade, a fiscalização abrangeu onze contratos referentes à construção de subtrechos da ferrovia: Contratos 11/2000, 10/2002, 25/2005, 10/2006, 11/2006, 21/2006, 22/2006, 35/2007, 36/2007, 37/2007 e 38/2007.

8.Em todos os contratos foram levantados indícios de sobrepreço. Assim, em 16/9/2008, o Ministro Relator daquele processo, Ministro Valmir Campelo, determinou a retenção cautelar de 10% dos pagamentos a serem realizados nos Contratos 22/2006, 35/2007, 36/2007, 37/2007 e 38/2007. A decisão monocrática foi, posteriormente, confirmada pelo plenário desta Corte mediante os Acórdãos 2.143/2008 e 2.843/2008, ambos de relatoria do Ministro Valmir Campelo, que decidiram agravos interpostos contra a decisão cautelar, respectivamente, pela Infra S.A. e pelas contratadas.

9.Os outros seis contratos fiscalizados por ocasião do Fiscobras 2008 (Contratos 11/2000, 10/2002, 25/2005, 10/2006, 11/2006 e 21/2006) já se encontravam, à época da fiscalização, encerrados ou em adiantado estado de execução. Dessa forma, foram realizadas audiências dos responsáveis e oitivas das empresas interessadas para que apresentassem defesa quanto aos indícios de sobrepreço que, caso não fossem elididos, ensejariam proposição no sentido de se instaurar as competentes tomadas de contas especiais.

10.As providências subsequentes para a apuração dos possíveis danos sofridos pela Infra S.A. decorrentes dos onze contratos foram definidas pelo Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, do qual se reproduz abaixo os itens pertinentes ao tema até aqui desenvolvido:

9.2. autuar processo apartado de tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei nº 8.443/92 e do art. 252 do Regimento Interno/TCU e na forma do art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, para fins de quantificação do débito e citação dos responsáveis, em razão de superfaturamento identificado no Contrato **CT 022/06** (conforme planilha de cálculo de fls. 18/21 do Anexo 18), celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A e a Construtora Norberto Odebrecht S/A;

9.3. declarar insubsistente a medida cautelar de retenção de valores determinada pelo item 18.1 da decisão monocrática de fls. 295/296 (homologada pelo Plenário em Sessão de 17 de setembro de 2008), com relação ao Contrato CT 022/06, tendo em vista a rescisão da referida avença, devendo a Valec manter os valores já retidos, os quais serão abatidos do valor do débito a ser apurado no processo de tomada de contas especial constituído por força do item anterior deste acórdão;

9.4. determinar à Secob que:

9.4.1. constitua processos apartados destes autos, para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07, 038/07 e **037/09**, autuando um processo para cada contrato fiscalizado;

9.4.2. prossiga na análise das respostas às audiências já promovidas nestes autos, exceto com relação aos indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07, 038/07 e **037/09**, que deverão ser tratados nos processos apartados a serem constituídos na forma do subitem anterior;

(...)

9.4.4. concluído o exame das respostas às audiências (item 9.4.2) e não elididos os indícios de sobrepreço e superfaturamento nos Contratos 011/2000, 010/2002, 025/2005, 010/2006, 011/2006 e 021/2006, proponha, se for o caso, a constituição de processos apartados de tomada de contas especial, um para cada contrato; (grifos acrescidos)

11.Em decorrência da determinação contida no item 9.4.1 acima, o Tribunal proferiu os Acórdãos 1.884/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, 3.183/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, 3.061/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, 1.298/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, no âmbito dos TC 010.531/2010-6, 006.981/2011-9, 010.530/2010-0, **010.478/2010-8**, respectivamente, que ordenaram a conversão dos referidos processos em tomadas de contas especiais para quantificar o dano e apurar os responsáveis pelas irregularidades constatadas nos Contratos 35/2007, 36/2007, 37/2007, 38/2007, **37/2009**.

12.Na mesma linha, o Acórdão 1.910/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, dentre outras deliberações, determinou a constituição de processos apartados de TCE para os demais contratos fiscalizados no âmbito do Fiscobras 2008 e que se encontravam já encerrados ou em avançado estágio das obras (Contratos 10/2002, 11/2000, 25/2005, 10/2006, 11/2006 e 21/2006).

13.Especificamente quanto ao Lote 9 da FNS, importante registrar que o Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, determinou a constituição de dois processos apartados de TCE: o TC 011.226/2010, que trata do Contrato 22/2006, e o presente processo (TC 013.808/2015-0) para tratar do Contrato 37/2009, celebrado com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., segunda classificada no certame licitatório, após a rescisão do primeiro ajuste.

14.Fiscalização no âmbito dos Fiscobras 2010, também identificou irregularidades no Lote 9 da FNS (Contrato 37/2009). Por determinações do Acórdãos 2.246/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, todas as irregularidades estão sendo examinadas neste processo, com vistas a promover uma abordagem conjunta e uniforme das ocorrências.

15.A instrução inicial (peça 6) propôs a realização de diligência com vistas ao saneamento dos autos.

16.Procedidas as diligências, foi lavrada a instrução de peças 57-59 onde se buscou apurar os indícios concernentes às seguintes irregularidades:

a) superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008; Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo);

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada (Fiscobras 2009; Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman);

c) superfaturamento decorrente de reajustamento irregular das obras de arte especiais (Fiscobras 2009; Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman);

d) liquidação irregular da despesa em virtude da aplicação genérica de fatores de compactação entre cortes e aterros, além do acréscimo considerável do movimento de terra executado em relação ao previsto do projeto executivo (Fiscobras 2009; Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman);

e) falência precoce de serviços já executados e pagos pela Administração em trechos de corte excessivamente íngremes sem a devida cobertura de proteção vegetal, além do afloramento de água nas encostas e construção inadequada de sarjetas no pé dos taludes, a repercutir no seu desmoronamento (Fiscobras 2009; Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman); e

f) superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado devido à inclusão de um fator de empolamento aos volumes escavados dos serviços de terraplenagem (Fiscobras 2009; Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman); e

g) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento (Fiscobras 2010; Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, da Relatoria do Ministro Valmir Campelo).

17.Após a análise da documentação juntada aos autos, restaram afastados os indícios de superfaturamento referentes aos itens “c”, “d”, “e” e “f”.

18.Para as demais irregularidades, itens “a”, “b” e “g”, foram identificados os responsáveis e calculado o débito para cada tipo de superfaturamento identificado no Contrato 37/2009. Os valores de débito para cada irregularidade foram os abaixo discriminados:

a) superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao mercado nos serviços mais relevantes, incluindo os serviços de estacas escavadas – R$ 82.676.029,08, valor atualizado até 19/9/2017 (peça 51);

b) superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado devido à inclusão de um fator de empolamento aos volumes escavados dos serviços de terraplenagem – R$ 1.687.537,70, valor atualizado até 22/9/2017 (peça 56);

c) superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento - R$ 4.211.586,19, valor atualizado até 22/9/2017, (peça 53).

19.Dessa forma, foi apresentada proposta de encaminhamento no sentido da citação dos responsáveis, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres da Infra S.A. as quantias indicadas, atualizadas monetariamente até o efetivo recolhimento.

20.Os autos foram submetidos à consideração do Relator, Ministro Bruno Dantas, que acolheu as propostas de encaminhamento formuladas para as ocorrências "c", "d", "e" e "f". No que tange às propostas de citação, assim se manifestou Sua Excelência:

42. Diante desse quadro, autorizo a unidade instrutora a promover as seguintes citações, sem prejuízo de que a SeinfraPortoFerrovia, por ocasião de levantamentos que tenha efetuado em articulação com a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações) por determinações de outros processos de minha relatoria, como no TC 020.671/2015-6 e no TC 008.645/2015-9, inclua outras condutas delitivas de agentes públicos da Valec, desde que fundadas em elementos que as associem aos atos praticados no processo de dispensa do qual resultou o Contrato CT 37/2009:

1.1. Realizar, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno, a citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. as quantias devidas abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, tendo em vista a ocorrência de superfaturamento identificado no Contrato CT 37/2009, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), para construção do remanescente de obra do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no trecho Ribeirão do Tabocão - Entroncamento da TO-080, no estado de Tocantins, abatendo-se na oportunidade a quantia já ressarcida, quando for o caso, na forma da legislação em vigor:

1) Ocorrência: superfaturamento decorrente de preço excessivo frente ao de mercado nos serviços mais relevantes.

Condutas:

a) José Francisco da Neves (062.833.301-34), ex-diretor-presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado e autorizar a despesa no valor de R$ 195.551.896,89, com fundamento no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, bem como por anuir os atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico, do orçamento-base, mediante a ordem de dar continuidade à Concorrência 002/2005, o que resultou em superfaturamento do Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) Sr. Ulisses Assad (008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela supervisão e anuência dos atos praticados pelas instâncias hierárquicas inferiores no tocante à aprovação do projeto básico e do orçamento-base da Concorrência 002/2005, contendo itens com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a prática de atos ordinatórios no mencionado certame, resultando no superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f" c/c art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) Maria Estela Filardi (348.592.927-15), na qualidade de Chefe da Assessoria Jurídica da Valec à época, por ter aposto visto no Contrato CT 37/2009 e por ser signatária de parecer jurídico com exposição de motivo favorável à contratação, por dispensa, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, e sobre o orçamento-base da Concorrência 002/2005, infringindo o disposto no art. 3º c/c arts. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) Luiz Carlos de Oliveira Machado (222.706.987-20), ex-superintendente de construção da Valec, pela prática de atos que subsidiaram a celebração do Contrato CT 37/2009, com preços excessivos frente aos de mercado, mediante a elaboração da nota técnica, de 19/8/2009, contendo a posição financeira do Contrato CT 022/2006, bem como a planilha de quantidades e preços do Lote 09, a despeito dos indícios de sobrepreço que pairavam sobre o Contrato CT 022/2006, concorrendo para o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

e) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços excessivos frente aos de mercado, e, consequentemente,

beneficiar-se do superfaturamento, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1	115.789,50	22/10/09
2	1.294.332,09	12/11/09
3	2.786.600,96	11/12/09
4	2.003.158,28	28/12/09
5	2.771.388,67	23/02/10
6	2.470.788,87	15/03/10
7	1.963.988,94	22/04/10
8	2.067.913,62	30/04/10
9	3.700.502,38	10/06/10
10	4.907.010,36	30/06/10
11	4.898.688,55	31/08/10
12	5.093.785,56	02/09/10
13	1.755.679,09	08/10/10
14	1.298.306,15	05/11/10
15	701.450,93	30/12/10
16	645.242,61	30/12/10
17	591.655,72	09/02/11
18	1.440.219,29	17/03/11
19	682.841,93	14/04/11
20	162.960,67	03/06/11
21	275.317,53	12/07/11
22	28.872,53	22/07/11
23	23.232,83	08/09/11
24	165.569,66	22/09/11
25	152.958,58	18/10/11
26	87.091,76	29/12/11

Valor atualizado em 19/9/2017: R$ 82.676.029,08

2) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada.

Condutas:

a) José Francisco da Neves (062.833.301-34), ex-Diretor-Presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo preços acima dos de mercado relativos aos serviços de estaca escavada, bem como por celebrar o 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006, do qual resultaram os preços unitários das estacas escavadas, com sobrepreço, culminando em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º c/c o art. 25, § 2º, do mesmo diploma legal e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) Ulisses Assad (008.266.408-00), na qualidade de diretor de Engenharia da Valec à época, que tinha a atribuição de supervisionar e coordenar os assuntos da superintendência de construção, por aprovar a Nota Técnica 01 – 022/06, autorizar a emissão do 2° Termo Aditivo ao Contrato CT 022/2006 e celebrar o mencionado aditivo, no qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os

princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) Espólio de André Luiz de Oliveira (114.568.411-49), na qualidade de superintendente de construção da Valec à época, por elaborar a Nota Técnica 01 – 022/06, na qual foram estabelecidos os preços das estacas escavadas com sobrepreço, do qual resultou o superfaturamento no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por ter se beneficiado do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada apurado no Contrato CT 37/2009, infringindo o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2	110.339,77	12/11/09
3	631.713,44	11/12/09
5	50.785,52	23/2/10

Valor atualizado em 22/9/2017: R$ 1.687.537,70

3) Ocorrência: Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento.

Condutas:

a) José Francisco da Neves (062.833.301-34), ex-diretor-presidente da Valec, por celebrar o Contrato CT 37/2009 contendo valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento de material escavado, apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

b) Sr. Ulisses Assad (008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de Engenharia da Valec, pela omissão em atuar no sentido de impedir a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, atividade inerente às suas atribuições, que compreendiam a coordenação, orientação e supervisão dos atos praticados pela Superintendência de Construção, o que resultou em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988;

c) Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20), na qualidade de Superintendente Geral de Obras da Valec, por assinar a Nota Técnica (peça 28, p. 12-28), de 19/8/2009, que subsidiou a contratação das obras remanescentes do Lote 9 da FNS (Contrato CT 37/2009) com a inclusão de valores injustificados referentes ao estorno do pagamento indevido do empolamento apontado pelo TCU em auditorias anteriores, que resultaram em superfaturamento, infringindo a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988; e

d) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78), na condição de empresa contratada, por se beneficiar dos pagamentos dos serviços com volume a maior de material transportado (empolamento), que resultaram em superfaturamento no Contrato CT 37/2009, a norma 80-NMP-000F-00-7000 da Valec e o disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993 e os princípios da eficiência e da economicidade, insculpidos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal de 1988.

Relação de débito:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
26	2.626.585,74	29/12/2011

Valor atualizado em 22/9/2017: R$ 4.211.586,19

21.A análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis foi feita na instrução de peça 134, que apresentou proposta no sentido de julgamento das contas de alguns responsáveis pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa.

22.Essa proposta foi acolhida pelos dirigentes da então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária – SeinfraPortoFerrovia (peças 135 e 136) e endossada pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 137).

23.Os autos foram submetidos ao Relator, Ministro Jhonatan de Jesus que, ao constatar que as manifestações realizadas tanto pela extinta SeinfraPortoFerrovia quanto pelo MPTCU, mormente no que tange ao instituto da prescrição, foram lançadas antes da edição da Resolução TCU 344/2022, que regulamentou, no âmbito do Tribunal, a prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento, determinou (peça 144) a restituição dos autos a esta unidade técnica para análise da incidência de prescrição conforme os parâmetros delineados pela nova norma.

24. Passa-se a analisar a ocorrência das pretensões punitivas e de ressarcimento, bem como da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução TCU 344/2022, em cumprimento do Despacho do Relator, acima referenciado.

Exame da Prescrição da Pretensão Punitiva, de Ressarcimento e Intercorrente do TCU

25.Atualmente, a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, no âmbito do TCU, encontra-se regulamentada pela Resolução TCU 344/2022 que em seu art. 2º estabelece: "Prescreve em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, contados dos termos iniciais indicados no artigo 4º, conforme cada caso". Quanto à prescrição intercorrente, o art. 8º do referido normativo dispõe que: "Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso."

26.As irregularidades apontadas nesses autos, após instrução de peças 57-59 e pronunciamento do então Relator, Ministro Bruno Dantas (peça 64), foram as seguintes:

a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008 - TC 018.509/2008-9 – Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo; e Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas);

b) Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada; (Fiscobras 2009 -TC 010.141/2009-6 – Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman);

c) Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento (Fiscobras 2010 - Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo).

27.A ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, de ressarcimento e intercorrente para cada uma das irregularidades apontada e respectivos responsáveis será analisada nos tópicos a seguir.

a) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes. (Fiscobras 2008 - TC 018.509/2008-9 – Acórdão 462/201-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo; e TC - TC 010.478/2010 - Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas)

28.Essa irregularidade foi constatada quando da realização da Fiscalização 86/2008 (Fiscobras 2008) – TC 018.509/2008-9. Nessa fiscalização foram identificados indícios de sobrepreço e superfaturamento em diversos contratos destinados à construção da FNS, conforme Relatório de Fiscalização (TC 018.509/2008-9; peças 2, p. 48-50; 3, p. 2-50; 4, p. 1-50; 5, p. 1-50; 6, p. 1-34). Inicialmente, as irregularidades concernentes ao Lote 9 foram constatadas no contrato 22/2006, que foi rescindido, e as obras remanescentes passaram a ser executadas no contrato 37/2009.

29.Em 16/9/2008, o Relatório foi encaminhado ao Relator, Ministro Valmir Campelo, caracterizando a tomada de conhecimento da irregularidade pelo Tribunal. Nessa mesma data, o Relator proferiu o despacho de peça 6, p. 35-46 (TC 018.509/2008/9, determinando a retenção cautelar de valores tidos por excessivos e a adoção de diversas medidas com vistas ao saneamento dos autos: diligências, oitivas, inspeções etc.

30.Após os tramites regulamentares, em 17/3/2010, no âmbito do TC 018.509/2008-9, foi prolatado o Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo, determinando, entre outras medidas, em seu item 9.4.1. (peça 17, p. 64-66), *litteris*:

9.4. determinar a Secob que:

9.4.1. constitua processos apartados destes autos, para prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço nos Contratos 035/07, 036/07, 037/07. 038/07 c **037/09**, autuando um processo para cada contrato fiscalizado;

31.Cabe destacar que, com relação ao Contrato 37/2009, não se verifica a incidência de nenhuma das prescrições disciplinadas pela Resolução TCU 344/2022, no TC 018.509/2008-9.

32.Dessa forma, o prazo prescricional inicial com relação ao Contrato 37/2009 seria de 17/3/2010 a 17/3/2015, nos termos do art. 5º, inciso II, § 2º, da Resolução TCU 344/2022.

33.Em cumprimento à determinação contida no item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, autuou-se, em 19/04/2010, o processo apartado de Relatório de Levantamento de Auditoria TC 010.478/2010-9, apensado a estes autos, destinado a prosseguir na investigação de indícios de sobrepreço no Contrato CT 37/2009.

34.Nos termos da Resolução TCU 344/2022, a prescrição foi suspensa ou interrompida, após 17/3/2010, data da prolação do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, pelos seguintes eventos:

Data da suspensão ou interrupção	**Descrição**	**Resolução TCU 344/2022**	**Localização**
09/06/2010	Requerimento interposto pela SPA	Art. 7º, VI	Peça 7, p. 49-53, do TC 010.478/2010-8
12/07/2010	Ciência da oitiva, determinada pelo subitem 9.4.5 do Acórdão 462/2010-TCU-P, pela Infra S.A.	Art. 5º, I.	Peça 7, p. 56, do TC 010.478/2010-8
15/07/2010	Ciência da oitiva, determinada pelo subitem 9.4.5 do Acórdão 462/2010-TCU-P, pela SPA.	Art. 5º, I.	Peça 7, p. 71, do TC 010.478/2010-8
15/07/2010	Instrução da unidade técnica (data em que o titular da Secob apôs seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peça 7, p. 58-59, do TC 010.478/2010-8
19/07/2010	Suspensão do curso do prazo prescricional por trinta dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da Infra S.A.	Art. 7º, VI	Peça 7, p. 60, do TC 010.478/2010-8
29/07/2010	Suspensão do curso do prazo prescricional por trinta dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da SPA	Art. 7º, VI	Peça 7, p. 61-62, do TC 010.478/2010-8
17/08/2010	Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, deferindo as prorrogações de prazo	Art. 7º, VI	Peça 7, p. 63-65, do TC 010.478/2010-8
23/09/2010	Suspensão do curso do prazo prescricional por 55 dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da SPA	Art. 7º, VI	Peça 7, p. 74-75, do TC 010.478/2010-8
14/01/2013	Instrução de mérito da unidade técnica (data em que o titular da Secob apôs seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 28-30 do TC 010.478/2010-8
04/03/2013	Memorial apresentado pela SPA suspendendo o prazo prescricional	Art. 7º, VI	Peça 38 do TC 010.478/2010-8
11/03/2013	Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo encaminhando os autos ao MPTCU	Art. 5º, II.	Peça 42 do TC 010.478/2010-8
01/08/2013	Parecer do MPTCU	Art. 5º, II.	Peça 47 do TC 010.478/2010-8

16/10/2013	Despacho do Relator, Ministro Valmir Campelo, encaminhando os autos à unidade técnica para exame complementar	Art. 5º, II.	Peça 50 do TC 010.478/2010-8
19/08/2014	Instrução de mérito da unidade técnica (data em que o titular da Secob após seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 56-58 do TC 010.478/2010-8
02/09/2014	Despacho do Relator, Ministro Bruno Dantas, encaminhando os autos ao MPTCU	Art. 5º, II.	Peça 59 do TC 010.478/2010-8
13/11/2014	Parecer do MPTCU	Art. 5º, II.	Peça 60 do TC 010.478/2010-8
11/12/2014	Despacho do Relator, Ministro Bruno Dantas, encaminhando os autos à unidade técnica para exame complementar	Art. 5º, II.	Peça 63 do TC 010.478/2010-8
06/04/2015	Instrução de mérito da unidade técnica (data em que o titular da Secob após seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 65-67 do TC 010.478/2010-8
27/05/2015	Prolação do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas), por meio do qual foi determinada a conversão do TC 010.478/2010-8 em TCE	Art. 5º, II.	Peças 68-70 do TC 010.478/2010-8

35.Com a prolação do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, interrompeu-se o prazo prescricional das pretensões punitivas e ressarcitória, começando a correr novo prazo a partir de 27/5/2015 e se encerrando em 27/5/2020, nos termos do art. 5º, inciso II e § 2º, da Resolução TCU 344/2022.

36.Outrossim, cumpre registar que o processo TC 010.478/2010 em momento nenhum ficou paralisado por mais de três anos, afastando dessa forma a incidência da prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

37.Em cumprimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, autuou-se, em 16/6/2015, o presente processo de tomada de contas especial (TC 013.808/2015-0), destinado a apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento, concernentes às irregularidades constatadas no Contrato 37/2009.

38.Nos termos da Resolução TCU 344/2022, a prescrição foi suspensa ou interrompida, após 27/5/2015, data da prolação do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, pelos seguintes eventos:

Data da suspensão ou interrupção	**Descrição**	**Resolução TCU 344/2022**	**Localização**
12/11/2015	Instrução da unidade técnica (data em que o titular da SeinfraPortoFerrovia após seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 6-8 do TC 013.808/2015-0
26/11/2015	Ciência de diligência, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias.	Art. 5º, I.	Peça 10 do TC 013.808/2015-0
17/12/2015	Suspensão do curso do prazo prescricional por quinze dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da Infra S.A.	Art. 7º, VI	Peças 11, 14, 15 e 19 do TC 013.808/2015-0
16/10/2017	Instrução da unidade técnica (data em que o titular da SeinfraPortoFerrovia após seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 57-59 do TC 013.808/2015-0
25/7/2019	Despacho do Relator, Ministro Bruno Dantas, determinando a citação dos responsáveis.	Art. 5º, II.	Peça 64 do TC 013.808/2015-0
31/7/2019	Pronunciamento da SeinfraPortoFerrovia	Art. 5º, II.	Peça 65 do TC 013.808/2015-0

26/8/2019	Ciência da citação pelo Sr. Roberto Henrique Couto Corrieri, Procurador da SPA, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 76 do TC 013.808/2015-0
26/8/2019	Ciência da citação pelo Sr. Gabriel Miranda Coelho, Procurador da Sra. Maria Estela Filardi, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 77 do TC 013.808/2015-0
26/8/2019	Ciência da citação pelo Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 78 do TC 013.808/2015-0
26/8/2019	Ciência da citação pela Sra. Roberta Dias Oliveira, inventariante do Sr. André Luiz de Oliveira suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 80 do TC 013.808/2015-0
4/9/2019	Suspensão do curso do prazo prescricional por 45 dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado	Art. 7º, VI	Peça 81 e 98 do TC 013.808/2015-0
4/9/2019	Suspensão do curso do prazo prescricional por 120 dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo do espólio do Sr. André Luiz de Oliveira	Art. 7º, VI	Peça 83, 97 e 98 do TC 013.808/2015-0
5/9/2019	Suspensão do curso do prazo prescricional por sessenta dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da empresa SPA	Art. 7º, VI	Peças 84 e 87 do TC 013.808/2015-0
4/11/2019	Suspensão do curso do prazo prescricional por trinta dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da empresa SPA	Art. 7º, VI	Peças 93, 97 e 98 do TC 013.808/2015-0
19/11/2019	Suspensão do curso do prazo prescricional por trinta dias, em decorrência de pedido de prorrogação de prazo da empresa SPA	Art. 7º, VI	Peças 96, 97 e 98 do TC 013.808/2015-0
13/5/2020	Ciência da citação pelo Sr. José Francisco das Neves, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 124 do TC 013.808/2015-0
20/5/2020	Ciência da citação pelo Sr. Ulisses Assad, suspendendo o prazo prescricional por quinze dias	Art. 5º, I.	Peça 128 do TC 013.808/2015-0
26/8/2020	Instrução de mérito da unidade técnica (data em que o titular da SeinfraPortoFerrovia apôs seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 134-136 do TC 013.808/2015-0
16/10/2020	Parecer do MPTCU	Art. 5º, II.	Peças 137 do TC 013.808/2015-0
21/11/2022	Petição interposta pela empresa SPA, alegando a ocorrência das prescrições punitiva e ressarcitória	Art. 7º, VI	Peça 141 do TC 013.808/2015-0
12/7/2023	Despacho do Relator, Ministro Jonathan de Jesus, encaminhando os autos à unidade técnica para exame da incidência de prescrição com base na Resolução TCU 344/2022	Art. 5º, II.	Peças 6-8, do TC 013.808/2015-0

39.Do quadro, depreende-se que o Despacho do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, interrompeu o prazo prescricional das pretensões punitivas e ressarcitória, começando a correr novo prazo a partir de 12/7/2023 e se encerrando em 12/7/2028, nos termos do art. 5º, inciso II e § 2º, da Resolução TCU 344/2022.

40.Outrossim, cumpre registar que o presente processo em momento nenhum ficou paralisado por mais de três anos, afastando, dessa forma, a incidência da prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

41.Diante do exposto, deve ser mantida a proposta de encaminhamento formulada pela instrução de peças 134-136, a qual contou com a anuência do MPTCU no que tange a irregularidade referente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes. (Fiscobras 2008 - TC

018.509/2008-9 – Acórdão 462/201-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo; e Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas).

b) superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado identificado nos serviços de estaca escavada (Fiscobras 2009 - TC 010.141/2009-6 - Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman).

42.Essa irregularidade foi detectada quando da realização da Fiscalização 109/2009 (Fiscobras 2009) – TC 010.141/2009-6. Nessa fiscalização foram constatados indícios de sobrepreço em diversos contratos destinados à construção da FNS, conforme Relatório de Fiscalização (TC 010.141/2009-6: peças 2, p. 15-50; 3, p. 1-50; e, 4, p. 1-44), entre esses o CT 22/2006.

43.Especificamente no que tange ao CT 37/2009, convém transcrever o seguinte excerto da instrução de peça 52, p. 32, do TC 010.141/2009-6), *litteris*:

(...)em função da rescisão do Contrato CT 22/2006 (firmado com a Odebrecht), o Acórdão 462/2010-TCU-Plenário determinou a constituição de processo apartado (TC 010.478/2010-8) para dar continuidade à análise das irregularidades encontradas no que se refere ao Contrato CT 37/2009, firmado com a SPA nas mesmas condições do contrato firmado com a Odebrecht.

Ressalta-se que o TC 010.478/2010-8 encontra-se nesta unidade técnica para avaliar a real existência de sobrepreço apontado no Contrato CT 37/2009, em decorrência do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, conforme Despacho do Ministro Valmir Campelo, datado 16/10/2013 (peça 51). Em razão disso, será proposta a remessa de cópia dos presentes autos para aquele processo apartado afim de que as irregularidades com prejuízo potencial ao erário tratadas nesta instrução sejam apuradas conjuntamente.

44.Em 3/8/2009, o Relatório foi encaminhado ao Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, caracterizando a tomada de conhecimento da irregularidade pelo Tribunal (TC 010.141/2009-6: peça 4, p. 44). Assim, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional se iniciaria em 3/8/2009 e se encerraria em 3/8/2014.

45.Em 11/8/2009 (peça 4, p. 45), mediante Despacho, o Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, determinou a realização de oitiva prévia da Infra S.A. e das empresas contratadas para elaboração do projeto executivo e execução das obras, interrompendo os prazos prescricionais, nos termos do art. 5º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, iniciando novo prazo prescricional que se findaria em 11/8/2014.

46.A realização das oitivas está resumida no quadro a seguir, onde também se calculou os novos prazos das prescrições punitivas e ressarcitórias, nos termos da Resolução TCU 344/2022, considerando as prorrogações de prazo deferidas pelo Relator, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, constantes dos despachos de peça 5, p. 7 e 16, do TC 010.141/2009-6.

Ofícios de oitiva TCU/Secob (TC 010.141/2009-6)

Ofício	Data	Peça/pg.	Responsável	Ciência	Peça/pg.	Data da Prescrição
326/2009	13/8/2009	4; p. 46-47	José Francisco das Neves	19/8/2009	9; p. 3	15/9/2014
327/2009	13/8/2009	4; p. 48-49	SPA Engenharia, Industria e Comércio Ltda.	20/8/2009	9; p. 6	8/10/2014
328/2009	13/8/2009	4; p. 50	Concremat Engenharia e Tecnologia S/A	19/8/2009	5; p. 5	7/10/2014
529/2009	13/8/2009	4; p. 51-52	Construtora Noberto Odebrecht S/A	19/8/2009	5; p. 8	9/10/2014
530/2009	13/8/2009	4; p. 53-54	CR Almeida S/A - Engenharia de Obras	21/8/2009	5; p. 1	6/10/2014

47.Nos termos da Resolução TCU 344/2022, a prescrição foi suspensa ou interrompida, após a realização das oitivas, pelos seguintes eventos:

Data da suspensão ou interrupção	Descrição	Resolução TCU 344/2022	Localização
21/10/2009	Elementos adicionais de defesa apresentados pela empresa Construtora Noberto Odebrecht S/A	Art. 7º, VI.	Peças 10-12 do TC 010.141/2009-6
21/11/2013	Instrução da unidade técnica (data em que o titular da SeinfraHidroFerrovia apôs seu "de acordo" com a instrução e com o parecer do diretor)	Art. 5º, II.	Peças 52-54 do TC 010.141/2009-6

27/5/2015	Prolação do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), determinando, entre outras providências, a remessa de cópia do TC 010.478/2010-8 para o TC 010.478/2010-8	Art. 5º, II.	Peças 64-66 do TC 010.141/2009-6

48.Assim, a contagem do prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento, cinco anos, se iniciaria no dia 27/5/2015, data da prolação do Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, e se encerraria em 27/5/2020.

49.Todavia, constata-se, no TC 010.141/2009-6 - Fiscobras 2009, a ocorrência da prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, pois, entre o último evento suspensivo, apresentação de elementos adicionais de defesa, pela empresa Construtora Noberto Odebrecht S/A, em 21/10/2009, e a instrução de peças 52-54, daqueles autos, datada de 21/11/2013, decorreram mais de três anos, não tendo ocorrido, entre as referidas datas, nenhum ato evidenciando o andamento regular do processo.

50.Desse modo, as análises das ocorrências referentes àquele processo ficam prejudicadas, que no presente caso seria o superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti).

c) Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento (Fiscobras 2010 - TC 007.527/2010-1 - Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo).

51.Essa irregularidade foi constatada quando da realização da Fiscalização 213/2010 (Fiscobras 2010) - TC 007.527/2010-1. Nessa fiscalização foram constatados indícios de sobrepreço e superfaturamento nos contratos 22/2006 e 37/2009 (obras remanescentes) destinados à construção do Lote 9 da FNS, conforme Relatório de Fiscalização (TC 007.527/2010-1; peças 2, p. 42-50; e, 3, p. 1-50). Entre as irregularidades detectadas foi apontado, *litteris*:

(...)

Assim, é possível perceber que, na verdade, foi inserido, por meio de item desnecessário, na planilha orçamentária/contratual que subsidiou a celebração do CT 037/09-SPA, o seguinte valor que ocasionou a elevação injustificada do valor do saldo remanescente:

- R$ 2.218.209,02 (dois milhões, duzentos e dezoito mil, duzentos e nove reais e dois centavos), referente ao pagamento indevido de empolamento, conforme determinação do TCU (Fonte: Nota Técnica SUCON S/N, datada de 19 de agosto de 2009). Observa-se que a Valec reconhecia como correta a determinação do TCU, quanto à necessidade de exclusão do fator de empolamento, utilizado indevidamente nos cálculos dos preços do CT 022/06-CNO, a ponto de deduzi-lo nos acertos junto à CNO. Assim, mostrou-se indevida e desarrazoada a reinclusão do valor correspondente, em uma nova contratação, agora junto à SPA Engenharia (CT 3 7/09), motivo em que se aponta o sobrepreço nesta nova contratação;

(...)

Sendo assim, depreende-se, de toda análise até então efetuada, que o CT 037/09-SPA possui um sobrepreço inicial da ordem de pelo menos R$ 2.218.209,02, referente ao estorno do pagamento indevido do empolamento (tratado no TC 10.141/200-6 - Fiscobras 2009, para o contrato rescindido 022/06-CNO).

52.Em 30/7/2010, o Relatório foi encaminhado ao Relator, Ministro Valmir Campelo, caracterizando a tomada de conhecimento da irregularidade pelo Tribunal. Assim, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022, o prazo prescricional das pretensões punitivas e de ressarcimento se iniciaria em 30/7/2010 e se encerraria em 30/7/2015.

53.Em 1/9/2010, foi prolatado o Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, que no item 9.2.3. foi determinado, *litteris*:

9.2.3. apensar cópia deste acórdão, do relatório e voto que o fundamentam, do relatório de fiscalização e demais peças processuais pertinentes, ao TC-010.478/2010-8, destinado à apuração de suposto sobrepreço no Contrato 037/09 firmado entre a Valec e a empresa SPA Engenharia, Construções e Comércio Ltda.;

54.Portanto, o prazo inicial para a ocorrência das pretensões punitiva e ressarcitória, nos termos da Resolução TCU 2022, seria de 1/9/2010, data da prolação do Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Valmir Campelo, até 1/9/2015.

55.Cumpre registrar, que para a irregularidade aqui tratada, não incidiu a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução 344/2022, visto que o TC 007.527/2010-1 em momento algum ficou parado por mais de três anos.

56.Outrossim, a partir de 1/9/2010, o sobrepreço do Contrato 37/2009, decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento, passou a ser tratado no processo apartado de Levantamento de Auditoria TC 010.478/2010-9, no qual, conforme análise efetuada nos parágrafos 34 a 37, desta instrução, não se verificou a incidência de nenhuma das prescrições disciplinadas pela Resolução TCU 344/2022.

57.Posteriormente, a ocorrência foi objeto da presente tomada de contas especial, para a qual também, conforme análise procedida nos parágrafos 38 a 40, desta instrução, não se verificou a incidência de nenhuma das prescrições disciplinadas pela Resolução TCU 344/2022.

58.Diante do exposto, deve ser mantida a proposta de encaminhamento formulada pela instrução de peças 134-136, a qual contou com a anuência do MPTCU no que tange a irregularidade referente ao superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento (Fiscobras 2010 - TC 007.527/2010-1 - Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo).

CONCLUSÃO

59.Estes autos tratam de tomada de contas especial instaurada por determinação do Plenário desse Tribunal para apurar prejuízos causados à Infra S.A., no âmbito do Contrato 37/2009. O ajuste tinha como objeto a construção das obras remanescentes do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), no trecho de 132 km entre o Ribeirão do Tabocão (km 586+620) e a Rodovia TO-080 (km 719), no estado de Tocantins.

60.Esta instrução teve por objetivo analisar as ocorrências das prescrições das pretensões de ressarcimento e punitiva, bem como a incidência da prescrição intercorrente, nos termos da Resolução TCU 344/2022, em cumprimento ao Despacho do Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, exarado à peça 144.

61.Conforme análises realizadas nos parágrafos 42 a 50, foi constatada a incidência da prescrição intercorrente para a irregularidade concernente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti).

62.Isto posto, será apresentada proposta no sentido de se reconhecer a incidência da prescrição intercorrente para essa irregularidade.

63.Já para as irregularidades concernentes ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes (Fiscobras 2008 - TC 018.509/2008-9 – Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo; e Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas); e, ao Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento (Fiscobras 2010 - TC 007.527/2010-1 - Acórdão 2.246/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo), as análises procedidas nos parágrafos 28 a 41 e 51 a 58, desta instrução, não detectaram a incidência de quaisquer das prescrições disciplinadas pela Resolução TCU 344/2022.

64.Dessa forma serão mantidas as propostas de encaminhamento apresentadas na instrução de peças 134-136, que contaram com a anuência do MPTCU (peça 137), para essas irregularidades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65.Ante todo o exposto e considerando a proposta de encaminhamento apresentada na instrução de peça 134-136, que contou com a anuência do MPTCU (peça 137), submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas ao Tribunal:

a) **reconhecer a incidência da prescrição intercorrente**, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, para a irregularidade concernente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de estacas raiz (Fiscobras 2009 – Acórdão 1.887/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti);

b) **considerar revéis** os Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34) e Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

c) **acatar parcialmente** as defesas do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF 114.568.411-49) e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78);

d) **rejeitar** as alegações de defesa da Sra. Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15) e do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20);

e) **considerar iliquidáveis**, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. André Luiz de Oliveira (CPF 114.568.411-49), na qualidade de ex-superintendente de construção da Infra S.A., ordenando seu trancamento;

f) Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos III e IV, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, **julgar irregulares** as contas dos Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), na qualidade de ex-diretor-presidente da Infra S.A., Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na

qualidade de ex-diretor de engenharia da Infra S.A., Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de ex-superintendente geral de obras da Infra S.A., Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15), na qualidade de ex-chefe da assessoria jurídica da Infra S.A. **e condená-los**, **solidariamente** com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres da Infra S.A. Engenharia, Construção e Ferrovias S.A., atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em razão do superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado (Fiscobras 2008; item 9.4.1 do Acórdão 462/2010-TCU-Plenário, rel. Valmir Campelo):

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1	113.799,72	22/10/09
2	1.272.089,77	12/11/09
3	2.738.714,89	11/12/09
4	1.968.735,21	28/12/09
5	2.723.764,02	23/02/10
6	2.428.329,84	15/03/10
7	1.930.238,97	22/04/10
8	2.032.377,76	30/04/10
9	3.636.911,46	10/06/10
10	4.822.686,32	30/06/10
11	4.814.507,52	31/08/10
12	5.006.251,91	02/09/10
13	1.725.508,79	08/10/10
14	1.275.995,53	05/11/10
15	689.396,92	30/12/10
16	634.154,50	30/12/10
17	581.488,47	09/02/11
18	1.415.469,98	17/03/11
19	671.107,70	14/04/11
20	160.160,29	03/06/11
21	270.586,36	12/07/11
22	28.376,37	22/07/11
23	22.833,58	08/09/11
24	162.724,45	22/09/11
25	150.330,08	18/10/11
26	85.595,14	29/12/11

Valor atualizado em 7/8/2023 R$ 103.344.748,81 **(peça 145)**

g) **aplicar** aos Srs. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), na qualidade de ex-diretor-presidente da Infra S.A., Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), na qualidade de ex-diretor de engenharia da Infra S.A., Luiz Carlos Oliveira Machado (CPF 222.706.987-20), na qualidade de superintendente geral de obras da Infra S.A., Maria Estela Filardi (CPF 348.592.927-15), na qualidade de chefe da assessoria jurídica da Infra S.A. e à empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78), **individualmente, a multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente

desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

h) **considerar graves as infrações** cometidas pelos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad e, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves (CPF 062.833.301-34) e Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por um período de 8 (oito) anos;

i) **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;

j) **autorizar**, o pagamento da dívida dos responsáveis 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 do TCU, 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 os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

k) **encaminhar cópia** da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Tocantins, 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, bem como à Infra S.A. e comunicar-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

7. O Ministério Público de Contas manifestou-se em concordância com a referida análise instrutiva, conforme o parecer à peça 149, transcrito a seguir:

"Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 010.478/2010-8, processo constituído para apurar indícios de sobrepreço no Contrato 37/2009, destinado à construção do lote 9 da Ferrovia Norte Sul (FNS) (peça 2).

182. O Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário determinou a conversão do TC 010.478/2010-8 em TCE para "*delimitação e consolidação do débito atinente ao Contrato 037/2009*", firmado entre a Valec e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda (SPA). Na oportunidade, Vossa Excelência pontuou que, "*a preços e quantidades finais, o valor do contrato excedeu os limites referenciais em mais de R$ 13 milhões*", ressaltando, no entanto, que, além do superfaturamento por preços excessivos, havia outras irregularidades que demandavam apuração por esta Corte (peça 3, p. 2-5).

183. Saneados os autos por meio de diligência à Valec para apresentação de documentos – aprovação do orçamento de referência, boletins de medição, termos aditivos, ordens bancárias, projetos atualizados, pareceres emitidos, entre outros (peças 6 e 9) – foi promovida a citação dos responsáveis na forma determinada por Vossa Excelência no despacho de peça 64 (peças 65, 69-74). As alegações de defesa constam das peças 88-92, 103-104 e 107. Os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad se mantiveram silentes, apesar de regularmente notificados (peças 114-116, 119, 120, 124, 128, 129).

184. Após o exame das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, em conjunto com os demais elementos processuais – em razão do acatamento parcial das defesas da SPA e do espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, sendo que, para esse último foi proposto considerar as contas iliquidáveis – por considerar não completamente elidido o débito, a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária (SeinfraPortoFerrovia) propôs, em pronunciamentos uníssonos, julgar irregulares as contas dos gestores, imputando-lhes, segundo suas responsabilidades, débito correspondente a R$ 35.387.958,36 (R$ 34.711.049,28 + R$ 676.909,08) em solidariedade com a empresa SPA, e aplicando a todos os responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Propôs, ainda, inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (peças 134-136).

185. Por meio do parecer na peça 137, manifestei concordância com o encaminhamento formulado pela unidade técnica sugerindo, em acréscimo, o julgamento das contas da SPA.

186. Em razão da aprovação da Resolução TCU nº 344/2022, Vossa Excelência restituiu os autos à unidade técnica para que examinasse a ocorrência da prescrição com base nos novos parâmetros fixados pelo referido normativo, o que foi feito na instrução à peça 146. Após aplicar ao caso concreto as diretrizes em vigor, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia) concluiu terem se operado os efeitos da prescrição das pretensões punitiva e reparatória em relação à irregularidade atinente ao superfaturamento identificado nos serviços de execução de estacas raiz.

187. Com relação às demais irregularidades, não transcorreram cinco anos entre a constatação durante a auditoria realizada pelo Tribunal e o início das apurações, tampouco houve paralisação por período superior a três anos, afastando-se, portanto, a incidência da prescrição intercorrente.

188. Desse modo, a proposta foi mantida em seus exatos termos quanto ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes, bem como em relação ao pagamento indevido de empolamento, este afastado pela unidade técnica por já estar contemplado no primeiro.

189. Manifesto, uma vez mais, concordância com a análise empreendida pela unidade técnica.

190. No que se refere à prescrição, os marcos iniciais e interruptivos apontados nos itens 32, 34, 38 e 54 da instrução na peça 146 não revelaram sua ocorrência sob os parâmetros quinquenal e trienal, permanecendo possível a persecução da reparação pelos danos identificados e aplicação das sanções aventadas pela AudPortoFerrovia.

191. Quanto ao débito relativo à execução dos serviços de estaca, o histórico traçado pela unidade técnica revela que a irregularidade que originou o dano foi identificada em 2009, no TC 010.141/2009-6, cuja linha de desdobramento possui correlação com o débito atribuído aos responsáveis no âmbito do Contrato CT 037/2009. Assim, considerando que o art. 6º da Resolução TCU nº 344/2022 dispõe que quando se tratar de fato coincidente devem ser utilizados os marcos temporais identificados e tendo em vista que a análise constante do item 47 da instrução na peça 146 revelou a paralisação do TC 010.141/2009-6 por período superior a três anos, deve ser reconhecida a incidência da prescrição intercorrente quanto ao débito oriundo dessa irregularidade.

192. No mérito, reitero minha concordância com o exame efetuado pela unidade técnica, reproduzindo trechos de meu parecer anterior sobre as conclusões atinentes às defesas apresentadas:

167. Assim como a unidade instrutiva, penso que os argumentos apresentados pelos responsáveis são insuficientes para afastar plenamente o superfaturamento apurado nestes autos, bem como para elidir suas responsabilidades pelo débito. A única exceção seria relativamente ao espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, cuja defesa, conforme concluiu a unidade instrutiva, estaria prejudicada, neste caso concreto, pelo falecimento do gestor e pela natureza complexa da irregularidade que lhe foi imputada (peça 134, p. 48).

168. Em sua defesa, a SPA refuta a existência de superfaturamento. A empresa alega que *a tabela referencial do Sicro deve ser adaptada a cada caso concreto*", uma vez que ela não consideraria "*as produtividades e outras características e peculiaridades próprias de cada empreendimento*". Aduz que parte relevante do sobrepreço apontado "*está ligada à diferença entre o BDI adotado pela tabela referencial do Sicro e pelos auditores do TCU (23,90%) e aquele que foram então praticado no Contrato (45,67%) e validado pela Valec*". Acrescenta que "*a Valec não viabilizou que a SPA tivesse a produtividade necessária para a consecução do objeto do contrato no prazo de 12 meses*", o que teria impactado negativamente a execução contratual (peça 103, p. 12 e 14).

169. Como ressaltado pela SeinfraPortoFerrovia, trata-se de alegações genéricas, desacompanhadas de elementos aptos a comprovar especificidades da obra que pudessem infirmar as conclusões da unidade instrutiva ou afastar a utilização do Sicro, referencial cuja utilização em serviços de infraestrutura ferroviária já foi validada por esta Corte em outros processos e que vem sendo utilizado nas auditorias dos diversos lotes da FNS (Acórdãos 462/2010, 3.061/2011, 1.884/2014, todos do Plenário). Nessa linha, reproduzo excerto do voto condutor do Acórdão 2.002/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que examinou o Contrato 21/2001 relativo a outro trecho da FNS:

"117. Acerca disso, vale destacar que **a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de ser viável a adoção do Sicro como paradigma de preços para obras ferroviárias, inclusive a taxa de BDI**, conforme Acórdãos 2.843/2008, 462/2010, 3.061/2011, 3.003/2014 e 1.884/2014, todos do Plenário. Nesse diapasão, os valores informados no Sistema de Custos Rodoviários - Sicro para os BDI e para os custos unitários de serviços e respectivos insumos aplicam-se, também, a obras ferroviárias, dada a similaridade dos empreendimentos." (destacamos)

170. Sobre o tema, cumpre esclarecer que o Sinapi e o Sicro são utilizados pelo TCU como **indicativo dos valores praticados no mercado** em trabalhos que visem à verificação da **economicidade** da contratação, cabendo a quem questiona sua adequação a determinado caso concreto, comprovar suas alegações. É nesse sentido a jurisprudência do Tribunal:

Acórdão 618/2006-TCU-Plenário (sumário) (Relator Ministro Marcos Bemquerer)

3. A jurisprudência deste Tribunal tem considerado que os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são **indicativos dos valores praticados no mercado** e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está **injustificadamente acima do total previsto no Sinapi**. (destacamos)

Acórdão 3.061/2011-TCU-Plenário (voto condutor) (Relator Ministro Valmir Campelo)

Nos processos de fiscalização de obras desta Corte, como presunção, **adotam-se os referenciais oficiais da Administração como balizador de preços; estes seriam os preços de mercado**. **Ilações em contrário tem o onus probandi de quem as apresenta**. (destacamos)

Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara (relatório) (Relator Ministro Augusto Sherman)

No presente caso, o exame dos preços contratuais com base nos valores do Sinapi, serve como **parâmetro para que este órgão de controle verifique a aderência dos preços contratados aos valores de mercado**. Assim, ao invés de criticar as referências do Sinapi, **cabe ao gestor justificar porque, eventualmente, os serviços do contrato não se ajustam as composições do sistema referencial**. (destacamos)

171. Especificamente quanto ao BDI, argumentos semelhantes aos trazidos pela SPA já foram objeto de análise pelo TCU em outros processos relacionados à construção da FNS. No caso em exame, a unidade técnica utilizou como parâmetro o BDI do Sicro relativo a março de 2006 (23,9%), valor compatível com os limites de BDI para obras ferroviárias obtidos em estudo realizado por esta Corte (Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário). O excerto do voto condutor do Acórdão 1.884/2014, da lavra do Ministro Augusto Sherman, ilustra a posição que vem sendo adotada pelo Tribunal:

20. Quanto ao BDI, aduzo que por reiteradas vezes este Plenário já corroborou o entendimento de que **o BDI do Sicro é um referencial adequado para as obras ferroviárias. Notadamente em relação ao empreendimento da Ferrovia Norte-Sul, o tema já foi enfrentado nos Acórdãos nº s 2.843/2008, 462/2010, 1.910/2010, 1.922/2011, 1923/2011 e 3.061/2011, todos do Plenário**, adotados sob votos condutores do emérito Ministro Valmir Campelo e alusivos aos outros dez contratos comentados em linhas anteriores deste voto. Transcrevo adiante excertos do voto condutor do Acórdão 1.922/2011:

"13. Entretanto, como expus, um BDI médio - aceitável - tomado a partir de obras de tipologia semelhante, não é somente possível, mas indispensável. É bem verdade que cada empresa alveja uma margem de lucro e que possui maior ou menor estrutura, mas a negação de um limite não somente pode propiciar um enriquecimento sem causa, mas violar uma série de princípios primordiais da Administração, mormente a economicidade, eficiência, moralidade e finalidade. Excessos na remuneração, provindos ou não do BDI, viciam a avença em seus basilares de boa-fé e função social do contrato. Pensar em contrário seria admitir que a Administração pudesse contratar preços abusivos, sob a égide de encargos indiretos sobreavaliados.

14. Ao estabelecer um BDI referencial, portanto, não se alvitra, simplesmente, fixar um valor limite para o contratado. A utilização de um valor médio, em associação a outros custos do empreendimento, propicia a percepção de um preço esperado da obra, harmônico entre os interesses da Administração e do particular.

15. Quanto à utilização do Sicro como referência, já discorri no voto condutor do Acórdão 2.843/2008-Plenário que, seja em uma rodovia, seja em uma ferrovia, os impostos seriam idênticos; a faixa de lucro aceitável também; no rateio da administração central sobre a obra, considerando empresas de mesmo porte (ou até maiores em ferrovias) , igualmente não se alvitraria grande diferença; os custos administrativos locais, com um único canteiro de obras a abastecer uma obra construída linearmente e sucessivamente a partir de um ponto, apresentam igual semelhança.

16. **Neste ponto, a alegação genérica de que as exigências técnicas e qualitativas das ferrovias seriam distintas, em comparação com as rodovias, é um sofisma**. Na realidade, em se tratando da boa técnica de engenharia de custos, cada serviço possui sua tecnologia construtiva distinta, mas todos tem insumos passíveis de serem discriminados em uma composição, onde os tempos de ciclo dos equipamentos e a produtividade da mão de obra são devidamente considerados para a aferição do valor unitário de cada encargo. No que concerne às despesas indiretas, se existe algum custo administrativo que implique em tamanha distinção de tratamento - principalmente quanto à administração local - tal particularidade também seria passível de discriminação objetiva; e neste tópico, não vislumbro tamanha discrepância deste esforço administrativo em uma ferrovia se comparada a uma rodovia.

17. Concordo, ainda, com a Secob-2 quando assevera que as obras metroviárias não são paradigmas adequados para o caso em tela, uma vez que são executadas em ambientes urbanos, via de regra, com a utilização de vários canteiros e almoxarifados distribuídos por toda a obra." (destacamos)

172. Da mesma forma, entendo que não merece prosperar a alegação de prejuízos à produtividade atribuíveis à Valec. Sobre esse ponto, a SeinfraPortoFerrovia esclarece que houve aditivos contratuais que alteraram o projeto inicial e elevaram os custos em 21,41% (peça 134, p. 11).

173. A unidade técnica analisou e refutou as alegações feitas pela SPA quanto aos diversos itens da planilha orçamentária, acolhendo tão somente e de forma parcial a necessidade de revisão do superfaturamento do item relativo a talas de junção e execução de furos (peça 134, p. 24):

Já em relação às talas e furos, a empresa possui razão, a composição referencial do TCU contém a quantidade de material para um trecho de quarenta metros quando deveria ter considerado o consumo por quilômetro. Entretanto, a composição elaborada pela SPA (peça 103, p. 66) também contém inconsistências. Realizadas as devidas correções, especificamente alterando o quantitativo de talas de junção de junção, de 0,667 para dezesseis pares por quilômetro de linha, e número de furos, de dois para 96, o valor referencial do serviço passou de R$ 48.263,08 para R$ 52.442,83 (peça 130, p. 11), consequentemente, o superfaturamento observado no serviço foi reduzido de R$ 3.764.521,69 para R$ 3.167.653,86, uma diferença a menor de R$ 596.867,83. (destacamos)

174. Os ajustes efetuados estão demonstrados na peça 130, que evidencia a redução do percentual de superfaturamento para **14,87%** do total do contrato, percentual que foi aplicado às medições conforme peça 131.

175. A SeinfraPortoFerrovia propõe, ainda, afastar o débito relativo à irregularidade "**c**" (superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado referente ao pagamento indevido de empolamento), uma vez que o valor relativo a essa irregularidade já estaria computado na irregularidade "**a**".

176. Considero pertinentes as análises promovidas pela unidade especializada e manifesto minha concordância com os ajustes sugeridos.

177. No que tange à responsabilidade dos gestores citados – excetuando-se o espólio do Sr. André Luiz de Oliveira, em relação ao qual se propõe julgar as contas iliquidáveis –, penso não terem sido apresentados elementos aptos a afastar suas responsabilidades, que, a meu ver, estão suficientemente delineadas no despacho de peça 64 e na instrução de mérito (peça 134, p. 41-42, 46-47, 52, 57).

178. Especificamente quanto à Sra. Maria Estela Filardi, chefe da Assessoria Jurídica da Valec, cumpre destacar que, como bem ressaltado pela unidade técnica, ao contrário do alegado, ela tinha ciência do sobrepreço apontado pelo TCU no contrato anterior, já que apresentou agravo contra a determinação de retenção cautelar que havia sido feita naquele processo (TC 018.509/2008-9, peça 6, p. 56). Apesar disso, não alertou, em seu parecer prévio à celebração do Contrato 37/2009, sobre a necessidade de ajustes em face do questionamento existente sobre a regularidade dos preços (peça 28, p. 11).

179. No que tange à SPA, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido da responsabilização da empresa contratada, beneficiária dos valores superfaturados, como se depreende dos **enunciados** de jurisprudência a seguir:

Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler)

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, **contribuem para o superfaturamento dos serviços**, **sujeitando-se à responsabilização solidária** pelo dano evidenciado.

Acórdão 1.757/2008-TCU-Plenário (Relator Ministro Ubiratan Aguiar)

O **superfaturamento contratual decorrente da assinatura de aditivos que provocaram significativo desequilíbrio econômico-financeiro** do contrato **enseja a responsabilização** solidária dos gestores responsáveis e **da empresa contratada**.

Acórdão 1.392/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)

O fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação **não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado** no contrato, uma vez que a obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico administrativo relativo às contratações públicas.

Acórdão 1.304/2017-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler)

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois **à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado** (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **independentemente de eventual erro cometido pela Administração** quando da elaboração do edital e do orçamento. (destacamos)

13. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de mérito formulada pela unidade técnica às peças 146-148, sugerindo, em acréscimo, julgar irregulares as contas da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda."

8. Não obstante as manifestações uniformes, proferi novo despacho (peça 150) ordenando a realização de diligências junto à Justiça Federal, com o propósito de identificar a existência de

eventuais ações penais diretamente relacionadas ao superfaturamento apurado nos serviços de estacas escavadas no âmbito do Contrato 37/2009, a fim de avaliar a possível incidência da regra do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022.

9. Concluídas as diligências, a AudPortoFerrovia elaborou a instrução final às peças 173-174, que adoto como parte integrante deste relatório:

"Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário (peça 2), da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que determinou a conversão do TC 010.478/2010-8 em tomada de contas especial para quantificar o débito e apurar os responsáveis por irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, referente ao Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (SPA), considerando as deliberações contidas nos acórdãos 2.246/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, e 1.887/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman.

1. O Contrato 37/2009 (peça 22) foi celebrado em 1º/9/2009 com objetivo de executar as obras remanescente de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do lote 9 da FNS, referente a trecho compreendido entre o Ribeirão do Tabocão (km 586+620) e o Entroncamento da TO-080 (km 719+000), no estado de Tocantins, com 132 km de extensão e valor inicial de R$ 195.551.896,89 (ref. mar/2006). Após aditivos contratuais, o valor global do contrato alcançou R$ 237.462.501,22, o que representou um aumento de 21,41% (peça 43).

2. Após saneamento dos autos e citação dos responsáveis, foi lançada a instrução de mérito com a análise das alegações de defesa apresentadas (peças 134-136) que apresentou proposta no sentido de:

a) considerar revéis os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad;

b) acatar parcialmente as defesas do Sr. André Luiz de Oliveira e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.;

c) rejeitar as alegações de defesa da Sra. Maria Estela Filardi e do Sr. Luiz Carlos Oliveira Machado;

d) considerar iliquidáveis as contas do Sr. André Luiz de Oliveira;

e) julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e da Sra. Maria Estela Filardi e condená-los, solidariamente com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., a ressarcir os cofres da Infra S.A. pelo valor da dívida apurada, corrigida monetariamente e acrescida dos juros de mora, em decorrência do superfaturamento verificado nos serviços mais relevantes do Contrato 37/2009;

f) julgar irregulares as contas dos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad e condená-los, solidariamente com a SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., a ressarcir os cofres da Infra S.A. pelo valor da dívida apurada, corrigida monetariamente e acrescida dos juros de mora, em decorrência do superfaturamento verificado nos serviços de estaca escavada do Contrato 37/2009;

g) aplicar aos Srs. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado, à Sra. Maria Estela Filardi e à SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU;

h) inabilitar os Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública;

i) autorizar a cobrança judicial da dívida;

j) autorizar o pagamento parcelado da dívida caso requerido; e.

k) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Tocantins.

3. Na forma regimental, o Ministério Público de Contas endossou a aludida proposta sugerindo, em acréscimo, que também fossem julgadas irregulares as contas da SPA Engenharia, Indústria e Comercio Ltda. (peça 137).

4. O Relator (peça 144), Ministro Jhonatan de Jesus, constatando que o exame da prescrição fora feito com base na jurisprudência em vigor antes do advento da Resolução-TCU 344/2022, restituiu os autos a esta unidade técnica para que reanalisasse a ocorrência de prescrição à luz da nova norma.

5. Em cumprimento, foi expedida a instrução de peças 146-148 que apresentou proposta no sentido de:

a) reconhecer a incidência da prescrição intercorrente, nos termos do art. 8º da Resolução TCU 344/2022, para a irregularidade concernente ao superfaturamento decorrente de preços excessivos frente aos de mercado identificados nos serviços de execução de "estacas raiz" [*sic*] – leia-se estacas escavadas;

b) manter as propostas de encaminhamento apresentadas na instrução de peças 134-136 para as demais irregularidades.

6. O Ministério Público de Contas, mais uma vez, endossou a aludida proposta sugerindo, em acréscimo, que também fossem julgadas irregulares as contas da SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (peça 149).

7. Todavia, pelo despacho constante da peça 150, o Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, ordenou a restituição dos autos à AudPortoFerrovia para a realização de diligências à Justiça Federal com vistas a identificar a existência de ações penais diretamente relacionadas ao superfaturamento identificado nos serviços de execução de estacas raiz no âmbito do Contrato 37/2009. Em cumprimento, foram expedidos os Ofícios 41.816/2024-Seproc e 41.913/2024-Seproc (peças 151-154).

8. Em resposta (peça 156), o Desembargador Federal Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região informou que, após pesquisas no 1° e 2° graus de jurisdição, não foi identificada a distribuição das referidas ações penais na 1ª Região. Entretanto, destacou a importância do envio de informações do nome do investigado e sua identificação para uma busca mais precisa perante os sistemas processuais.

9. De forma semelhante, em sua resposta (peça 155), o Juiz Federal da Seção Judiciária de Goiás acrescentou que o contrato em análise seria objeto de processo em trâmite na Seção Judiciária de Tocantins.

10. Dessa forma, houve o pronunciamento de peça 158 para realizar nova etapa de diligência à Justiça Federal, incluindo a Seção Judiciária de Tocantins, diante da possibilidade de uma pesquisa mais precisa com fornecimento dos nomes dos investigados e suas identificações.

11. Assim, os autos foram encaminhados à comunicação, conforme delegação de competência do art. 1º, inciso I da Portaria MIN-JPJ 2, de 2/8/2023 e art. 3º, inciso I, da Portaria AudPortoFerrovia 1, de 24/1/2023, para que fosse procedida nova etapa de diligência junto à Justiça Federal, com vistas a **identificar a existência de ações penais diretamente relacionadas ao superfaturamento identificado nos serviços de execução de estacas raiz no âmbito do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (Contrato 37/2009)**, informando que os responsáveis identificados nesta TCE para essa irregularidade são:

a) Sr. José Francisco da Neves (CPF 062.833.301-34), ex-Diretor Presidente da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.);

b) Sr. Ulisses Assad (CPF 008.266.408-00), ex-Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Infra S.A.); e,

c) SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 25.707.134/0001-78).

12. Foi, então, expedido o Ofício 57.862/2024-TCU/Seproc (peça 159-160).

13. Em resposta (peça 161), a Diretora Executiva da Secretaria do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1ª Região) informou que nos Sistemas Processuais Eletrônicos de Distribuição daquele TRF da 1ª Região (2ª Instância) não há campo para cadastro do número do contrato, portanto não é um dado pesquisável, impossibilitando dessa forma, efetivar a pesquisa dos processos criminais distribuídos naquele Tribunal relacionados ao Contrato 37/2009 conforme solicitado.

14. Esclareceu, ainda, não haver sido localizado nenhum processo em nome de SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., CNPJ 25.707.134/0001-78. Já com relação aos Srs. José Francisco das Neves e Ulisses Assad, encaminhou uma relação de processos criminais encontrados (peça 161).

15. Em análise técnica às peças 163-164 considerou-se necessário efetuar diligência à Infra S.A. e à Procuradoria da República no estado de Tocantins, uma vez que as diligências até então realizadas não possibilitaram o integral atendimento ao despacho do Min. Relator.

16. Assim, foram encaminhadas as diligências acima mencionadas, sendo que a Infra S.A. apresentou sua resposta às peças 169-171. Por sua vez, a Procuradoria da República no Estado do Tocantins tomou ciência da diligência à peça 168, mas não apresentou manifestação.

EXAME TÉCNICO

17. Como resposta, a Infra S.A. encaminhou manifestação da Procuradoria Jurídica junta à estatal informando que não há, no banco de dados daquela unidade, informações sobre eventuais ações penais diretamente relacionadas ao Contrato 37/2009 (peça 171).

Análise

18. Preliminarmente, vale destacar que, em decorrência de erro material na instrução à peça 146, que menciona o serviço de estaca raiz quando o correto é estaca escavada, o despacho do Ministro Relator à peça

150 determinou a realização de diligência com vistas a identificar a existência de ações penais diretamente relacionadas ao superfaturamento identificado nos serviços de execução de estaca raiz no âmbito do Contrato 37/2009.

19. Todavia, esse fato não demanda refazimento de atos já praticados neste processo, uma vez que toda a análise de alegações de defesa foi feita considerando o serviço de estaca escavada e a resposta da Justiça Federal à peça 161 apenas informou processos criminais que apresentam os responsáveis indicados no ofício de diligência como parte, sem adentrar na relação desses processos criminais com o Contrato 37/2009.

20. Em relação ao atendimento do despacho do Min. Relator, verifica-se, preliminarmente, que, muito embora a Seção Judiciária de Goiás tenha trazido informação sobre a possibilidade de uma ação penal na Seção Judiciária do Tocantins relacionada ao Contrato 37/2009 (peça 155), a resposta à diligência apresentada pelo TRF-1ª Região não confirma o fato. À peça 161, p. 4, é possível observar que naquela Seção Judiciária do Tocantins corre a Ação Penal 0007823-31.2018.4.01.4300. Por meio de consulta processual foi identificado que a referida ação penal, que tem como réus os srs. Ulisses Assad e José Francisco das Neves, dentre outros, está relacionada ao Contrato 2/2006 e não ao Contrato 37/2009.

21. Apesar da realização de três etapas de diligências, as respostas trazidas aos autos não permitem identificar ações penais especificamente relacionadas à irregularidade que se encontra prescrita nestes autos: **superfaturamento identificado nos serviços de execução de estacas escavadas no âmbito do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (Contrato 37/2009)**.

22. Dessa forma, propõe-se ratificar o encaminhamento apresentado à peça 146, corrigindo, apenas, que a irregularidade na qual ocorreu a prescrição refere-se a estacas escavadas e não a estacas raiz. Cumpre ainda registrar que, desde o retorno dos autos a esta unidade técnica em decorrência de determinação do Min. Relator em despacho à peça 144, em 12/7/2023, última causa de interrupção da prescrição registrada na instrução juntada à peça 146, não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória da irregularidade remanescente.

CONCLUSÃO

23. Conforme análise realizada na seção "Exame Técnico" não foi identificada ação penal relacionada à irregularidade prescrita nesta tomada de contas especial: superfaturamento identificado nos serviços de execução de estacas escavadas no âmbito do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul (Contrato 37/2009). Assim, não é possível a aplicação do art. 3º da Resolução TCU 344/2022.

24. Nesse sentido, propõe-se ratificar a proposta de encaminhamento apresentada à peça 146 com os ajustes necessários.

PROPOSTA DE ENCAMINHAENTO

25. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) ratificar a proposta de encaminhamento constante da instrução à peça 146, com os seguintes ajustes:

a.1) na alínea "a" da proposta de encaminhamento, substituir o termo "estacas raiz" por "estacas escavadas";

a.2) na alínea "f", julgar irregulares as contas da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. com os demais responsáveis, conforme proposto pelo *parquet* especializado."

10. Por fim, os autos foram submetidos a novo pronunciamento do MPTCU (peça 175), que anuiu integralmente às conclusões e à proposta de encaminhamento formuladas pela unidade técnica nas peças 173-174.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, com a finalidade de quantificar o débito e apurar as responsabilidades decorrentes de irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, celebrado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. — atual Infra S.A. — e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para execução das obras remanescentes do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul no estado do Tocantins.

2. O ajuste, firmado em 1º/9/2009, teve por objeto a execução de obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais no trecho compreendido entre o Ribeirão do Tabocão e o

entroncamento da TO-080, com 132 km de extensão. Celebrado inicialmente no valor de R$ 195.551.896,89, na data-base de março de 2006, o contrato alcançou, após aditivos, o montante de R$ 237.462.501,22.

3. O caso se insere em quadro mais amplo de fiscalizações promovidas por esta Corte sobre as obras da Ferrovia Norte-Sul, no âmbito dos Fiscobras de 2008, 2009 e 2010. No que interessa diretamente à análise destes autos, as irregularidades remontam ao Contrato 22/2006, originalmente firmado com a Construtora Norberto Odebrecht. Diante de robustos indícios de sobrepreço, o Tribunal determinou, cautelarmente, a retenção de 10% dos pagamentos. A contratada abandonou a obra, sobrevindo a rescisão contratual. Para dar continuidade aos serviços, a Valec contratou a SPA Engenharia — segunda colocada na Concorrência 2/2005 — por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, reproduzindo, contudo, os preços unitários do ajuste rescindido e, com isso, os mesmos indícios de sobrepreço identificados pela fiscalização.
4. O Contrato 37/2009 voltou a ser examinado nas fiscalizações do Fiscobras 2009 e 2010, tendo as deliberações então proferidas determinado o tratamento conjunto, em processo apartado, das irregularidades relativas ao Lote 9. Posteriormente, por força do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, promoveu-se a conversão do feito em TCE com vistas à quantificação do dano e à individualização das responsabilidades.
5. Após o saneamento dos autos, foram citados solidariamente José Francisco das Neves, ex-diretor-presidente da Valec, Ulisses Assad, ex-diretor de Engenharia, Luiz Carlos Oliveira Machado, ex-superintendente-geral de Obras, Maria Estela Filardi, ex-chefe da Assessoria Jurídica, o espólio de André Luiz de Oliveira, ex-superintendente de Construção e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda. Entre eles, apenas José Francisco das Neves e Ulisses não apresentaram alegações de defesa.
6. Ao final da instrução, a unidade técnica propõe: i) o reconhecimento da prescrição intercorrente quanto à irregularidade relativa às estacas escavadas; ii) o trancamento das contas do espólio de André Luiz de Oliveira; iii) o afastamento da cobrança autônoma do débito relativo ao empolamento; e iv) o julgamento pela irregularidade das contas dos demais responsáveis, com imputação solidária do débito remanescente e aplicação das sanções cabíveis. O Ministério Público junto ao TCU anui à proposta.
7. Feito esse breve relato, passo ao exame do mérito.
8. Registro, desde logo, minha concordância, em linhas gerais, com pareceres, razão pela qual incorporo aos fundamentos deste voto, no que compatíveis, as manifestações precedentes, valendo-me da motivação *per relationem*, nos termos do art. 2º, § 3º, do Decreto 9.830/2019, sem prejuízo das considerações adicionais que seguem.
9. A primeira questão diz respeito à ocorrência, ou não, do instituto da prescrição à luz da Resolução-TCU 344/2022. Em momento anterior, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para que diligenciasse perante a Justiça Federal e a Infra S.A. a fim de verificar a existência de ação penal relacionada aos fatos apurados, hipótese apta a atrair a incidência do prazo prescricional da lei penal nos termos do art. 3º do normativo.
10. As diligências realizadas, contudo, não identificaram ação penal com denúncia recebida especificamente associada à irregularidade atinente às estacas escavadas no âmbito do Contrato 37/2009. Afasto, assim, a incidência da regra excepcional prevista no art. 3º da resolução, devendo o exame prescricional observar suas disposições gerais.
11. Nessa linha, acompanho a conclusão da unidade técnica quanto ao reconhecimento da prescrição intercorrente apenas em relação ao superfaturamento vinculado aos serviços de estacas escavadas, achado oriundo do Fiscobras 2009. O processo originário de fiscalização permaneceu paralisado, sem nenhuma prática de ato inequívoco de apuração por período superior a três anos, conduzindo à incidência do art. 8º da norma de regência (peça 146, p. 12-14).
12. Diversa é a situação da irregularidade principal, consistente no superfaturamento advindo de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do contrato. Quanto a esse ponto, o encadeamento processual evidencia a prática sucessiva de atos de impulso — instruções, citações,

despachos e acórdãos — que impediram tanto a paralisação trienal quanto o transcurso ininterrupto do prazo ordinário (peça 146, p. 9-12); não verifico, pois, a consumação nem da prescrição ordinária nem da intercorrente em relação a esse núcleo do débito.

13. No tocante ao espólio de André Luiz de Oliveira, ex-superintendente de Construção da Valec, sua responsabilização estava associada, unicamente, à ocorrência concernente às estacas escavadas. O reconhecimento da prescrição quanto a esse achado já bastaria para afastar-lhe a responsabilização. Soma-se a circunstância de que o longo lapso temporal, o óbito do responsável e a natureza eminentemente técnica da controvérsia comprometeram, de modo irreversível, o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa por sua inventariante. Correta, portanto, a proposta de trancamento das contas do responsável, tratando-as como iliquidáveis.
14. Também acompanho a proposta de afastar a cobrança autônoma do débito relativo ao empolamento. Conforme demonstrado nos autos, a rubrica correspondente já foi absorvida no cálculo analítico do superfaturamento global do contrato, apurado pelo Método da Limitação do Preço Global (MLPG). Sua exigência em apartado conduziria a indevido *bis in idem* porquanto o prejuízo efetivo já se encontra refletido nas medições faturadas e no resultado final do cálculo do dano.
15. Superadas essas questões preliminares, passo ao exame da irregularidade remanescente — superfaturamento oriundo da adoção de preços excessivos frente aos de mercado nos serviços mais relevantes do Contrato 37/2009.
16. A empresa SPA Engenharia suscitou, em preliminar, nulidade processual por alegado cerceamento de defesa ante o fato de não haver sido previamente ouvida na fase interna da tomada de contas especial. A alegação não procede. Segundo jurisprudência consolidada desta Corte, a plena incidência do contraditório e da ampla defesa, para fins de responsabilização, aperfeiçoa-se na fase externa da TCE mediante regular citação. Em verdade, não ocorre nenhuma nulidade a partir da ausência de manifestação prévia em fase meramente apuratória, sobretudo se — como neste caso — a parte teve amplo acesso aos autos, obteve sucessivas prorrogações de prazo e apresentou defesa exaustiva, sem demonstração de prejuízo concreto.
17. No mérito, a contratada se insurgiu contra os parâmetros de precificação adotados pela unidade técnica, notadamente contra a utilização do Sicro como sistema referencial e contra o BDI de 23,90%, defendendo a validade do percentual de 45,67% aceito pela Valec, sob o argumento de que contemplaria peculiaridades da obra, em especial despesas de administração local, além de fatores climáticos, logísticos e de produtividade.
18. Também nesse ponto não há razão que se acolha. Em hipóteses substancialmente coincidentes relativas a outros lotes da Ferrovia Norte-Sul, esta Corte já assentou que o Sicro constitui referencial idôneo para obras ferroviárias diante da reconhecida similitude entre os serviços de infraestrutura ferroviária e os da rodoviária e da ausência de sistema específico mais adequado para o controle. Foi o que se decidiu, com clareza, nos Acórdãos 1.883/2024 e 296/2025, ambos prolatados pelo Plenário e sob minha relatoria. Várias outras TCEs que tratam de superfaturamento em lotes da FNS já foram apreciadas pelo Tribunal tendo por base o referencial dos preços do Sicro para cálculo do superfaturamento, inclusive com seu BDI, a exemplo dos Acórdãos 930/2019, 173/2019 e 2.240/2018, todos do Plenário e de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.
19. Igualmente não prospera a tese de que o BDI contratual, por refletir a estrutura empresarial da contratada, seria imune ao controle. Os precedentes desta Corte são firmes no sentido de que o exame de cenários em que haja superfaturamento não se realiza pela comparação isolada de cada parcela do preço, mas pelo cotejo entre o preço contratado — custos diretos acrescidos do BDI contratual — e o preço referencial — custos diretos paradigmas acrescidos do BDI referencial. O ponto juridicamente relevante é a aderência do preço final pago pela Administração ao preço justo de mercado, compreensão reafirmada pelos já citados Acórdãos 1.883/2024 e 296/2025.
20. Tampouco procede a tentativa de justificar o percentual de 45,67% com a inclusão, no BDI, de despesas de administração local. Os dois recentes acórdãos, em sintonia com a jurisprudência consolidada desta Casa — notadamente o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário —, reafirmam que a

administração local deve ser apropriada como custo direto, e não embutida indistintamente no BDI. O Acórdão 1.745/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, embora em contexto recursal distinto, reforça essa moldura interpretativa ao evidenciar que a discussão metodológica sobre o BDI não autoriza a incorporação indiscriminada dessa rubrica nem a adoção automática de percentuais máximos sem demonstração técnica consistente.

21. As alegações genéricas relacionadas a chuvas, dificuldades logísticas, produtividade aquém da esperada e especificidades regionais igualmente não infirmam o débito. Como bem destacou a unidade técnica, tais fatores, além de ordinários em empreendimentos dessa magnitude, não vieram acompanhados de comprovação técnica e documental apta a demonstrar, de forma auditável, os impactos econômicos efetivamente suportados pela contratada. Mera invocação de circunstâncias adversas desacompanhada de demonstração idônea não autoriza a revisão de preços referenciais nem afasta o juízo de superfaturamento.
22. Também não se pode aceitar as impugnações pontuais da SPA às composições de terraplenagem e drenagem. Na primeira, a empresa não demonstrou haver inadequação dos equipamentos previstos nas composições de referência adotadas pela unidade técnica. Para o espalhamento de material de 3ª categoria, o referencial do Sicro prevê motoniveladora, em consonância com o manual aplicável e com a adoção, para fins de controle, de solução de menor custo. Sem prova de inviabilidade técnica, não há razão para a máquina ser substituída por trator de esteiras, mais oneroso. Igual situação ao se tratar da pretendida troca do caminhão basculante da composição paradigmática por veículo com báscula reforçada, pedido também desacompanhado de demonstração técnica suficiente.
23. Na drenagem, não há suporte para elevar a densidade do material rochoso de 1,5 para 1,80 ton/m³, nem para incluir encarregado de turma em composições que não evidenciam tal necessidade. Tampouco a alegada menor produtividade no espalhamento de material drenante afasta o referencial adotado pela AudPortoFerrovia.
24. Adicionalmente, a alegação genérica de que o Dnit não teria experiência suficiente em obras ferroviárias de grande porte não basta para desconstituir as composições referenciais adotadas. No tocante ao ferramental, a pretensão de acrescer 10% ao custo da mão de obra foi corretamente rejeitada pela unidade técnica porquanto não veio acompanhada da identificação dos equipamentos empregados, de seus custos e da correspondente memória de cálculo. A mesma deficiência atinge os pedidos de alteração de equipamento e majoração de custos de aquisição, que permaneceram no plano meramente assertivo.
25. De outro lado, a unidade técnica procedeu com o equilíbrio que se espera de uma instrução especializada ao acolher argumento pontual da empresa relativo a erro material de dimensionamento na composição referencial do serviço “montagem da grade”, promovendo o ajuste correspondente. Ainda assim, mesmo após a correção, e realizadas as compensações cabíveis pelo MLPG, permaneceu robustamente demonstrado o prejuízo de R$ 34.711.049,28, em valores originais de março de 2006.
26. Assentada a materialidade do dano, passo ao exame das responsabilidades, apreciando, desde logo, o elemento subjetivo associado à conduta de cada responsável.
27. Quanto a Luiz Carlos Oliveira Machado, ex-superintendente-geral de Obras, a defesa sustentou ter a sua atuação se limitado à elaboração de nota técnica que retrataria a posição financeira da avença e as condições da contratação remanescente. A justificativa não convence. O responsável praticou atos que subsidiaram diretamente a celebração do Contrato 37/2009, reproduzindo planilha de quantidades e preços do Lote 9, a despeito dos indícios de sobrepreço que já recaíam sobre o Contrato 22/2006 e sobre o orçamento-base da Concorrência 2/2005. A atuação, portanto, não foi neutra nem meramente protocolar, mas contribuiu causalmente para a perpetuação de preços excessivos na nova contratação.
28. No plano subjetivo, sua conduta, a meu ver, qualifica-se como erro grosseiro. Não identifico em suas ações individuais base segura para afirmar existir dolo específico de lesar o erário. Há, contudo, grave inobservância do dever objetivo de cuidado. Tratava-se de agente técnico incumbido justamente de instruir a contratação remanescente em contexto no qual já existia medida cautelar desta Corte voltada a mitigar o sobrepreço. A reprodução de preços questionados pelo TCU, sem crítica técnica

minimamente consistente nem providência apta a evitar a reiteração do vício, afasta-se sensivelmente do padrão de diligência exigível de profissional médio investido em tal função. Em casos análogos da Ferrovia Norte-Sul, esta Corte também reconheceu-lhe a responsabilização por contribuição técnica relevante para ajustes superfaturados.

29. Em relação a Maria Estela Filardi, então chefe da Assessoria Jurídica da Valec, a defesa argumentou que sua manifestação se restringiu à apreciação dos aspectos jurídicos formais concernentes à viabilidade da contratação da segunda colocada por dispensa de licitação (art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993). Ressaltou inclusive que a responsável não possuía competência ou expertise em engenharia para adentrar a análise técnica de planilhas de preços ou orçamentos-base.
30. Neste ponto específico, divirjo da proposta da unidade técnica e acolho as razões por ela apresentadas. A situação ora examinada é materialmente idêntica àquela apreciada por esta Corte no âmbito do Acórdão 1.946/2021-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Naquela oportunidade, ao avaliar a conduta da mesma parecerista (Contrato 58/2009 – Lote 2 da Ferrovia Norte-Sul) — cuja gênese e contexto de contratação direta herdando preços de ajuste anterior rescindido (com a empresa Camargo Corrêa) são idênticos aos deste Lote 9 —, o Tribunal deu provimento ao seu recurso de reconsideração para afastar, em definitivo, a responsabilização.
31. Antes mesmo de qualquer juízo sobre o elemento subjetivo de sua conduta, observo que a responsabilização em tomada de contas especial pressupõe a condição de responsável por dinheiros, bens ou valores públicos, assim entendida a prática de ato de gestão de recursos federais apto a ocasionar o dano apurado. Maria Estela Filardi não geriu recursos, não ordenou despesa, não autorizou pagamento, não mediu serviços, não atestou execução e tampouco celebrou o contrato na qualidade de autoridade contratante. Sua atuação cingiu-se à emissão de manifestação jurídica acerca da viabilidade legal da dispensa de licitação, sem nenhuma ingerência sobre a formação dos preços, a liberação dos recursos ou os pagamentos de cuja sobrevalorização resultou o prejuízo.
32. Não há, pois, demonstração de que a responsável tenha praticado ato de gestão financeira ou de que se enquadre, à luz do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, entre aqueles que deram causa ao superfaturamento. A imputação que lhe foi dirigida assentou-se na premissa de que teria agido com negligência ao não alertar as instâncias superiores quanto à inadequação dos preços; inexiste, contudo, nexo de causalidade entre a subscrição da exposição de motivos/parecer jurídico que atestou o enquadramento legal da contratação direta (peça 27, p. 13-23) e os pagamentos superfaturados ulteriormente concretizados, não sendo razoável exigir-lhe juízo de natureza econômica sobre a adequação dos orçamentos, encargo afeto aos setores técnicos competentes e à alta administração da estatal.
33. Ausentes a condição de responsável e o nexo de causalidade, entendo pela exclusão de Maria Estela Filardi da relação processual.
34. Situação diametralmente gravosa observo quanto a José Francisco das Neves, ex-diretor-presidente da Valec. Sua responsabilidade não decorre apenas da assinatura formal do Contrato 37/2009. Os autos indicam ter ele celebrado o ajuste, que continha preços acima dos de mercado e, mais do que isso, anuído aos atos praticados nas instâncias inferiores da estatal em torno da aprovação do orçamento e da replicação das condições da contratação anterior. Em adição a esse quadro, há elementos probatórios extraídos de acordos de leniência e de denúncia do MPF, já valorados por esta Corte em outros processos da Ferrovia Norte-Sul, que evidenciam sua participação em ambiente de cartelização e manipulação concorrencial.
35. Aqui, o elemento subjetivo é de dolo, e não apenas de culpa grave. Em hipóteses materialmente coincidentes, os já mencionados Acórdãos 1.883/2024, 296 e 2.300/2025 registram a especial gravidade das condutas atribuídas a José Francisco em contratos da Ferrovia Norte-Sul e culminam em tratamento sancionatório agravado, inclusive com inabilitação. O quadro probatório ora examinado se insere na mesma ambiência fática de direcionamento e manutenção de preços artificialmente elevados.
36. O mesmo juízo se aplica a Ulisses Assad, ex-diretor de Engenharia da Valec. Embora revel nestes autos, sua revelia não impede o exame do mérito à luz das evidências já constituídas. A esse

responsável se atribui a supervisão dos atos que viabilizaram a aprovação do orçamento licitado com preços acima dos de mercado, bem como a anuência a tais atos.

37. Também com relação a Assad, entendo presente o dolo. A unidade técnica foi expressa ao consignar que os elementos colhidos em acordos de leniência e na denúncia do MPF/GO descrevem sua participação, em conjunto com José Francisco das Neves, no cartel organizado para fraudar a Concorrência 2/2005 mediante divisão de lotes, combinação de preços e apresentação de propostas não competitivas e acima do mercado. Mais que isso, consignou ter agido o responsável de forma consciente para fraudar a licitação, sem que houvesse boa-fé ou excludente de culpabilidade a reconhecer. A AudPortoFerrovia ainda registra que o responsável assegurou, por atuação técnica, a inclusão e a manutenção de exigências restritivas que possibilitaram a continuidade do conluio. A moldura fática, assim, afasta a leitura de mera falha técnica e evidencia atuação consciente em cenário frontalmente incompatível com os deveres funcionais.
38. Quanto à empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., sua responsabilidade decorre da celebração e execução de contrato com preços manifestamente superiores aos de mercado, beneficiando-se diretamente do superfaturamento. A empresa procurou afastar o débito mediante a repetição de teses já rechaçadas por esta Corte em casos análogos da Ferrovia Norte-Sul, notadamente as relativas à inadequação do Sicro, à suficiência de BDI superior ao referencial e à supervalorização da administração local. Os Acórdãos 1.883/2024 e 296/2025 se mostram particularmente elucidativos nesse ponto por terem repelido alegações substancialmente idênticas formuladas por empreiteiras em contratações do mesmo empreendimento ferroviário.
39. Aqui, não se cogita da incidência do art. 28 da Lindb, voltado à responsabilização pessoal de agentes públicos por dolo ou erro grosseiro. A responsabilidade da SPA provém de sua condição de particular contratada que aderiu à contratação por preços excessivos e auferiu vantagem patrimonial indevida em prejuízo do erário. O seu dever de ressarcir, portanto, funda-se no benefício obtido e na participação causal na execução de contrato superfaturado, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992.
40. Presentes, assim, a materialidade do dano, o nexo causal e o elemento subjetivo exigível em relação a cada responsável, devem ser julgadas irregulares as contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., bem como condenados, solidariamente, ao ressarcimento do débito remanescente, atualizado na forma da lei.
41. No tocante ao sancionamento, acompanho parcialmente a proposta da unidade técnica, endossada pelo Ministério Público especializado, de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis remanescentes e inabilitação de José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 60 da mesma lei. A dosimetria, contudo, deve observar o art. 22, § 2º, da Lindb, com consideração dos antecedentes e das circunstâncias do caso concreto.
42. Nesse exame, verifico que ostentam condenações anteriores desta Corte por condutas semelhantes em outros contratos da Ferrovia Norte-Sul. José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e a SPA Engenharia foram condenados por meio do Acórdão 930/2019, rel. Ministro Benjamin Zymler, solução mantida, em essência, no Acórdão 2.046/2022, ambos do Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo. Em relação a José Francisco das Neves, Ulisses Assad e Luiz Carlos Oliveira Machado, estes voltaram a ser responsabilizados mediante os Acórdãos 1.883/2024 e 296/2025, ambos do Plenário. Ademais, José Francisco das Neves e Ulisses Assad figuram nos Acórdãos do Pleno 1.745/2023 e 2.300/2025, com os quais esta Corte também reputou cabível a inabilitação; tais antecedentes autorizam o agravamento da resposta sancionatória.
43. Essa circunstância, todavia, não dispensa a necessária individualização. Neste processo, reconheço dolo na conduta de José Francisco das Neves e Ulisses Assad. Quanto a Luiz Carlos Oliveira Machado, conquanto suficientemente grave para atrair a sanção do art. 57 da Lei 8.443/1992, sua conduta se amolda à categoria de erro grosseiro, e não de dolo. À luz dessa distinção, do débito

atualizado destes autos e dos parâmetros apenatórios adotados por este Tribunal em casos análogos, fixo as multas individuais nos seguintes valores:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 4.000.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.500.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.500.000,00
Luiz Carlos Oliveira Machado	R$ 200.000,00

44. Pelas mesmas razões, e considerada a máxima gravidade das condutas dolosas atribuídas à alta cúpula da Valec, reputo cabível a inabilitação de José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de oito anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, em estrita coerência com o tratamento conferido por esta Corte em hipóteses análogas e igualmente inseridas no contexto sistêmico de superfaturamento e cartelização da Ferrovia Norte-Sul.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1764/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.808/2015-0.
1.1. Apensos: 010.478/2010-8; 012.028/2015-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: André Luiz de Oliveira (falecido – 114.568.411-49); José Francisco das Neves (062.833.301-34); Luiz Carlos Oliveira Machado (222.706.987-20); Maria Estela Filardi (348.592.927-15); SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda. (25.707.134/0001-78); Ulisses Assad (008.266.408-00).
4. Órgão/Entidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia).
8. Representação legal: Guilherme Dias Gontijo (122.254/OAB-MG), representando a SPA Engenharia Indústria e Comércio Ltda.; Gabriel Miranda Coelho (43.502/OAB-RJ), representando Maria Estela Filardi; Maurício Santo Matar (322.216/OAB-SP), Isabela Félix de Sousa Ferreira (28.481/OAB-GO) e outros, representando a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (filial RJ); Patrícia Maria Oliveira Maciel de Almeida Lage Martins (17.434/OAB-DF), Mário Oliveira de Almeida Júnior (56.779/OAB-DF) e outros, representando André Luiz de Oliveira.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 1.298/2015-TCU-Plenário, com a finalidade de quantificar o débito e apurar as responsabilidades decorrentes de irregularidades identificadas no Contrato 37/2009, celebrado entre a extinta Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.) e a empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., para execução das obras remanescentes do Lote 9 da Ferrovia Norte-Sul no estado do Tocantins,

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 iliquidáveis as contas do espólio de André Luiz de Oliveira, ordenando o seu trancamento, com fundamento nos arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 211 do Regimento Interno;

9.2. excluir Maria Estela Filardi da relação processual, ante a ausência dos pressupostos de responsabilização;

9.3. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, as contas de José Francisco das Neves, Ulisses Assad, Luiz Carlos Oliveira Machado e da empresa SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda., condenando-os, solidariamente, ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o seu recolhimento aos cofres da Infra S.A., nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno:

MEDIÇÃO	VALOR SUPERFATURAMENTO ORIGINAL (R$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1	113.799,72	22/10/09
2	1.272.089,77	12/11/09
3	2.738.714,89	11/12/09
4	1.968.735,21	28/12/09
5	2.723.764,02	23/02/10
6	2.428.329,84	15/03/10
7	1.930.238,97	22/04/10
8	2.032.377,76	30/04/10
9	3.636.911,46	10/06/10
10	4.822.686,32	30/06/10
11	4.814.507,52	31/08/10
12	5.006.251,91	02/09/10
13	1.725.508,79	08/10/10
14	1.275.995,53	05/11/10
15	689.396,92	30/12/10
16	634.154,50	30/12/10
17	581.488,47	09/02/11
18	1.415.469,98	17/03/11
19	671.107,70	14/04/11
20	160.160,29	03/06/11
21	270.586,36	12/07/11
22	28.376,37	22/07/11
23	22.833,58	08/09/11
24	162.724,45	22/09/11
25	150.330,08	18/10/11
26	85.595,14	29/12/11

9.4. aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento

Interno do TCU), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, caso paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
SPA Engenharia, Indústria e Comércio Ltda.	R$ 4.000.000,00
José Francisco das Neves	R$ 1.500.000,00
Ulisses Assad	R$ 1.500.000,00
Luiz Carlos Oliveira Machado	R$ 200.000,00

9.5. considerar graves as infrações cometidas por José Francisco das Neves e Ulisses Assad, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 e do art. 270, § 1º, do Regimento Interno;

9.6. inabilitar José Francisco das Neves e Ulisses Assad para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo prazo de 8 (oito) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno;

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas indicadas nos subitens precedentes caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8. autorizar também, desde já, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e consecutivas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-se o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para a comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento da primeira parcela, e o de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para a comprovação das demais, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno;

9.9. informar o teor da presente deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno, para adoção das medidas cabíveis, bem como à Infra S.A. e aos responsáveis.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1764-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. 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 V – Plenário
TC 003.224/2025-2 [Apensos: TC 015.891/2025-9, TC 021.677/2016-6]
Natureza: Acompanhamento.
Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério dos Povos Indígenas.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. NOVO ACORDO DO RIO DOCE. REPARAÇÃO INTEGRAL E DEFINITIVA RELATIVA AO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO. FRAGILIDADES NA COORDENAÇÃO E NO MONITORAMENTO INTEGRADO DAS AÇÕES. INDÍCIOS DE INCONSISTÊNCIAS NOS CONTROLES DE ELEGIBILIDADE E PAGAMENTO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA. INCERTEZAS QUANTO AOS CRITÉRIOS TÉCNICOS E AOS FLUXOS DECISÓRIOS PARA A RETOMADA DA ATIVIDADE PESQUEIRA. INDEFINIÇÕES QUANTO À OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO DE REESTRUTURAÇÃO DA AQUICULTURA E PESCA E À PRESERVAÇÃO DO REQUISITO DE PERPETUIDADE. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório produzido pela equipe de fiscalização designada pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – AudSustentabilidade (peça 337), cujas conclusões e encaminhamentos foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 338 e 339):

"I. Introdução

1. Trata-se de acompanhamento da execução do Acordo de Mariana (Novo Acordo do Rio Doce – Nard), no âmbito das obrigações atribuídas à União e a seus órgãos, nas áreas de agricultura, pesca, meio ambiente, desenvolvimento econômico e proteção aos povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, com o propósito de verificar o cumprimento tempestivo e adequado dos compromissos pactuados, avaliar a efetividade das ações implementadas e contribuir para a prevenção de falhas, promovendo a boa governança, a transparência e a reparação integral dos danos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão.

2. Este acompanhamento foi realizado com fundamento nos artigos 241, inciso II, e 242 do RI/TCU e decorreu das seguintes deliberações: Acórdão 937/2025 – Plenário; Item 1.7.3 do Acórdão 2864/2021 – Plenário; Item 1.7.2 do Acórdão 3130/2019 - Plenário (todos do TC 021.677/2016-6); e Item 9.2 do Acórdão 8620/2016 – Segunda Câmara (TC 033.739/2015-3).

3. Em 6 de novembro de 2024, foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) um novo acordo judicial de reparação integral em razão do rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em novembro de 2015, no município de Mariana (MG). O desastre provocou impactos sociais, ambientais e econômicos de grandes proporções na bacia do Rio Doce, afetando diretamente comunidades em Minas Gerais (MG) e no Espírito Santo (ES), incluindo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

4. O acordo, firmado entre a União, os estados de MG e ES, os municípios atingidos e as empresas responsáveis (Samarco, Vale e BHP Billiton), totaliza R$ 132 bilhões em recursos que devem ser destinados à reparação de danos e à implementação de medidas de restauração ambiental, infraestrutura, compensações financeiras, programas sociais e retomada econômica. A execução do acordo está distribuída em 23 anexos temáticos, abrangendo indenizações, transferência de renda e medidas relacionadas a diversas áreas como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura e governança.

5. A execução do acordo demanda forte coordenação federativa e interinstitucional, com envolvimento direto de diversos órgãos federais tais como Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), entre outros. Diante do volume de recursos, da diversidade de temas envolvidos e da complexidade da governança, há riscos relevantes de que os compromissos assumidos não sejam implementados tempestivamente, de forma eficaz, eficiente, equitativa e em conformidade com os normativos aplicáveis.

6. Nos termos da Portaria AudSustentabilidade 2/2025 e da Portaria Segecex 6/2025, a Unidade tem competência para fiscalizar matérias relacionadas, entre outras, a agricultura, pesca e aquicultura, meio ambiente, desenvolvimento agrário, desenvolvimento econômico e proteção e promoção de direitos de povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais. A partir desse referencial, o escopo geral do acompanhamento abrangeu os compromissos atribuídos à União no âmbito dos Anexos 3, 4, 5, 10, 16, 17 e 19 do Novo Acordo do Rio Doce, por envolverem órgãos e entidades sob a clientela desta Unidade, como MMA, MPA, MDA, MPI, Ibama e ICMBio.

7. Considerando, contudo, a amplitude temática do Acordo, a diversidade de órgãos envolvidos, o vulto dos recursos mobilizados e o horizonte temporal de vinte anos para sua execução, optou-se por realizar o acompanhamento em ciclos sucessivos. Neste primeiro ciclo, o escopo recaiu sobre os anexos em que já havia execução financeira de ações ou cujos planos de ação já se encontravam publicados e com estrutura normativa minimamente definida, notadamente o Anexo 4 (Programa de Transferência de Renda) e o Anexo 10 (Pesca), sem prejuízo da consideração de elementos dos demais anexos, na medida em que influenciam a análise da retomada da atividade pesqueira e da governança do acordo. Nos futuros ciclos de acompanhamento pretende-se avaliar as ações relacionadas à reparação ambiental (Anexos 16, 17 e 19), reparação aos povos indígenas, quilombolas e tradicionais (Anexo 3) e retomada econômica (Anexo 5).

8. Com relação à metodologia aplicada no acompanhamento, foram desenvolvidas as técnicas de diagnósticos *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* e *Threats* (SWOT), Diagrama de Verificação de Risco (DVR), Análise dos *Stakeholders*, bem como foi elaborado o Plano de Acompanhamento, a Estratégia Global de Acompanhamento, além das matrizes de planejamento e de achados. Também, foram realizadas diversas entrevistas com gestores e outros atores envolvidos nos programas, painel de referência para apresentação e validação da matriz de achados de acompanhamento, bem como análises de documentos e pesquisas. A partir dos diagnósticos, foram selecionados os itens mais relevantes para compor este trabalho. Além disso, foi elaborado quadro com as variáveis que serão acompanhadas ao longo da execução do Acordo, em cumprimento ao Manual de Acompanhamento do TCU.

9. As análises e conclusões finais foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de acompanhamento aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

10. Este relatório está organizado em capítulos que apresentam breve visão geral, quatro achados de acompanhamento, conclusão e proposta de encaminhamento. Os achados foram estruturados de forma sintetizada e apresentam a situação encontrada, causas, efeitos, propostas de encaminhamento e os benefícios esperados. Nos elementos pós-textuais estão dispostos: a análise dos comentários dos gestores; o detalhamento da metodologia utilizada neste acompanhamento e as referências bibliográficas.

II. Visão Geral

II.1 Histórico

11. Em 5/11/2015, ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco, no subdistrito de Bento Rodrigues, em Mariana (MG). A tragédia resultou na morte de 19 pessoas, deixou outras três desaparecidas e liberou mais de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, provocando a maior catástrofe ambiental da história do Brasil e o maior desastre do mundo envolvendo barragens de rejeitos. Os rejeitos contaminaram toda a bacia do Rio Doce, atravessando Minas Gerais e o Espírito Santo até alcançar o mar. A devastação ao longo de toda a bacia gerou paisagens impactantes como as exemplificadas nas Figuras 1 e 2.

Figura 15 - Rio Doce contaminado com rejeitos da barragem do Fundão (2015)

Crédito: Arquivo / Fundação Renova

Figura 16 - Rompimento da barragem do Fundão (2015)

Crédito: Antônio Cruz/ Agência Brasil

12. Logo em seguida, em 13 de novembro de 2015, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público de Minas Gerais iniciaram investigações conjuntas para apuração dos danos socioambientais e socioeconômicos. Em março de 2016, o Governo Federal, os estados afetados e as empresas mineradoras firmaram um primeiro acordo estimado em R$ 20 bilhões para viabilizar ações de reparação, incluindo manejo de rejeitos, recuperação ambiental e abastecimento de água.

13. Em maio de 2016, a Justiça Federal homologou esse acordo, prevendo que a Samarco aportasse R$ 4,4 bilhões nos três primeiros anos, com possibilidade de repactuações futuras. Contudo, em agosto de 2016, a homologação foi anulada por decisão judicial, que acolheu argumentos do MPF sobre a ausência de participação dos atingidos e a insuficiência das medidas previstas.

14. Em junho de 2018, foi assinado o Termo de Ajustamento de Conduta relativo à Governança (TAC-Governança), com o objetivo de modificar a estrutura decisória da reparação, incluindo maior participação dos atingidos. A Fundação Renova, criada para conduzir as ações reparatórias, passou a ser alvo de críticas quanto à sua eficiência, autonomia e transparência. Problemas na indenização de atingidos, reconhecimento de categorias

informais e desentendimentos sobre a metodologia de avaliação de danos levaram a uma série de embates judiciais entre os órgãos públicos e as mineradoras.

15. Entre 2019 e 2020, houve avanços pontuais, como o reconhecimento do "pescador de fato" e o uso do sistema Novel para pagamento de indenizações a categorias informais. No entanto, também se intensificaram as críticas ao modelo de governança, à morosidade na entrega de reassentamentos e à atuação da Fundação Renova. Em agosto de 2020, foi firmado um novo acordo de R$ 1 bilhão para compensações a estados e municípios.

16. O ano de 2021 foi marcado pela continuidade dos processos judiciais e pelo agravamento das tensões entre os órgãos públicos e a Fundação Renova. Paralelamente, em 2022, as negociações de repactuação, mediadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), fracassaram após 264 reuniões, devido à ausência de consenso entre os atingidos e as mineradoras sobre os valores e as formas de pagamento das indenizações.

17. Em 2023, as negociações foram retomadas sob nova mediação do CNJ. O relatório da Câmara dos Deputados apontou falhas graves na condução da reparação, recomendando, entre outros pontos, a retirada da Fundação Renova da gestão dos recursos e a ampliação da participação dos atingidos. Em abril de 2023, quase oito anos após o desastre, as primeiras famílias reassentadas retornaram ao novo distrito de Bento Rodrigues. Em maio, a Justiça homologou um acordo de R$ 126 milhões para a reconstrução de Gesteira (MG). Em junho, o MMA instituiu um grupo de trabalho interinstitucional para apoiar a repactuação do acordo.

18. Nos meses seguintes, novas decisões judiciais e negociações avançaram. Em junho de 2024, as mineradoras Vale, BHP e Samarco apresentaram nova proposta de R$ 140 bilhões para reparação, sendo R$ 103 bilhões em obrigações futuras e transferências financeiras. Em setembro de 2024, após mais de oito anos, os atingidos elegeram representantes para acompanhar o processo de reparação.

19. O novo Acordo Judicial de Reparação, resultado de intensas tratativas mediadas pelo CNJ e articulado com diversos órgãos públicos e instituições de justiça, foi finalmente assinado e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 6/11/2024, estabelecendo novos marcos normativos, operacionais e institucionais para garantir a reparação integral dos danos.

II.2 Estrutura

20. O novo acordo destina R$ 100 bilhões para entes públicos – União, estados de MG e ES e municípios que aderirem ao acordo – para aplicação em projetos ambientais e socioeconômicos, incluindo programas de transferência de renda. Outros R$ 32 bilhões serão direcionados para recuperação de áreas degradadas, remoção de sedimentos, reassentamento de comunidades e pagamento de indenizações às pessoas atingidas, que serão realizados pela Samarco.

21. O acordo está estruturado em cláusulas gerais e 23 anexos que definem as medidas, compensações, indenizações e obrigações necessárias para a reparação, recuperação, compensação e indenização integral de todos os danos decorrentes do rompimento.

Tabela 19 - Detalhamento dos anexos do Novo Acordo do Rio Doce

Anexo	Título
1	Mariana e Reassentamentos
2	Indenizações Individuais
3	Povos Indígenas, Comunidades Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais
4	Programa de Transferência de Renda (PTR)
5	Programa de Incentivo à Educação, à Ciência, Tecnologia e Inovação, à Produção e de Retomada Econômica (PRE)
6	Participação Social
7	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social
8	Saúde
9	Saneamento Básico
10	Pesca
11	Reparação das Infraestruturas Impactadas entre Fundão e Candonga
12	Iniciativas Estaduais
13	Cooperação Interfederativa de Infraestrutura de Mobilidade
14	Reforço das Atividades Fiscalizatórias do Poder Público na Prevenção e Mitigação de Riscos na Mineração

15	Iniciativas Municipais
16	Plano de Recuperação Ambiental
17	Ações Ambientais da União Federal
18	Resposta a Enchentes e Recuperação Ambiental e Produtiva das Margens do Rio Doce
19	Transição e Encerramento dos Programas, Medidas, Responsabilidades e Obrigações decorrentes do Rompimento e seus Desdobramentos
20	Ressarcimento à Previdência Social
21	Comunicação e Transparência
22	Cronograma de Desembolso Financeiro da Obrigação de Pagar
23	Ações Judiciais e Procedimentos Administrativos a serem extintos por este acordo

Fonte: Elaboração da equipe.

22. O detalhamento de todos os anexos objeto do escopo desse acompanhamento pode ser consultado no papel de trabalho Visão Geral do Objeto (peça 37).

II.3 Anexo 4 - Programa de Transferência de Renda (PTR)

23. O Anexo 4 (peça 3, p. 327-338) institui o Programa de Transferência de Renda (PTR), criado especificamente para atender agricultores familiares (PTR-Rural) e pescadores profissionais artesanais (PTR-Pesca) afetados pelo rompimento da barragem de Fundão (Cláusula 1). O programa será financiado com R$ 3,75 bi, aportados pela compromissária e/ou Fundação Renova, depositados em instituição financeira federal (Cláusula 2), e poderá ser articulado com outras ações previstas no Acordo para ampliar seu alcance e efetividade (Cláusula 3).

24. A gestão cabe à União Federal, por meio do MDA e do MPA, responsáveis por identificar os beneficiários, efetuar cadastros, informar sobre direitos, pagar os benefícios e garantir sigilo dos dados, observada a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e as regras de transparência do Anexo 21 (Cláusula 8). O programa terá duração máxima de quatro anos, com até 48 parcelas mensais, sendo as últimas 12 de valor reduzido para permitir transição ao encerramento (Cláusula 5). É vedada a acumulação de benefícios entre as modalidades do PTR (Cláusula 6) e assegurado tratamento isonômico a todos os beneficiários (Cláusula 5, § 2º).

25. Não são elegíveis ao PTR integrantes de povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais já atendidos pelas medidas de que trata o Anexo 3 do Acordo.

26. No PTR-Rural, são elegíveis agricultores familiares conforme a Lei 11.326/2006 e assentados da reforma agrária que, em 30/9/2024, desenvolvessem atividades econômicas em áreas definidas nos mapas que constam nos apêndices do anexo, situadas até 5 km da calha do Rio Gualaxo do Norte, do Rio Carmo e do Rio Doce em Minas Gerais ou, no Espírito Santo, no trecho entre Baixo Guandu e a foz do Rio Doce (Cláusula 12). É obrigatória inscrição ativa no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ou na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) em até 120 dias após a homologação do acordo.

27. No PTR-Pesca, são beneficiários os pescadores profissionais artesanais, conforme definição no Decreto 3.048/1999, com registro ou protocolo de registro no sistema até 30/9/2024, residentes em lista específica de municípios de Minas Gerais e Espírito Santo (Cláusulas 15 e 16). Os critérios de elegibilidade foram definidos exclusivamente pelo Poder Público, não cabendo à Fundação Renova ou às empresas compromissárias qualquer responsabilidade pela concessão dos benefícios ou obrigação de novos aportes além do previsto (Cláusula 18). Recursos não utilizados ao final do programa serão revertidos ao Fundo de Participação Social - Anexo 6 (Cláusula 10).

II.4 Anexo 10 – Pesca

28. O Anexo 10 (peça 3, p. 424-432) regulamenta as ações voltadas ao ordenamento pesqueiro na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em sua foz e na região costeira e marinha, estabelecendo medidas de reparação e fortalecimento da atividade pesqueira como compensação socioeconômica e socioambiental integral pelos impactos do rompimento sobre o pescado e a pesca nessas áreas (Cláusulas 1 e 2). Para esse fim, a compromissária e/ou a Fundação Renova se obrigam a pagar R$ 2.439.470.000,00, a serem utilizados pelo Poder Público (União Federal, MG e ES) para: (i) elaborar ou atualizar o ordenamento pesqueiro, nos termos da Lei 11.959/2009; (ii) desenvolver ações de reparação, retomada, fortalecimento e diversificação das atividades aquícolas e pesqueiras, contemplando toda a cadeia produtiva; e (iii) recompor a biota, os recursos e os estoques pesqueiros do ecossistema como um todo na bacia, foz e região costeira e marinha (Cláusula 2, § 2º).

29. O ordenamento pesqueiro terá como objetivo promover o desenvolvimento sustentável da atividade, considerando o histórico, o rompimento e a situação atual da bacia, região marinha e costeira, sem estabelecer ou declarar nexo de causalidade com o rompimento (Cláusula 3), e será articulado de forma coerente para a proteção integrada da biodiversidade, respeitando as competências privativas da União (Cláusula 5, §§ 2º e 3º). No âmbito do Estado de MG, atos normativos para ordenamento na calha e planície de inundação do Rio Doce devem ser publicados em até 180 dias da homologação (Cláusula 5, § 1º), incluindo medidas como controle de espécies exóticas e períodos de descanso de pesca de espécies nativas. Na foz, área costeira e marinha, a União adotará medidas específicas de gestão, mantendo, por até dois anos da assinatura do acordo, a proibição da pesca (salvo para pesquisa científica) em área delimitada entre Barra do Riacho (ES) e Degredo/Ipiranguinha, em Linhares (ES), dentro dos 20 metros de profundidade, até que novas normas de ordenamento sejam publicadas (Cláusula 6, §§ 2º a 5º). O ordenamento também abordará a pesca de arrasto de camarão e outras modalidades (arrastos, emalhes, linhas e anzol, armadilhas), excluindo pescarias de atuns e espécies pelágicas e migratórias (Cláusula 6, §§ 8º e 9º). As medidas deverão ser discutidas com fóruns de gestão e representantes de pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar (Cláusulas 6, § 7º, e 7).

30. O anexo estabelece ainda que pescadores profissionais artesanais impedidos de exercer a atividade por força do rompimento, que não tenham exercido outra atividade de filiação obrigatória, manterão, de forma excepcional, a qualidade de segurado especial para fins previdenciários no período de 5/11/2015 até a data da homologação judicial ou início de outra atividade remunerada, o que ocorrer primeiro (Cláusula 8). Essa previsão implica ressarcimento das contribuições previdenciárias (Anexo 20 do Acordo), elaboração de lista pelo Ministério da Pesca e Aquicultura e consolidação pelo INSS para apresentação em juízo (Cláusula 8, §§ 6º e 7º).

31. O instrumento também institui o Plano de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca), a ser detalhado em até 180 dias, com ações adaptáveis pelos entes federativos competentes (Cláusulas 11 e 12). O Propesca terá eixos como comunicação, suporte técnico, fiscalização, infraestrutura, monitoramento e zoneamento pesqueiro, pesquisa e extensão, diversificação econômica e medidas de amparo aos pescadores artesanais (Cláusula 13). A governança será compartilhada entre União, Estado de MG e do ES, com coordenação geral da União (Cláusula 14).

32. Do montante global (cláusula 2 do Anexo), R$ 1,5 bi será destinado a um fundo perpétuo federal (Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca – Frap), R$ 489,47 mi a conta vinculada estadual de MG e R$ 450 mi ao Fundo de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura do Espírito Santo (ES-Funpesca), conforme Cláusula 15. Rendimentos do fundo perpétuo poderão ser aplicados em medidas de amparo à pesca e aquicultura, a critério dos entes públicos (Cláusula 15, § 1º).

33. Há previsão específica de que parte dos recursos destinados a Minas Gerais será aplicada na implementação e manutenção de unidade de conservação de proteção integral no bioma Mata Atlântica, visando preservar o Rio Santo Antônio e recuperar estoques pesqueiros do Rio Doce (Cláusula 18).

34. Por fim, o anexo assegura que as ações de ordenamento e do Propesca não geram reconhecimento de responsabilidade pela compromissária, acionistas ou Fundação Renova quanto às condições do pescado e biodiversidade aquática, nem direito a indenizações individuais ou coletivas, e não implicam obrigação de novos aportes (Cláusulas 10, 16, 17 e 19). Também determina a extinção de ações judiciais específicas relacionadas à pesca na região (Cláusulas 6, § 1º, e 9).

II.5 Plano de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca)

35. O Propesca (peça 33), elaborado no âmbito do Anexo 10 do Acordo Judicial de Mariana, representa a tentativa de sistematizar uma resposta institucional e coordenada para o setor pesqueiro atingido pelo rompimento da barragem de Fundão. A proposta busca não apenas reparar danos emergenciais, mas também criar condições estruturantes de médio e longo prazo para a retomada sustentável da atividade pesqueira e aquícola, articulando dimensões produtivas, sociais, ambientais e de governança.

36. O Propesca se estrutura como um plano integrado, entre a União e os Estados de MG e do ES, de fomento e fortalecimento da cadeia da pesca e da aquicultura, abrangendo desde a regularização e formalização dos pescadores até a criação de infraestrutura logística e sanitária, além da capacitação e assistência técnica continuada. Nesse sentido, ele vai além de uma compensação financeira pontual, assumindo contornos de política pública voltada para a reconstrução econômica das comunidades pesqueiras impactadas.

a) Objetivos e finalidades

37. O plano tem como objetivo geral promover a reestruturação das cadeias produtivas da pesca e da aquicultura na área de abrangência do Acordo, visando o desenvolvimento sustentável do setor pesqueiro e

aquícola, a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas, assegurando a participação social para subsidiar as tomadas de decisão. Para isso, o Propesca articula objetivos específicos como:

a) Elaboração e/ou atualização do ordenamento pesqueiro, na forma da Lei 11.959/2009.

b) Desenvolvimento de ações de reparação, retomada, fortalecimento e diversificação das atividades aquícolas e pesqueiras, contemplando toda a cadeia produtiva.

c) Recomposição da biota, dos recursos pesqueiros e do ecossistema como um todo na Bacia Hidrográfica do Rio Doce, em sua foz e região costeira e marinha.

b) Estrutura e eixos de atuação

38. O Propesca está organizado em sete eixos estruturantes, que funcionam como pilares do plano:

a) Eixo 1 - Ordenamento, Zoneamento e Recuperação dos Recursos Pesqueiros: contempla gestão pesqueira participativa e ordenamento da pesca para a garantia de sua sustentabilidade em longo prazo.

b) Eixo 2 - Monitoramento e Pesquisa: contempla ações de registro, monitoramento e pesquisa da atividade pesqueira e aquícola, incluindo ações voltadas para a coleta de dados, diagnóstico, estatística pesqueira, avaliações dos estoques e caracterização socioeconômica e ambiental, com objetivo de subsidiar a gestão pesqueira e aquícola.

c) Eixo 3 - Fiscalização: contempla ações voltadas para o fortalecimento da fiscalização, prevendo recursos para a estruturação dos órgãos fiscalizadores, aquisição e manutenção de embarcações, equipamentos e veículos, capacitação de servidores e novas tecnologias de fiscalização ambiental.

d) Eixo 4 - Assistência Técnica, Qualificação e Extensão: contempla ações de capacitação e assistência técnica para pescadores e aquicultores para o apoio à regularização ambiental, à retomada das atividades produtivas, à diversificação e a reativação econômica.

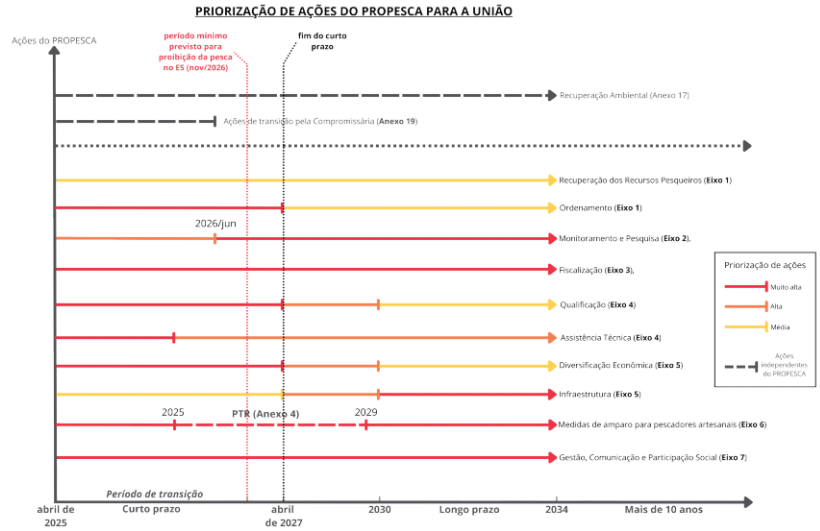
e) Eixo 5 - Fomento, Infraestrutura e Estímulo a Diversificação Econômica: contempla ações de fomento e infraestrutura para a retomada da pesca e da aquicultura e diversificação econômica.

f) Eixo 6 - Medidas de Amparo aos Pescadores Artesanais: contempla ações de amparo aos pescadores artesanais e aquicultores familiares, visando a garantia de direitos para esse público. Os investimentos abrangem ações voltadas para a concessão de auxílios e bolsas.

g) Eixo 7 - Gestão, Comunicação e Participação Social: contempla ações voltadas à gestão do plano, incluindo ações para o fortalecimento da participação social no planejamento e fiscalização das ações, bem como estratégias de comunicação com o público-alvo.

39. As ações da União no Propesca apresentam uma priorização temporal que varia de curto prazo (até 2 anos após a elaboração do plano) até o fim a vigência do acordo (longo prazo), conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 17 - Priorização das ações da União

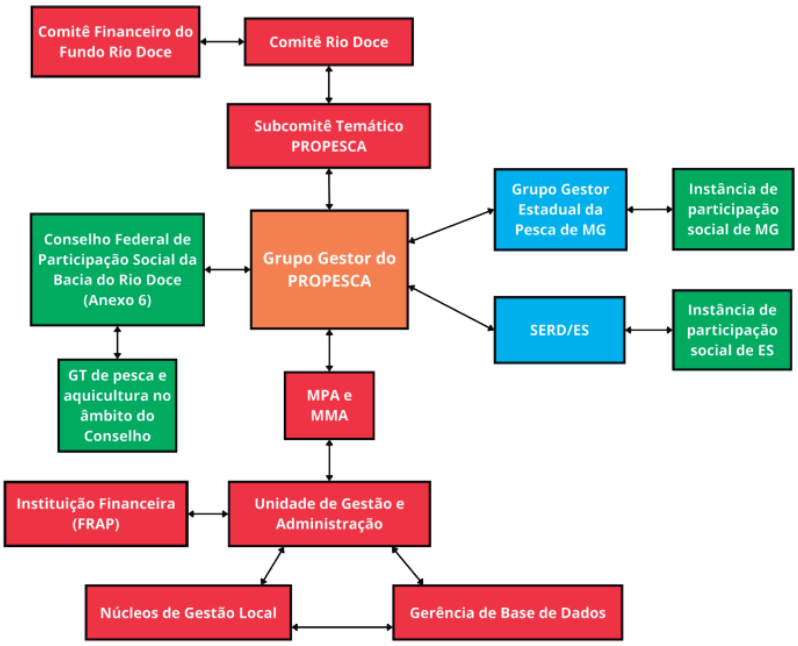


Fonte: Propesca (peça 33, p. 72)

c) Governança e arranjo institucional

40. A estrutura de governança do Propesca envolve os níveis federais (União, por meio do MPA e MMA) e estaduais (estados de MG e do ES), bem como conta com a participação social por meio de instâncias consultivas – ver Figura 4.

Figura 18 - Organograma do arranjo institucional para a gestão do Propesca



Fonte: Propesca (peça 33, p. 52)

d) Ações de curto prazo da União

41. O Propesca traz ainda a descrição de cada iniciativa proposta pela União para o curto prazo tais como: revisão das medidas de ordenamento, programa de monitoramento do estoque pesqueiro, fortalecimento da fiscalização pesqueira, programa para aquicultura na Bacia do Rio Doce, programa de capacitação técnica de atores locais (peça 33, p. 78-82).

II.6 Marco legal/infralegal

42. O principal marco são as Cláusulas Gerais do Acordo de Mariana (MG) e seus Anexos, homologado pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Petição (PET) 13157. Além disso, destacam-se outros normativos infralegais:

a) Decreto 12.412/2025: Dispõe sobre a governança dos recursos financeiros do Fundo Rio Doce.

b) Portaria GM/MMA 1.419/2025: Dispõe sobre o cumprimento das obrigações do MMA, do ICMBio e do Ibama na supervisão das ações reparatórias ambientais e na adoção das medidas ambientais de competência da União Federal no âmbito do Acordo de Mariana.

c) Portaria GM/MMA 1.439/2025: Institui o Comitê Orientador do Fundo Ambiental Rio Doce.

d) Portaria MPA/MMA 33/2025: Institui o Grupo Gestor do Plano de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura – Propesca.

III. Achados de Acompanhamento – Primeiro Ciclo

43. Ao final da fase de planejamento, foram elaboradas as seguintes questões e de acompanhamento a serem investigadas no primeiro ciclo:

a) **Questão 1**: Em que medida os processos de coordenação, articulação e execução dos programas socioeconômicos e ambientais do Novo Acordo do Rio Doce, especialmente Anexo 4 (Programa de Transferência de Renda) e Anexo 10 (Pesca), realizados pelo MPA, MMA, MDA e Ibama, têm assegurado clareza de papéis, integração institucional e capacidade operacional de modo a evitar sobreposição ou lacunas na execução?

b) **Questão 2**: O processo de seleção e pagamento do Programa de Transferência de Renda – PTR (Rural e Pesca), executado pelo MDA e pelo MPA, está em conformidade com as regras estabelecidas no Acordo de Mariana (Anexo 4) e com os normativos legais, assegurando pagamento dos atingidos legítimos de forma tempestiva?

c) **Questão 3**: O planejamento e a execução inicial do Propesca têm assegurado condições institucionais e científicas para viabilizar, no prazo previsto, a retomada sustentável da atividade pesqueira na Bacia do Rio Doce, em conformidade com os parâmetros sanitários e ambientais previstos no Anexo 10 do Novo Acordo do

Rio Doce?

d) **Questão 4**: Em que medida a execução financeira-operacional do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap) está atendendo ao caráter perpétuo do fundo e sendo tempestivo nos repasses financeiros para a execução das atividades previstas no Novo Acordo do Rio Doce?

44. Com base nessas questões, foram realizados procedimentos de acompanhamento que resultaram em quatro achados.

III.1Falhas no monitoramento integrado e avaliação de resultados do Novo Acordo do Rio Doce (Nard)

Devido à insuficiente consolidação dos mecanismos de coordenação e de monitoramento integrado da União para implementação dos programas socioeconômicos e ambientais do Nard, a execução dessas iniciativas não é acompanhada por meio de sistemas de monitoramento orientados a resultados, o que gera risco de lacunas, atrasos, insuficiente coordenação entre programas com interfaces relevantes e atrasos na reparação socioeconômica e ambiental da população atingida na Bacia do Rio Doce.

45. O Nard, firmado entre a União, os estados de MG e ES, os municípios atingidos e as empresas responsáveis (Samarco, Vale e BHP Billiton), destina R$ 132 bilhões em recursos que devem ser destinados à reparação de danos e à implementação de medidas de restauração ambiental, infraestrutura, compensações financeiras, programas sociais e retomada econômica. A execução do acordo está distribuída em 23 anexos temáticos, abrangendo indenizações, transferência de renda e medidas relacionadas a diversas áreas como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura e governança.

46. A execução do acordo demanda forte coordenação federativa e interinstitucional, com envolvimento direto de diversos órgãos federais, como MMA, MPA, MDA, MPI, Ibama, ICMBio, Funai, BNDES, entre outros.

47. A cláusula 36 do acordo (cláusulas gerais) atribui à União, por meio de seus órgãos, a gestão das ações, programas, projetos das obrigações pactuadas bem como suas respectivas governanças. Além disso, o art. 24 do Decreto 12.412/2025 dispõe que a coordenação das ações do Poder Executivo Federal relativas ao acordo será exercida pela Casa Civil. As avaliações realizadas pela equipe focaram na estruturação geral da governança a partir da análise, principalmente, dos Anexos 4 (Programa de Transferência de Renda), 10 (Pesca) e 16 (Plano de Recuperação Ambiental).

48. Na dimensão da coordenação geral, a Casa Civil estruturou um arranjo de governança com o Comitê do Rio Doce, subcomitês temáticos vinculados aos anexos, Comitê Financeiro e Conselho Federal de Participação Social, nos termos do Decreto 12.412/2025 e de resoluções do próprio Comitê (peça 69, p. 2-4). Há, ainda, uma Secretaria Adjunta dedicada ao tema do Rio Doce, responsável por coordenar reuniões semanais com ministérios, consolidar informações e elaborar relatórios executivos periódicos encaminhados ao TRF-6 (peças 66 a 68).

49. No âmbito do Anexo 4, o MDA estruturou o Programa de Transferência de Renda Rural (PTR-Rural) por meio da designação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater (Portaria MDA 25/2025) e de uma gerência específica para o Acordo, cabendo à Secretaria-Executiva a coordenação interna das ações (peça 28). Foram definidos fluxos para geração da lista de beneficiários, cruzamentos com diversas bases, contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF) e rotinas de revisão de elegibilidade, o que permitiu iniciar os pagamentos em julho de 2025 (peça 176, p. 4-7; peça 185).

50. O MPA, por sua vez, estruturou o Programa de Transferência de Renda para Pescadores Artesanais (PTR-Pesca), elaborou listas de pescadores, realizou contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF) e iniciou os pagamentos das parcelas em julho de 2025, tendo criado GT interno (GT MPA/Rio Doce) para coordenar as ações relacionadas ao Acordo (peça 75, p. 2-5; peça 99).

51. Ainda em relação ao MPA, o Plano de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca) conta com um desenho de governança que inclui o Grupo Gestor instituído pela Portaria MPA-MMA 33/2025, reunindo MPA, MMA, Ibama, ICMBio e estados de MG e ES, além de previsão de unidade de gestão com gerência de base de dados para monitoramento das ações (peça 75, p. 7-12; peça 105). O MMA, por sua vez, organizou a atuação ambiental federal por meio do Subcomitê Ambiental Rio Doce e do Comitê Orientador do Fundo Ambiental, definindo responsabilidades para MMA, Ibama e ICMBio em portarias específicas (peça 146, p. 2-3; peça 151). O Ibama instituiu instância decisória, de coordenação e técnica para o Anexo 16, com matriz de responsabilidades entre diretorias e superintendências (peça 172, p. 2-4).

52. Apesar desses avanços, persistem fragilidades relevantes. No Anexo 10, MPA e MMA reconheceram, durante a execução do acompanhamento, que os arranjos decisórios e os indicadores técnico-sanitários para a retomada da pesca ainda estavam em construção, os quais posteriormente foram estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), embora permaneça a necessidade de formalizar o fluxo

decisório que transforma esses dados e pareceres em decisões de ordenamento pesqueiro, conforme será mais bem detalhado no Achado 3. De forma semelhante, a proposta de modelo de gestão do Frap, que estava em construção pelo BNDES (juntamente com MPA e MMA) durante a fase de execução do primeiro ciclo do acompanhamento, foi concluída, estando na fase de avaliação pelas Instituições de Justiça, o que retarda a execução de ações estruturantes na pesca (peça 75, p. 12-15; peça 146, p. 6-8). O Ibama, embora previsto como um ator relevante na governança da Portaria MPA-MMA 33/2025, declara não atuar no Anexo 10, restringindo-se ao Anexo 16 (peça 34, 00:15:05 a 00:15:16 da gravação; peça 172, p. 3-5).

53. No Propesca estavam previstas ações específicas a serem realizadas pelo Ibama no âmbito das ações de curto prazo (maio de 2025 a maio de 2026), conforme peça 33 (p. 105):

> As ações de fiscalização a serem desenvolvidas pelo IBAMA incluem a aquisição de equipamentos, manutenção, operacionalização e conservação das embarcações existentes, assim como o aluguel de novas embarcações, custeio para recrutamento de agentes e capacitação de servidores envolvidos diretamente nas ações de fiscalização da atividade pesqueira e, também, a instituição de base náutica para apoio às atividades.
>
> Em articulação com o IBAMA serão definidas medidas complementares de apoio ao fortalecimento da capacidade operativa dos órgãos estaduais competentes. A coordenação de ações buscará a integração dos esforços, assegurando maior alcance e eficiência às atividades, por meio da convergência de ações e da otimização dos recursos disponíveis.

54. Portanto o fato de o Ibama apresentar planejamento das ações apenas relacionadas ao Anexo 16 evidencia essa lacuna em sua atuação, que também é corroborada pela matriz de responsabilidade da governança interna do Ibama, anexo da Portaria de Pessoal 463/2025 (peça 172, p. 14-15) onde é possível verificar a divisão das responsabilidades apenas em relação às ações do Anexo 16 do Acordo, sem qualquer menção às ações do Anexo 10 ou do Propesca. Em razão dessas lacunas identificadas, no relatório preliminar encaminhado para comentários dos gestores (peça 264), propôs-se a seguinte determinação:

(...) **determinar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente plano de ação para cumprimento das ações de curto prazo atribuídas ao órgão no âmbito do Propesca, nos termos do art. 2º, X do Anexo I do Decreto 12.130/2024, art. 170 da Portaria Ibama 73/2025 e art. 3º, I, "d" da Portaria Interministerial MPA/MMA 33/2025.

55. Porém, após tomar conhecimento da proposta de determinação no painel de referência da matriz de achados (peça 262) e no extrato do relatório preliminar, o Ibama encaminhou plano operacional de fiscalização para a área afetada (peça 327), contemplando horizonte de vinte anos e detalhamento inicial para o triênio 2026-2028. Assim, a lacuna inicialmente identificada foi tratada pelo órgão ainda durante a fiscalização, razão pela qual deixou de ser necessária a proposta de determinação originalmente cogitada.

56. Uma das causas identificadas para esse achado é a fragmentação setorial das obrigações envolvidas, o que levou cada órgão a estruturar controles e rotinas próprias, com pouca padronização ou integração. A situação inicialmente observada em relação ao planejamento das ações do Ibama no Propesca ilustra a relevância de mecanismos de coordenação capazes de identificar tempestivamente lacunas nas interfaces entre anexos e órgãos responsáveis.

57. Esses fatores resultam no risco de sobreposição ou lacunas nas interfaces críticas entre programas e resultados, em especial entre PTR, Propesca e Plano de Recuperação Ambiental (PRA). Por exemplo: dados ambientais e sanitários podem influenciar a decisão de retomada da pesca; a retomada ou não da pesca influencia a necessidade de medidas socioeconômicas; o atraso na execução do Frap afeta ações estruturantes do Propesca; eventual remoção de resíduos prevista no PRA podem alterar as condições sanitárias na bacia; o fim do PTR-Pesca pode representar a perda da única renda dos pescadores se a pesca não for retomada; etc.

58. No campo do monitoramento das ações, a Casa Civil consolida informações por anexo em relatórios executivos e promove reuniões semanais, mas os instrumentos produzidos concentram-se na verificação de cumprimento de obrigações e marcos de implantação, com análise limitada sobre sobreposições ou lacunas entre programas socioeconômicos e ambientais (peças 66 a 68). MDA e MPA dispõem de relatórios específicos para PTR-Rural e PTR-Pesca, com dados de execução física e financeira.

59. Ibama e MMA informaram que avançaram em painéis e vistorias para o Anexo 16 (Plano de Recuperação Ambiental). Embora o licenciamento ambiental e os monitoramentos associados tratem da avaliação de impactos de determinadas intervenções, como a remoção ou manejo de rejeitos, não se evidenciaram, no âmbito da governança federal do Acordo, mecanismos formalizados para assegurar que os resultados dessas avaliações e do monitoramento ambiental sejam incorporados tempestivamente à coordenação e ao acompanhamento das ações com dependências relevantes, em especial aquelas relacionadas à retomada da pesca no âmbito do Anexo 10 e devidamente publicizados, de forma a reduzir riscos de lacunas e decisões descoordenadas.

60. Verifica-se que o desenho de governança foi fortemente centrado na criação de instâncias formais, sem que a mesma prioridade tenha sido dada à definição de instrumentos operacionais comuns como sistemas integrados de monitoramento e painéis de indicadores. Como consequência, existe uma dificuldade de avaliação integrada de resultados e impactos, pelo fato de os sistemas de monitoramento integrado ainda estarem em consolidação.

61. A Casa Civil relatou, no âmbito do Comitê do Rio Doce, a contratação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para desenvolver um Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado para a Bacia do Rio Doce, com horizonte até 2045, articulando ações de reparação, estratégias de desenvolvimento sustentável e mecanismos de governança. O projeto visa consolidar diretrizes, metas e indicadores que permitam integrar as diversas iniciativas em curso, fortalecer a coordenação interministerial e a articulação federativa e oferecer uma base sólida para o acompanhamento intertemporal das ações de reparação e desenvolvimento, com foco em transparência e controle social, com execução prevista para 2025-2028 e entregas parciais ao longo do período (peça 183, p. 1180). Esse projeto indica uma trajetória de aprimoramento rumo a um sistema de monitoramento mais integrado e orientado a resultados.

62. No relatório preliminar, cogitou-se propor a seguinte recomendação:

Nesses termos, propõe-se **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República**,** com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, em articulação com o **Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Pesca e Aquicultura**, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, que implemente sistema integrado de monitoramento e avaliação, com metas e indicadores que permitam acompanhar, de forma articulada, a execução do PTR, do Propesca e das demais ações da União no Nard, bem como identificar e mitigar riscos de sobreposição ou lacunas ao longo de toda a vigência do Acordo.

63. Contudo, nos comentários dos gestores, a Casa Civil informou que a iniciativa já se encontra em fase de estudo e desenvolvimento progressivo, com avanços concretos, tais como: diagnóstico e concepção coordenados pelo BNDES e pela Casa Civil; realização de Design Sprint colaborativo com órgãos da União; elaboração de arquitetura conceitual preliminar de sistema modular; definição de diretrizes técnicas comuns, módulos funcionais prioritários, protótipo conceitual de fluxos e procedimentos; além de avaliação institucional para consolidação das bases normativas e de governança e definição de estratégia de implementação por fases (peça 330, p. 5). Diante disso, a equipe optou por deixar de propor a recomendação, com fundamento no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista que estão em estudo aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos, sem prejuízo de que o TCU verifique, nos próximos ciclos de acompanhamento, sua efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

64. Por fim, no que toca à capacidade operacional, verifica-se que os órgãos dispõem de estruturas mínimas para iniciar a execução das atribuições mais imediatas (especialmente PTR-Rural e PTR-Pesca), mas ainda estão em processo de construir equipes, contratar apoios externos e refinar processos de trabalho para componentes mais complexos, como o Programa de Retomada Econômica (Anexo 5), Propesca (Anexo 10) e supervisão do Plano de Recuperação Ambiental (Anexo 16).

65. Ante o exposto, propõe-se **deixar de recomendar à Casa Civil da Presidência da República**, com fundamento no **art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020**, a implementação de sistema integrado de monitoramento e avaliação das ações da União no Nard, tendo em conta que o órgão informou que estão em estudo e desenvolvimento aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação, sem prejuízo de que o TCU verifique, nos próximos ciclos de acompanhamento, a efetiva implementação e os impactos dessas medidas.

66. Como benefício efetivo decorrente da ação de controle cita-se a apresentação, pelo Ibama, de plano operacional de fiscalização para as ações de curto prazo do Propesca, após discussão do achado no painel de referência e encaminhamento do relatório preliminar, o que permitiu dispensar a proposta de determinação inicialmente cogitada.

III.2Indícios de inconformidades no Programa de Transferência de Renda (PTR Rural e PTR Pesca)

Devido à deficiência dos mecanismos preventivos de controle e validação da elegibilidade no fluxo de seleção e pagamento do PTR pelo MDA e MPA foram identificados 1.060 indícios de inconsistências nas listas e nos pagamentos do PTR-Rural e do PTR-Pesca, o que levou a risco de pagamentos a beneficiários ilegítimos e de atraso ou não pagamento a potenciais beneficiários elegíveis.

67. **O Anexo 4 do** Nard criou o Programa de Transferência de Renda (PTR), em favor dos agricultores familiares (PTR Rural) e dos pescadores profissionais artesanais (PTR Pesca). O PTR é operacionalizado pela

União por meio de Caixa Econômica Federal (CEF), cabendo aos Ministérios responsáveis indicarem os beneficiários aptos a receber os pagamentos.

68. No PTR-Rural, de competência do MDA, a elegibilidade inclui, entre outros requisitos, que o agricultor familiar desenvolvesse, em 30/9/2024, atividades econômicas em área delimitada pelo Acordo e possuísse Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa ou inscrição no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) em até 120 dias após a homologação judicial do Acordo (Anexo 4, Cláusula 12 e incisos). Coube ao MDA fornecer à CEF as informações necessárias para a execução do programa.

69. Já no âmbito do PTR-Pesca, de competência do MPA, a elegibilidade exige, cumulativamente, inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP) ou protocolo de registro solicitado até 30/9/2024, além de residência nos municípios listados (Anexo 4, Cláusula 16 e incisos). O MPA foi o responsável pelo fornecimento das informações à CEF.

70. Para avaliar a suficiência dos controles implementados na formação das listas e na execução dos pagamentos, foi realizado cruzamentos a partir das tabelas oficiais de beneficiários e de pagamentos fornecidas pelos Ministérios, complementados por validações em bases de dados externas. Esses procedimentos evidenciaram indícios relevantes de falhas de controle.

PTR-Rural

71. A partir da lista oficial de aptos, encaminhada pelo MDA, verificou-se, na tabela de pagamentos, se todos os beneficiários haviam recebido. Dos que não receberam, foi feita uma verificação adicional na base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), disponível no Laboratório de Informações de Controle do TCU (LabContas), ambiente que reúne diversas bases de dados destinadas ao apoio das atividades de fiscalização, para descartar a hipótese de falecimento do beneficiário. A partir desses cruzamentos identificou-se que **254 agricultores familiares constantes da lista oficial do MDA ainda não receberam pagamentos**, sendo que nenhum deles constava como falecido, o que representa indício de inconsistência.

72. Além disso, buscou-se também fazer uma identificação de eventuais beneficiários falecidos nas listas de pagamento. Assim, realizou-se cruzamento entre a lista de beneficiários e os dados constantes na base de dados do Sirc. Verificou-se que 43 beneficiários da tabela de pagamentos (peça 25, itens não digitalizáveis) constavam como falecidos, sendo **17 óbitos anteriores ao primeiro pagamento** (10/7/2025).

73. Na tabela de habilitados mais recente encaminhada pelo Ministério, referente ao mês novembro de 2025 (peça 194, itens não digitalizáveis), foram identificadas **44 pessoas falecidas fora da lista de óbitos previamente identificados pelo MDA**, o que indica fragilidade na verificação tempestiva de óbitos, embora não se tenha confirmação se houve pagamentos posteriores a esses beneficiários.

74. Por fim, também foi realizada uma análise dos beneficiários confrontando com os critérios de elegibilidade do Acordo (peça 3, p. 330):

Cláusula 12. São elegíveis ao PTR-RURAL os agricultores familiares, assim entendidos como aqueles reconhecidos pela Lei n. 11.326, de 24 de junho de 2006, e os assentados de projetos de reforma agrária que, cumulativamente, preencham os seguintes requisitos:

I. Desenvolvam, em 30 de setembro de 2024, atividades econômicas em propriedades rurais que estejam localizadas até 5 km (cinco quilômetros) de distância do centro da calha do Rio Gualaxo do Norte, do Rio Carmo e do Rio Doce, no ESTADO DE MINAS GERAIS, inclusive ilheiros.

II. E no ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, que desenvolvam, em 30 de setembro de 2024, atividades econômicas em propriedades rurais, inclusive ilheiros, que estejam localizadas em até 5 km (cinco quilômetros) de distância do centro da calha do rio Doce, no trecho correspondente entre Baixo Guandu até o distrito de Farias no município de Linhares, e a partir do Distrito de Farias até a Foz do rio Doce, os que estejam localizados na mancha de inundação.

III. Possuam identificação, qualificação e situação ativa no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) ou na Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) em até 120 (cento e vinte) dias após a HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL deste ACORDO.

75. Dessa forma, foi identificada a existência de beneficiários com possível descumprimento do requisito de elegibilidade ligado a DAP/CAF no prazo previsto no Anexo 4, com **255 agricultores selecionados pelo MDA sem DAP ativa no prazo estabelecido**, de acordo com a base de agricultores familiares encaminhada pelo ministério (peça 193, item não digitalizáveis).

76. O MDA informou que designou a Anater, por meio da Portaria 25/2025 para identificação, habilitação e acompanhamento dos beneficiados do PTR Rural (peça 192, p. 1). A Anater informou que selecionou os agricultores familiares registrados em 6/3/2025, 120 dias após a homologação do acordo. A partir desse universo, a Nota Técnica 2/2025/PTR-Anater/Gerex descreve a construção da base estática com os CAF/DAP válidos naquela data de corte e, na sequência, como foi realizado, de forma detalhada, o processamento dos demais critérios (inclusive territorial) a partir dessa base (peça 192, p. 2-5).

77. No que toca ao controle de óbitos, o MDA afirmou que o Ministério e a Anater não realizam cruzamentos prévios com bases oficiais de registro de óbitos na etapa de geração da folha de habilitados, ficando a verificação concentrada na fase de processamento bancário pela CEF, que identifica inconsistências e devolve ao gestor situações como "CPF em situação inválida", categoria que pode abarcar óbitos detectados no processamento (peça 192, p. 5). Com relação ao fluxo de análise de recursos para inclusão de novos beneficiários, o MDA esclareceu que realiza cruzamentos com registros de óbitos identificados nas folhas do PTR Rural. Caso seja identificado que o recurso interposto está vinculado ao CPF de pessoa que recebeu o PTR Rural em algum período, mas que posteriormente consta como óbito nos registros oficiais, o caso é sinalizado para evitar novos comandos de pagamento (peça 192, p. 6–8).

PTR-Pesca

78. Também no âmbito do PTR-Pesca, a partir da lista oficial de beneficiários aptos, encaminhada pelo MPA, verificou-se, na tabela de pagamentos, se todos os beneficiários já haviam recebido o benefício. Dos que não receberam, foi feita uma verificação adicional no Sirc, para descartar a hipótese de falecimento do beneficiário. A partir desses cruzamentos identificaram-se **109 pescadores vivos da lista oficial sem recebimento do pagamento**.

79. Na análise dos beneficiários com pagamento do PTR-Pesca (peça 17, itens não digitalizáveis), o cruzamento com bases de óbito apontou 103 beneficiários falecidos, sendo **57 com óbito anterior ao primeiro pagamento** (10/7/2025).

80. No tocante aos requisitos de elegibilidade do PTR-Pesca, baseado na lista de beneficiários aptos encaminhado pelo MPA (peça 13, itens não digitalizáveis), foram identificados indícios de inconsistência cadastral, incluindo **1.594 pescadores selecionados sem inscrição no RGP**. Essa análise foi realizada utilizando a base de dados do RGP disponível no LabContas a qual foi extraída em 12/6/2025.

81. Ressalte-se que aqui não foi possível, por parte da equipe, a verificação dos pescadores que possuíam apenas o protocolo de registro inicial, devendo tais indícios serem refinados pelo MPA a fim de filtrar esses beneficiários. Dessa forma, devido à limitação nos procedimentos realizados, optou-se por retirar esses indícios do total relatado nesse achado.

82. Por fim, foi realizada uma análise do critério de elegibilidade territorial trazido pelo Acordo (peça 3, p. 331):

Cláusula 16. São elegíveis ao PTR-PESCA os pescadores profissionais artesanais que cumulativamente preencherem os seguintes requisitos:

I. Inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira ou portador de protocolo de requerimento de registro inicial solicitados no sistema até 30 de setembro de 2024.

II. Residência nos seguintes municípios: Aimorés, Alpercata, Aracruz, Baixo Guandu, Barra Longa, Belo Oriente, Bom Jesus do Galho, Bugre, Caratinga, Colatina, Conceição da Barra, Conselheiro Pena, Coronel Fabriciano, Córrego Novo, Dionísio, Fernandes Tourinho, Fundão, Galiléia, Governador Valadares, Iapu, Ipaba, Ipatinga, Itueta, Linhares, Mariana, Marilândia, Marliéria, Naque, Ouro Preto, Periquito, Pingo D´Água, Ponte Nova, Raul Soares, Resplendor, Rio Casca, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Santana do Paraíso, São Domingos do Prata, São José do Goiabal, São Mateus, São Pedro dos Ferros, Sem Peixe, Serra, Sobrália, Sooretama, Timóteo e Tumiritinga.

83. Verificou-se nas bases de dados do LabContas que contém informação de endereço residencial (Instituto Nacional da Seguridade Social, Receita Federal e Cadastro Único) se o beneficiário já residiu em algum dos municípios indicados na cláusula 16 do Nard. A partir dessa análise foram identificados **105 beneficiários sem registro de residência nas cidades-alvo do Acordo**. Também se identificou quantos pescadores constantes da base de dados do RGP do LabContas que atendem aos critérios de elegibilidade, mas não foram selecionados na lista oficial encaminhada pelo MPA, tendo sido identificados **755 pescadores que figuram como potenciais beneficiários**.

84. O MPA explicou que a Secretaria Nacional de Registro, Monitoramento e Pesquisa da Pesca e Aquicultura (Sermop) gerou a lista de beneficiários do PRT-Pesca observando os critérios do Acordo, inclusive com validação do endereço pela base da Receita Federal. O fluxo interno envolveu validação pela Secretaria Nacional de Pesca Artesanal (SNPA), envio ao MDA para retirar sobreposições com o PTR-Rural e posterior remessa para geração de folha pela CEF (peça 75, p. 9–10). Também relatou que para acesso ao PesqBrasil – RGP Pescador, é feito exclusivamente pela plataforma GOV.BR, exigindo-se nível prata ou ouro, o que garantiria a máxima segurança e autenticação dos pescadores ao utilizarem os serviços disponíveis (peça 75, p. 10).

85. No entanto, mesmo com todos os controles que foram descritos pelo MPA, o órgão não adota uma análise automatizada quanto aos óbitos, sendo esse controle realizado a partir de informações recebidas pela Controladoria Geral da União (CGU). Quanto aos controles no momento do pagamento, a CEF informou ao

Ministério que realiza a verificação pela base do CPF da RFB para impedir pagamentos a CPF cancelado por falecimento (peça 75, p. 10–11). Embora o MPA realize cruzamentos com base fornecida pela CGU e conte com a verificação automatizada da Caixa sobre CPFs cancelados por falecimento, o SisRGP não possui cruzamento automatizado com a Receita Federal, e os indícios identificados pelo TCU indicam a necessidade de validação conclusiva e eventual aprimoramento dos controles preventivos.

86. A Figura 5 abaixo sintetiza os achados preliminares encontrados pela equipe nos cruzamentos de dados tanto relacionados ao PTR Rural quanto ao PTR Pesca.

Figura 19 – Indícios de inconformidades encontrados no Programa de Transferência de Renda (PTR)

Fonte: Elaboração própria

Ações adotadas pelos Ministérios durante a fiscalização

87. Após o encaminhamento do relatório preliminar para comentários dos gestores, o MDA informou ter realizado a avaliação dos 570 indícios identificados pelo TCU. Em 94% desses casos, o indício já havia sido corrigido pelo órgão após a realização dos cruzamentos pela equipe do TCU (dados até setembro/2025) ou relevaram-se falsos positivos, o que é comum em indícios resultantes de cruzamento de dados. Apenas 34 casos não haviam identificados no processamento da folha de pagamento, tendo o MDA sugerido diálogo com o TCU para melhor compreender esse conjunto de achados.

88. Já o MPA solicitou a disponibilização de informações mais detalhadas acerca do LabContas, tendo em vista que a análise apresentada foi realizada com base em dados provenientes dessa ferramenta, não tendo realizado nenhuma análise preliminar dos indícios que foram encaminhados na peça 263. Ressalte-se que o detalhamento das metodologias e dos dados utilizados foram expostos na peça 285, sendo o LabContas um repositório composto de bases de dados internalizadas, catálogo de informações, ferramentas e soluções para tratamento e análise de dados destinada ao exercício das atividades de controle externo. As informações constantes na base de dados do LabContas provêm das bases de dados fornecidas pelos próprios órgãos, no caso do MPA foi utilizada a base de dados do SisRGP carregada em 12/6/2025 (peça 285, p. 17)

89. A Tabela 2 consolida todos os resultados segregados por tipologia dos cruzamentos realizados, com o detalhamento na peça 263, após o tratamento de dados feitos após o relatório preliminar.

Tabela 20 - Detalhamento dos indícios de inconsistências no PTR por tipologias

Descrição Tipologia	Indícios

Agricultores familiares falecidos antes da data do pagamento	Pagamento realizado em julho de 2025: 43 falecidos, dos quais 17 antes do pagamento. Da tabela dos habilitados de novembro, foram identificados, fora da lista de óbitos identificados pelo MDA, 44 pessoas falecidas.
Pescadores artesanais que estão na lista de selecionados do MPA, mas ainda não receberam pagamento	109 pescadores vivos ainda não receberam pagamento.
Pescadores artesanais falecidos antes da data do pagamento	57 beneficiários falecidos antes da data do primeiro pagamento (10/7/2025).
Pescadores artesanais selecionados pelo MPA que não possuíam residência nos municípios listados no inciso II da cláusula 16 do Anexo 4 do Nard	105 indícios de inconformidades.
Pescadores artesanais que possuíam RGP ativo (ou protocolo de registro) e residência nos municípios do inciso II da Cláusula 16 do Anexo 4 do Nard, na data de 30/9/2025 e que não foram selecionados pelo MPA	Foram identificados 755 pescadores que têm registro na base do RGP constante do LabContas e que não foram selecionados pelo MPA.

Fonte: Elaboração própria

* Plataforma do TCU composta de bases de dados internalizadas, catálogo de informações, ferramentas e soluções para tratamento e análise de dados destinada ao exercício das atividades de controle externo

90. Considerando o tratamento que foi dado aos indícios inicialmente identificados pela equipe, em relação ao MDA, verifica-se que apesar dos pontos identificados pela equipe, os controles internos do órgão foram eficientes na correção das irregularidades confirmadas, gerando a inclusão de beneficiários legítimos e o cancelamento tempestivo de pagamento a beneficiários ilegais ou já falecidos. Em relação ao MPA, permanece a necessidade de que tais indícios sejam mais bem apurados pelos órgãos com base na identificação nominal já realizada na peça 263.

91. Diante do exposto, propõe-se **determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura**, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, verifique os indícios de inconsistências apontados nos cruzamentos do TCU e apresente relatório conclusivo sobre as efetivas inconformidades, justificando os casos afastados e adotando as providências cabíveis no PTR-Pesca, inclusive quanto à correção de listas, bloqueio ou cancelamento de pagamentos indevidos e pagamento de beneficiários elegíveis pendentes, nos termos da Cláusulas 16 do Anexo 4 do Nard.

92. O benefício esperado é o aumento da equidade e efetividade do programa, com recebimento tempestivo por atingidos legítimos e redução de erros de exclusão e inclusão.

III.3 Incertezas na retomada da pesca na bacia do Rio Doce

Devido à insuficiente estruturação do arranjo institucional do Propesca, a retomada da atividade pesqueira na Bacia do Rio Doce vem sendo conduzida sem instrumentos formalizados que traduzam, de forma clara e tempestiva, os resultados dos monitoramentos ambiental e da sanidade do pescado em decisões de ordenamento pesqueiro, o que gera risco de descumprimento do prazo pactuado para retomada da pesca, bem como de prolongamento da insegurança sanitária e socioeconômica das comunidades pesqueiras afetadas.

93. **O Anexo 10 do** Nard estabeleceu como objetivo para uso dos recursos destinados a esse anexo o seguinte (Cláusula 2, § 2º do Anexo 10 – peça 3, p. 424):

> I. Elaboração e/ou atualização do ordenamento pesqueiro, na forma da Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009.
> II. Desenvolvimento de ações de reparação, retomada, fortalecimento e diversificação das atividades aquícolas e pesqueiras, contemplando toda a cadeia produtiva.
> III. Recomposição da biota, dos recursos e dos estoques pesqueiros do ecossistema como um todo na Bacia Hidrográfica do rio Doce, em sua foz e região costeira e marinha.

94. Ademais, o acordo manteve a proibição da pesca por até dois anos a partir da assinatura do acordo na área compreendida entre a região de Barra do Riacho, em Aracruz/ES, até Degredo/Ipiranguinha, em Linhares/ES, ao longo dos 20 metros de profundidade, período durante o qual deverão ser editadas pelo MPA e MMA normas de ordenamento e outra estratégias de gestão dos recursos pesqueiros para a foz do Rio Doce e áreas costeiras e marinha, respeitadas as competências da Anvisa e do Ministério da Saúde, no que se refere aos riscos do consumo do pescado para a saúde humana, bem como do Mapa em relação à segurança do alimento

(Cláusula 6, §§ 2º, 3º e 10º do Anexo 10 – peça 3, p. 426-427). O referido acordo foi assinado em 25/10/2024, portanto, o prazo de proibição poderia se estender até 25/10/2026.

95. Foram encaminhados ofício de requisição ao MMA e ao MPA e as respostas mostram que houve avanço institucional na articulação entre órgãos setoriais e sanitários para tratar da contaminação do pescado nas áreas afetadas. O MMA relatou que foram realizadas reuniões conjuntas com Mapa, Anvisa e Ministério da Saúde para tratar da sanidade do pescado e organizar o compartilhamento das informações oriundas do Programa de Monitoramento da Biota Aquática (PMBA). Como resultado, foi estruturado um fluxo de dados que permite à Anvisa emitir manifestações técnicas fundamentadas sobre eventual contaminação, que servirão de insumo para decisões de ordenamento pesqueiro nas áreas atingidas (peça 146, p. 7).

96. O MPA, por sua vez, reforçou que o monitoramento da qualidade do pescado não é competência nem do MPA nem do MMA, mas sim de Anvisa, Ministério da Saúde e Mapa, de acordo com o que estabelece o Anexo 10 sobre as competências quanto aos riscos do consumo e à segurança do alimento (peça 75, p. 12-13). Em função disso, desde junho de 2025, MPA e MMA passaram a se articular com esses órgãos, via Casa Civil e com apoio de pesquisadores do PMBA, para estruturar as bases técnico-científicas necessárias à decisão sobre a retomada da pesca. Esse quadro indica que há um desenho institucional em desenvolvimento, com papéis mais claros para quem produz e interpreta as evidências sanitárias.

97. Embora os parâmetros técnico-sanitários aplicáveis à avaliação da segurança do pescado estejam definidos em normativos próprios da Anvisa, permanece pendente a estruturação e formalização e de como esses parâmetros serão integrados aos demais elementos ambientais, biológicos, territoriais e socioeconômicos necessários às decisões de ordenamento pesqueiro.

98. O MPA complementou que, em reunião de 22/9/2025, foi estabelecido fluxo para envio dos dados de concentração de metais pesados (As, Cd, Cr, Hg, Pb) pelo PMBA à Anvisa, e que a agência se comprometeu a emitir parecer técnico sobre a sanidade do pescado até novembro de 2025 (peça 75, p. 12-13). O parecer foi emitido por meio da Nota Técnica Anvisa 45/2025 (peça 229). Ou seja, a etapa de transferência de dados e de elaboração de parecer foi concluída, mas a tradução desses pareceres e parâmetros sanitários em conjunto com os demais dados ambientais, biológicos e territoriais, em critérios decisórios para abertura total, parcial, por áreas ou por espécies, manutenção de restrições ou reavaliação periódica da pesca ainda não se encontra formalizada em instrumento decisório verificável.

99. Em resposta ao TCU, o MMA informou que não havia, até o momento, documentos formais com tabelas, mapas, matrizes de decisão, prazos e responsáveis para o processo de monitoramento, avaliação e decisão sobre a reabertura da atividade pesqueira (peça 146, p. 7). Explicou que as ações de ordenamento pesqueiro ainda se encontravam em fase de elaboração no âmbito da cooperação técnica entre MMA e MPA e que, nesta etapa, seriam definidos os marcos metodológicos e institucionais que orientariam o processo, incluindo a estruturação dos fluxos de informação, a integração de dados ambientais e de sanidade do pescado e os mecanismos de participação dos Comitês Permanentes de Gestão da Pesca e do Uso Sustentável dos Recursos Pesqueiros (CPGs) e demais colegiados. Somente após essa fase preparatória seria possível consolidar instrumentos como “tabelas de responsabilidades, mapas temáticos e matrizes de decisão” que subsidiarão tecnicamente a reabertura gradual e segura da pesca. Na prática, isso significa que, embora haja clareza conceitual de que os resultados do monitoramento deverão embasar as decisões, ainda não há uma conexão formal e estruturada que integre o monitoramento (dados e pareceres) ao processo de tomada de decisão regulatória (liberação, manutenção da restrição ou reavaliação), sob a forma de protocolos escritos, fluxos aprovados ou matrizes de decisão reproduzíveis e verificáveis.

100. O MPA detalhou o encadeamento pretendido entre o parecer da Anvisa e as medidas de ordenamento. Informou que a Anvisa, órgão responsável por avaliar e informar sobre os riscos à saúde humana, está em processo de análise dos dados mais recentes do PMBA, com vistas a emitir um parecer técnico sobre os níveis de contaminação do pescado e seus riscos (peça 75, p. 14). Somente após a emissão desse posicionamento oficial é que os ministérios responsáveis pela gestão pesqueira definirão as estratégias de ordenamento para as espécies passíveis de consumo, em conformidade com as recomendações da Anvisa, MS e Mapa, nos termos da Cláusula Sexta, §3º, do Anexo 10. O MPA assinalou, ainda, que o planejamento para revisão das medidas de ordenamento estava “em andamento”, conforme Plano de Ação – Eixo 1 Ordenamento, mas ressaltou que a decisão sobre reabertura da atividade dependeria das análises conduzidas por outras instituições competentes.

101. O Plano de Ação Integrado (peça 157) detalha ações de diagnóstico e revisão das medidas de ordenamento da foz do Rio Doce e área costeira adjacente, além de fortalecimento dos CPGs e fóruns locais, incluindo objetivos específicos, produtos esperados e cronograma do primeiro ano (julho/2025 a maio/2026). Na

prática, há um roteiro para que o parecer da Anvisa seja insumo chave das estratégias de ordenamento e da revisão normativa, mas ainda sem detalhamento sobre como, concretamente, os níveis de contaminação, os dados ambientais e demais evidências serão combinados para decidir por abertura total, parcial, por áreas ou por espécies, nem sobre como essas decisões serão revisadas ao longo do tempo.

102. A causa para esse achado decorre da não consolidação, até o momento, de instrumento decisório que estabeleça responsabilidades, insumos, critérios, gatilhos, prazos e instâncias de validação para converter os dados sanitários, ambientais e biológicos disponíveis em decisões de ordenamento pesqueiro, além da ausência de contratação de instituição executora prevista no Plano de Ação, o que tem adiado a formalização do arranjo decisório e pondo em risco o processo de reabertura da atividade pesqueira até o prazo estabelecido no acordo.

103. Além disso, o desenho do Propesca e do Plano de Ação aponta para uma reestruturação mais ampla do ordenamento pesqueiro na foz e região costeira, com previsão de ações de diagnóstico, revisão de normas (defeso, áreas de exclusão, limites de captura), fortalecimento dos CPGs e de instâncias de governança regionais (peça 157). No entanto, a execução dessas ações estruturantes está apenas no início do cronograma (julho/2025 a maio/2026), ao mesmo tempo em que as decisões sobre a retomada sustentável da pesca dependem dos pareceres sanitários e ambientais já mencionados. Do ponto de vista da análise, isso cria um descompasso temporal: os mecanismos regulatórios definitivos (normas atualizadas, novas áreas de exclusão, regras de pesca) ainda estão sendo desenhados ao mesmo tempo em que a demanda social e política por uma definição sobre a reabertura é imediata, além do prazo de dois anos estabelecidos no acordo vencer no dia 25/10/2026.

104. Nas respostas do MMA e do MPA e nos documentos analisados, não foram identificados mecanismos de gestão adaptativa por cenários, com gatilhos objetivos, responsáveis, prazos, fontes de informação e medidas associadas para os casos de não retomada da pesca no prazo previsto ou de eventual nova restrição/proibição. Não há, por exemplo, descrições formais de cenários do tipo: “se o parecer da Anvisa indicar níveis de contaminação acima dos limites X até determinada data, serão acionadas medidas A, B e C de reforço a programas de renda, requalificação profissional, diversificação produtiva ou extensão do apoio socioeconômico a pescadores e comunidades” no contexto do Anexo 10. As manifestações concentram-se na lógica sequencial, partindo dos dados do PMBA, passando pela análise da Anvisa e então a definição de estratégias de ordenamento, sem explicitar o que acontece se as evidências sanitárias indicarem a impossibilidade de retomada no horizonte temporal esperado ou se houver atrasos significativos na entrega dos pareceres ou na implementação das medidas regulatórias (peça 75, p. 12-14; peça 146, p. 7; peça 157). A ausência desse planejamento contingencial fragiliza a capacidade de gestão de riscos do Propesca e do conjunto do Acordo, pois deixa as comunidades pesqueiras mais expostas ao prolongamento das restrições sem um conjunto claro de respostas adicionais, e dificulta a avaliação, pelo controle externo, da suficiência das medidas socioeconômicas para mitigar eventual não retomada da pesca no prazo.

105. Como efeito dessas ineficiências, existe um risco de não retomada da atividade pesqueira no prazo pactuado no Acordo ou de retomada baseada em decisões sem adequada integração dos parâmetros sanitários existentes aos demais elementos ambientais, biológicos, territoriais e socioeconômicos relevantes, podendo resultar no prolongamento da insegurança sanitária para consumidores e da incerteza regulatória para pescadores, com potencial impacto negativo sobre renda e planejamento produtivo dessas populações.

106. Diante do exposto, propõe-se **recomendar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no âmbito do Propesca, que:

a) sejam estabelecidos fluxos, responsabilidades e periodicidade para a atualização dos indicadores e para a tomada de decisões de abertura, fechamento e reavaliação da pesca, com base nos resultados dos monitoramentos ambiental e da sanidade do pescado;

b) consolidem, nas revisões futuras do Propesca, mecanismo de gestão adaptativa por cenários para o caso de a retomada da atividade pesqueira não se mostrar viável no prazo previsto no Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce, bem como no caso de eventual nova proibição da pesca, em virtude da deterioração das condições sanitárias, contemplando, quando aplicável, medidas de proteção socioeconômica às comunidades pesqueiras afetadas.

107. Como benefícios, espera-se que haja maior segurança técnico-científica e previsibilidade nas decisões sobre retomada da pesca além de redução da incerteza regulatória e socioeconômica.

III.4 Indefinições na operacionalização do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap)

Devido à indefinição jurídica sobre a modelagem financeiro-operacional do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap), não estão sendo assegurados, de forma adequada, nem o caráter perpétuo do fundo nem a tempestividade da execução das atividades previstas no Anexo 10 do Nard.

o que gera atrasos nas medidas de reparação previstas para a população dependente da pesca na região afetada.

108. **O Anexo 10 do** Nard estabeleceu a obrigação de aporte de R$ 2,4 bilhões para reparação e fortalecimento da pesca, dos quais R$ 1,5 bilhão seriam depositados em um fundo perpétuo (Frap), sob responsabilidade da União, cujos rendimentos poderiam ser usados para medidas de amparo à pesca e à aquicultura. (peça 3, p. 430-431). Os demais valores seriam direcionados a contas vinculadas estaduais para Minas Gerais e Espírito Santo.

Cláusula 15. Os valores indicados na Cláusula 2 deste ANEXO serão distribuídos conforme discriminação abaixo:

I. R$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e quinhentos milhões de reais) serão depositados em fundo perpétuo, denominado Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (FRAP), sob responsabilidade da UNIÃO FEDERAL.

II. R$ 489.470.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove milhões e quatrocentos e setenta mil reais) serão depositados em conta vinculada estadual, para as ações do ESTADO DE MINAS GERAIS.

III. R$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais) serão depositados em conta vinculada estadual, para formação do Fundo de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura (ES-FUNPESCA), para apoiar as ações do ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.

Parágrafo primeiro. Os rendimentos do fundo perpétuo a que se refere o inciso I poderão ser destinados a medidas de amparo à pesca e aquicultura, a critério dos entes públicos competentes

109. No âmbito do Plano de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca), que define as ações governamentais para reestruturar as cadeias produtivas da pesca e da aquicultura na área de abrangência do acordo, foi definida, com base em manifestação conjunta das consultorias jurídicas do MPA e MMA, a reserva de "ao menos 15%" das três primeiras parcelas a serem recebidas, a partir da publicação do plano, como "fundo principal", isto é, parcela que não poderia ser movimentada além dos seus rendimentos. A decisão baseou-se em pareceres das consultorias jurídicas dos dois ministérios (Conjur-MPA e Conjur-MMA), que interpretaram que a perpetuidade do Frap não implicaria vedação absoluta ao uso do principal, sob pena de inviabilizar a própria execução das ações (peça 33, p. 61-62).

110. Para fundamentar a estratégia de capitalização e uso do Frap, o BNDES elaborou a Nota Técnica ARD/DEORD 5/2025 (peça 65, p. 53-62), com cenários de projeção do fundo em horizonte de longo prazo. No cenário concebido como de "perpetuidade integral", sem saques do principal, o saldo final em termos reais foi estimado em cerca de R$ 1,12 bilhão, aproximadamente 75% dos R$ 1,5 bilhão previstos no Acordo. Essa diferença decorre das premissas de inflação e taxa de desconto real utilizadas na modelagem, além dos custos de administração incidentes sobre o fundo. Isso indica tendência de erosão do valor real do fundo, mesmo sem consumo do principal. Em cenário de consumo escalonado dos recursos, a fim de viabilizar a execução das ações de curto prazo do Propesca, o saldo projetado para 2043 ficaria em torno de R$ 489,6 milhões em termos reais, exigindo cerca de 27 anos, após o fim da vigência do Acordo, para que o fundo alcançasse novamente o montante de R$ 1,5 bilhão, usando-se as mesmas premissas de cálculo. A Figura 6 abaixo mostra as premissas utilizadas pelo BNDES para modelagem de um cenário onde se utilizaria um percentual maior dos recursos no início com consequente escalonamento do percentual destinado ao fundo perpétuo.

Figura 20 - Hipótese de escalonamento dos recursos destinados ao Frap

CENÁRIO	DESCRIÇÃO
Escalonamento dos Recursos	Escalonamento do % destinado ao Fundo Perpétuo, sendo: • 15% dos recursos destinados ao Fundo Perpétuo entre 2024 e 2028; • 30% dos recursos destinados ao Fundo Perpétuo entre 2029 e 2031; • 50% dos recursos destinados ao Fundo Perpétuo a partir de 2032.

Fonte: BNDES (peça 65, p. 58)

111. Já a Figura 7 mostra uma comparação da projeção de valores futuros do Frap e recursos disponíveis para execução nos dois cenários: 1) fundo 100% perpétuo; e 2) uso escalonado dos recursos do principal, não apenas dos rendimentos.

Figura 21 - Projeção dos valores do Frap

	CENÁRIO (Fundo 100% Perpétuo)		CENÁRIO Escalonamento dos Recursos	
	Valor Nominal	Valor Real	Valor Nominal	Valor Real
Saldo Final do Fundo Perpétuo em 2043	2.235.246	1.120.906	976.458	489.663
Recursos Disponíveis para execução até 2043	1.357.989	820.464	1.759.029	1.146.343
Recursos Disponíveis para execução até 2027	17.471	15.341	147.618	132.554
Rendimento Anual a partir de 2043	178.820	89.672	78.117	39.173

Fonte: BNDES (peça 65, p. 59)

112. A opção de reservar apenas 15% das três primeiras parcelas e admitir o uso de parcial do principal não é consenso entre as partes do Acordo. O Ministério Público Federal, por meio da Representação TC 015.891/2025-9, apensada a este acompanhamento, manifestou preocupação de que essa solução possa configurar descumprimento da Cláusula 15 do Anexo 10, que prevê fundo perpétuo com uso restrito aos rendimentos (peça 1, p. 9 do TC 015.891/2025-9), e emitiu a Recomendação 27/2025 ao MPA e ao MMA para que apenas utilizem recursos oriundos dos rendimentos do Frap, apresentando estudos de modulação compatíveis com a perpetuidade do fundo (peça 65, p. 40-44). O Tribunal Regional Federal da 6ª Região também registrou preocupação, em relatório de monitoramento, com a compatibilidade da proposta da União com a natureza perpétua do Frap (peça 252, p. 48).

Por fim, (as Instituições de Justiça) registraram preocupação com a proposta apresentada pela União para execução do PROPESCA, a qual, em análise preliminar, contraria a natureza perpétua do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (FRAP), conforme previsto na Cláusula 15, I, do Anexo 10. (I Relatório Semestral de Monitoramento do Novo Acordo da Bacia do Rio Doce – TRF 6ª Região)

113. Além disso, apesar de decorrido prazo superior a seis meses desde a formalização da proposta de escalonamento do Frap, não houve manifestação formal conclusiva do MPF/MG, o que levou a União a sugerir, na audiência realizada no TRF-6 em 8/4/2026, mediação judicial para superação do impasse (peça 330, p. 11).

114. Ainda que não haja balizamento expresso sobre o conceito de perpetuidade no próprio Acordo, é possível valer-se da analogia com a Lei 13.800/2019 que dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público (grifos nossos):

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se: (...)

IV - **fundo patrimonial**: conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial **com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos**;

V - **principal**: somatório da dotação inicial do fundo e das doações supervenientes à sua criação;

VI - **rendimentos**: o resultado auferido do investimento dos ativos do fundo patrimonial;

(...)

115. Os valores a serem aportados pela compromissária ao longo da execução do acordo, dessa forma, em uma interpretação literal da Cláusula 15, I, do Anexo 10, fariam parte do principal do fundo, cuja preservação é compatível com a natureza perpétua atribuída ao Frap. O direito de utilização dos valores para a execução das ações previstas no referido Anexo recai apenas sobre os rendimentos deste fundo, na interpretação literal do parágrafo primeiro da referida cláusula. Não fosse essa a intenção das partes no acordo, não teriam atribuído a condição de perpetuidade ao Frap, como ocorre com os valores destinados aos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo (incisos II e III do referido dispositivo), que são de livre utilização pelos referidos entes. O estabelecimento da condição de perpetuidade visa garantir previsibilidade de fonte de recursos, sob a forma de rendimentos, para as ações da União de amparo à pesca e aquicultura na região afetada, ações estas que deverão acontecer de forma perene, mesmo após o fim da vigência do acordo.

116. Ainda que o Frap não esteja formalmente submetido à Lei 13.800/2019, que disciplina os fundos patrimoniais voltados a finalidades de interesse público, essa norma oferece parâmetro relevante de boas práticas para a gestão de fundos de natureza semelhante. A lógica dos fundos patrimoniais é a de constituir fonte de recursos de longo prazo a partir da preservação do principal e da utilização apenas de seus rendimentos, descontada a inflação. O uso do principal somente é admitido em hipóteses excepcionais, limitado a 5% ao ano

e a 20% do principal no total, sempre condicionado à aprovação em instância de governança superior e à existência de plano de recomposição dos valores resgatados:

> Art. 16. A organização gestora de fundo patrimonial poderá destinar apenas os rendimentos do principal a projetos da instituição apoiada, descontada a inflação do período e ressalvado o disposto no art. 15 desta Lei.
>
> Parágrafo único. Em casos excepcionais, a organização gestora de fundo patrimonial poderá resgatar até 5% (cinco por cento) do principal do fundo patrimonial, a cada ano, calculado sobre o patrimônio líquido do fundo patrimonial, desde que o somatório dessas autorizações não ultrapasse, em qualquer tempo, o total de 20% (vinte por cento) do principal na data do primeiro resgate, mediante decisão do Conselho de Administração, com parecer favorável do Comitê de Investimentos e plano de recomposição do valor resgatado do principal.

117. Além disso, o art. 26, XII, do Decreto 12.412/2025 atribui ao Comitê do Rio Doce competência para elaborar e aprovar o plano anual de aplicação dos recursos do Fundo e dispor sobre fundos perpétuos, mas a proposta de reservar inicialmente apenas 15% das primeiras parcelas como fundo principal foi construída no âmbito do MPA e MMA, sem deliberação formal conclusiva do Comitê do Rio Doce sobre a modelagem e a forma de operacionalização do Frap. A própria Casa Civil informou que, até o momento da análise, não havia sido submetido nem aprovado Plano Anual de Aplicação específico do Frap, em razão da necessidade de validação da modelagem junto às Instituições de Justiça (peça 69, p. 4 e peça 330).

118. A causa para tal impasse reside na interpretação ampla da Cláusula 15 do Anexo 10 adotada por MPA e MMA, priorizando a execução imediata de ações do Propesca e admitindo uso parcial do principal, sem prévia decisão do Comitê do Rio Doce e sem consenso com Instituições de Justiça. Além disso, há uma ausência de balizamento legal específico sobre o conceito de "fundo perpétuo" no contexto do Acordo, o que gera um risco de não preservação do valor real do Frap, mesmo em cenário de não consumo do principal.

119. Ante a falta de entendimento entre as partes do Acordo em relação ao conceito de perpetuidade atribuído ao Frap, a ausência de balizamento legal específico sobre o tema e a necessidade de consenso entre as partes para modificação das obrigações do Acordo, caberia ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF-6), órgão competente para resolução de eventuais divergências entre as partes, a decisão final sobre o tema:

> Cláusula 154. Para a resolução de eventuais divergências entre os SIGNATÁRIOS, relativas ao cumprimento deste ACORDO, os SIGNATÁRIOS reconhecem a competência do Tribunal Regional Federal da 6ª Região – TRF-6.
>
> Parágrafo único. Este ACORDO e suas disposições, bem como as obrigações e formas de cumprimento aqui pactuadas, não poderão ser modificadas, no todo ou em parte, por quaisquer atos praticados por e perante quaisquer outros juízos, salvo mediante consenso entre as PARTES.

120. A persistência desse impasse foi evidenciada pela própria União, que, em audiência realizada no TRF-6 em 8/4/2026, sugeriu mediação judicial para superação da controvérsia, diante da ausência de manifestação formal conclusiva do MPF/MG sobre a proposta de escalonamento (peça 330, p. 11).

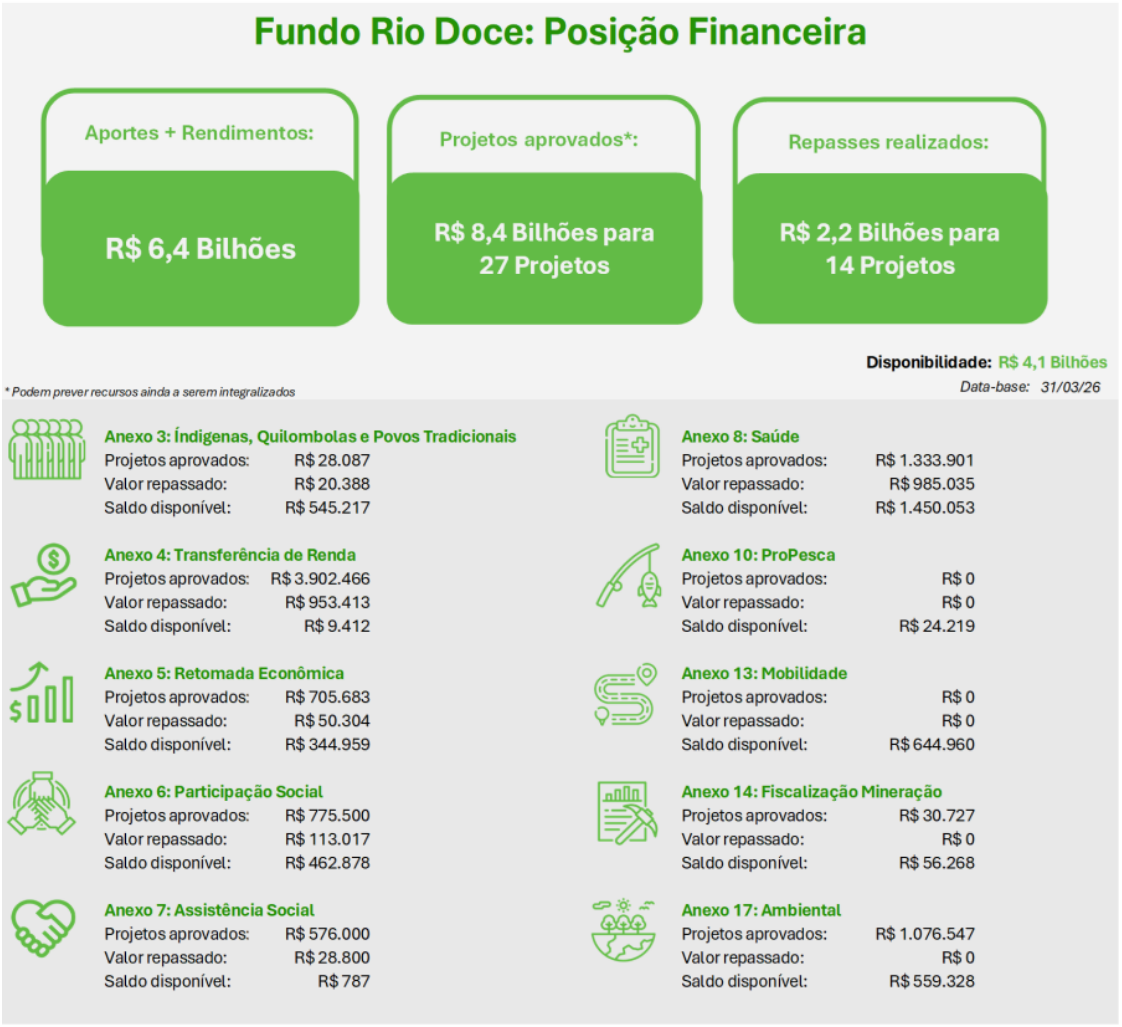
121. Já no plano operacional, houve decisão conjunta do MPA e MMA de não movimentar valores do Frap enquanto persistir a controvérsia jurídica sobre a perpetuidade e a modelagem não estiver validada. Essa postura está alinhada à Recomendação 27/2025 do MPF, mas, na prática, resultou na paralisação das ações previstas no Propesca, inclusive as de curto prazo, uma vez que o Anexo 10 está excluído do mecanismo de intercambialidade de recursos entre anexos. Não há, portanto, alternativa dentro do próprio Acordo para financiar as ações enquanto o impasse persiste.

> Cláusula 136. Em razão das implicações decorrentes do fluxo de pagamento do ANEXO 22 – CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO FINANCEIRO DA OBRIGAÇÃO DE PAGAR, nos termos deste ACORDO, é admitida a intercambialidade motivada na aplicação de recursos financeiros entre os ANEXOS que prevejam projetos a serem executados por um mesmo ente federativo, com vistas a permitir a execução antecipada daqueles projetos que sejam considerados prioritários, respeitado o orçamento final de cada ANEXO.
>
> Parágrafo primeiro. A intercambialidade prevista no caput deverá respeitar o limite financeiro referente ao somatório bianual do ANEXO, e deverá ser compensada ao final do ano seguinte.
>
> (...)
>
> Parágrafo terceiro. **A intercambialidade disposta no caput não se aplica** aos ANEXO 8 – SAÚDE, ANEXO 9 – SANEAMENTO BÁSICO e **ANEXO 10 – PESCA**.

122. Em consulta ao sítio eletrônico do BNDES realizada em 5/5/2026 (disponível em https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-rio-doce/transparencia), verificou-se que a página de transparência do Fundo Rio Doce disponibiliza informes

periódicos, balancetes mensais e posição financeira atualizada do Fundo, inclusive com demonstrativos de aportes, rendimentos, repasses, taxa de administração e tributos. Segundo consulta à posição financeira de 31/3/2026, o Anexo 10 (Propesca) apresentava saldo disponível de R$ 24,219 milhões. Considerando que, até 31/3/2026, os aportes das duas primeiras parcelas à União, conforme cronograma definido no Anexo 22 (peça 3, p. 1.230), atualizados pelo IPCA conforme a Cláusula 13 do Acordo (peça 3, p. 33-34), totalizariam aproximadamente R$ 22,071 milhões, estima-se **rendimento acumulado em torno de R$ 2,147 milhões**. Sobre esses valores não existe controvérsias jurídicas, já que a recomendação do MPF/MG se restringiu apenas ao uso do principal do fundo. A Figura 8 abaixo, retirada do sítio eletrônico do BNDES, indica a posição financeira do Fundo do Rio Doce e cada um dos seus anexos em 31/3/2026.

Figura 22 - Fundo Rio Doce: Posição Financeira (em 31/3/2026)



Fonte: BNDES (disponível em https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-rio-doce/transparencia)

123. Esse valor não é suficiente para executar integralmente o Propesca, mas poderia custear ações preparatórias e prioritárias, como as do Eixo 1 (Ordenamento, Zoneamento e Recuperação dos Recursos Pesqueiros), cujo custo estimado para o primeiro ano era de R$ 1,1 milhão, ou outras ações mais prioritárias a critério dos Ministérios envolvidos. Assim, a exclusão do Anexo 10 do mecanismo de intercambialidade de alocação dos recursos entre os demais anexos agrava a restrição de financiamento, mas não afasta a possibilidade de execução de ações compatíveis com os rendimentos disponíveis do próprio Frap.

124. Em síntese, a ausência de deliberação conclusiva sobre a modelagem do Frap mantém risco quanto à preservação do caráter perpétuo do fundo e, ao mesmo tempo, compromete a tempestividade das ações do Propesca. Embora não tenha havido uso do principal até o momento, a falta de Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR) e de projetos de intervenção aprovados e a não priorização de ações compatíveis com os rendimentos já disponíveis têm contribuído para a paralisação de medidas previstas no Anexo 10.

125. Por fim, no curso da execução do trabalho, identificaram-se também falhas de transparência ativa quanto ao Frap e ao Propesca. O Portal Único previsto no Anexo 21, cuja implementação cabe ao estado do

Espírito Santo, só entrou em operação em novembro/2025, e ainda conta com poucas informações sobre as ações executadas. Enquanto isso, MPA e MMA não haviam instituído, de forma sistemática, outros meios para divulgar escopo, valores, resultados esperados e estágio de execução das ações do Anexo 10, embora o art. 19 do Decreto 12.412/2025 imponha aos ministérios a divulgação periódica de tais informações. Dados relevantes sobre o uso dos 15%, a paralisação da execução e a modelagem do Frap só vieram ao conhecimento do MPF e do TCU por meio de reuniões e diligências, e não por transparência ativa. Diante de tais lacunas, o relatório preliminar propunha a seguinte determinação:

Diante do exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, (...) que:

(...) c) instituam, no prazo de 90 (noventa) dias, em seus sítios eletrônicos, seção específica com informações atualizadas sobre o Frap e o Propesca, enquanto o Portal Único não estiver plenamente operacional, em cumprimento ao art. 19 do Decreto 12.412/2025.

126. Entretanto, na análise dos comentários dos gestores, a equipe realizou consulta aos sítios eletrônicos indicados na peça 330, p. 12 e verificou que foram incluídas novas informações sobre o Propesca, o Fundo Rio Doce e a governança federal do Acordo. Portanto, considerando que o Portal Único previsto no Anexo 21 ainda não se encontra consolidado, a divulgação feita pela União em seus canais oficiais supre a falta de transparência identificada originalmente pela equipe, razão pela qual deixou-se de propor a referida determinação neste relatório final.

127. Diante do exposto, propõe-se **determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) submeta, no prazo de 60 (sessenta) dias, à apreciação do Comitê do Rio Doce proposta de Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Frap, exclusivamente dos rendimentos já acumulados, observando estritamente a Cláusula 15 do Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce e a natureza perpétua do fundo, nos termos do art. 26, III e XII do Decreto 12.412/2025, sem prejuízo da posterior consolidação do Plano Anual de Aplicação dos Recursos após deliberação sobre a modelagem financeira do fundo; e

b) até deliberação do Comitê do Rio Doce e das Instituições de Justiça sobre a modelagem do Frap e sobre o nivelamento do conceito de perpetuidade, se abstenham de utilizar valores do principal do Frap para execução das ações do Propesca, limitando-se, se for o caso, à utilização dos rendimentos, em conformidade com a Cláusula 15, parágrafo primeiro, do Anexo 10.

128. Além disso, propõe-se **recomendar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que eventual uso do principal do Frap seja realizado de forma excepcional, sempre condicionado à aprovação do Comitê do Rio Doce e das Instituições de Justiça, e à existência de plano de recomposição dos valores resgatados.

129. Os benefícios esperados das deliberações incluem o reforço da aderência jurídica e financeira do Frap ao conceito de fundo perpétuo e o destravamento da execução das ações do Propesca sem comprometer a sustentabilidade do fundo no longo prazo.

IV. Conclusão

130. O rompimento da barragem de Fundão, em 2015, produziu impactos socioambientais e econômicos de longa duração na Bacia do Rio Doce, exigindo a construção de um arranjo complexo de governança, financiamento e execução de medidas reparatórias e compensatórias. Nesse contexto, o Novo Acordo do Rio Doce, homologado em 2024, atribuiu à União responsabilidades relevantes em diversos programas.

131. Este trabalho buscou acompanhar, em perspectiva preventiva e concomitante, a implementação das ações federais relacionadas, especialmente, aos Anexos 4 e 10 do Acordo, com foco na coordenação institucional, na conformidade da seleção e do pagamento de beneficiários do PTR, nas condições para a retomada sustentável da pesca e na execução financeira do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap).

132. Nesse sentido, constatou-se que a União estruturou formalmente um arranjo de governança para o Acordo, com definição de instâncias como o Comitê do Rio Doce, os Subcomitês Temáticos e a coordenação central exercida pela Casa Civil. Não obstante, verificaram-se fragilidades na integração entre órgãos e programas, na consolidação de mecanismos de monitoramento e avaliação e na capacidade de transformar a governança formal em decisões tempestivas e coordenadas, sobretudo em temas que dependem de maior articulação interinstitucional.

133. Quanto ao Programa de Transferência de Renda (PTR), foram identificadas fragilidades nos mecanismos de controle de elegibilidade, de atualização cadastral e de prevenção a pagamentos indevidos, tanto

no PTR-Rural quanto no PTR-Pesca. Os indícios encontrados apontam para risco de pagamentos a beneficiários inelegíveis e, simultaneamente, para exclusão ou atraso no pagamento a atingidos legítimos. Porém, os indícios identificados foram, em sua maioria, tratados no âmbito da própria fiscalização, o que demonstra responsividade dos mecanismos de controles internos dos órgãos envolvidos.

134. No que se refere ao Propesca, verificou-se que a retomada da atividade pesqueira ainda depende da consolidação de um arranjo decisório capaz de traduzir, de forma clara, formalizada e verificável, os resultados dos monitoramentos ambientais e sanitários em decisões de ordenamento pesqueiro. Embora haja avanço na articulação entre MPA, MMA, Anvisa, Ministério da Saúde, Mapa e instituições de pesquisa, permanecem lacunas relevantes quanto à formalização de critérios, fluxos decisórios, instrumentos de revisão e mecanismos de gestão frente a eventuais mudanças no ambiente sanitário, o que eleva o risco de atraso na retomada da pesca e de prolongamento da insegurança sanitária e socioeconômica das comunidades afetadas.

135. Em relação ao Frap, apurou-se que a modelagem financeira do fundo ainda não atende, de forma satisfatória, ao requisito de perpetuidade previsto no Acordo. No aspecto operacional, tampouco assegura a tempestividade dos repasses para financiar as ações do Anexo 10. Embora já exista modelagem econômico-financeira elaborada pelo BNDES, a controvérsia sobre o conceito de perpetuidade permanece sem solução definitiva entre os signatários, sem deliberação conclusiva do Comitê do Rio Doce e sem validação pelas Instituições de Justiça. Ademais, a ausência de Plano Anual de Aplicação de Recursos específico e a paralisação da execução do fundo vêm retardando a implementação das medidas previstas no Propesca.

136. As constatações deste trabalho foram tratadas em quatro achados específicos no corpo do relatório, com propostas de encaminhamento voltadas ao aperfeiçoamento da coordenação interinstitucional, ao fortalecimento dos mecanismos de controle do PTR, à estruturação do processo decisório para a retomada da pesca e à regularização da governança e da execução do Frap. Em conjunto, tais medidas buscam reduzir riscos de ineficiência, insegurança jurídica, atrasos de implementação e comprometimento dos resultados reparatórios esperados.

137. A implementação das medidas propostas tem potencial para aprimorar a governança federal do Novo Acordo do Rio Doce, com maior clareza de papéis, melhor articulação entre os órgãos responsáveis, fortalecimento dos controles internos e melhor capacidade de monitoramento e avaliação das ações sob responsabilidade da União.

138. Especificamente, espera-se que o aperfeiçoamento dos mecanismos de seleção, validação e pagamento do PTR reduza pagamentos indevidos, amplie a tempestividade do atendimento aos beneficiários legítimos e diminua o risco de judicialização. Da mesma forma, a formalização dos fluxos, critérios e instrumentos para a retomada da pesca tende a aumentar a segurança regulatória e sanitária das decisões, bem como a previsibilidade para as comunidades pesqueiras atingidas.

139. Por fim, a regularização da governança do Frap e a definição de parâmetros claros para sua perpetuidade e para sua execução financeira poderão contribuir para a sustentabilidade de longo prazo das ações de amparo à pesca e à aquicultura na região afetada. Em conjunto, esses avanços tendem a fortalecer a efetividade da política reparatória decorrente do rompimento da barragem de Fundão, ampliando sua capacidade de produzir resultados concretos, duradouros e socialmente legítimos para a população da Bacia do Rio Doce.

140. Ressalte-se, por fim, que em se tratando de um primeiro ciclo de acompanhamento, os demais anexos que compõem o Acordo serão avaliados ao longo dos próximos ciclos.

V. Proposta de Encaminhamento

141. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

Determinações

I.**Determinar** ao Ministério da Pesca e Aquicultura, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 60 (sessenta) dias, verifique os indícios de inconsistências apontados nos cruzamentos do TCU (peça 336) e apresente relatório conclusivo sobre as efetivas inconformidades, justificando os casos afastados e adotando as providências cabíveis no PTR-Pesca, inclusive quanto à correção de listas, bloqueio ou cancelamento de pagamentos indevidos e pagamento de beneficiários elegíveis pendentes, nos termos da Cláusulas 16 do Anexo 4 do Nard; (seção III.2 do relatório)

III.**Determinar** ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) submeta, no prazo de 60 (sessenta) dias, à apreciação do Comitê do Rio Doce proposta de Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Frap, exclusivamente dos rendimentos já acumulados, observando estritamente a Cláusula 15 do Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce e a natureza perpétua do fundo, nos termos do art. 26, III e XII do Decreto 12.412/2025, sem prejuízo da posterior consolidação do Plano Anual de Aplicação dos Recursos após deliberação sobre a modelagem financeira do fundo; e (seção III.4 do relatório)

b) até deliberação do Comitê do Rio Doce e das Instituições de Justiça sobre a modelagem do Frap e sobre o nivelamento do conceito de perpetuidade, se abstenham de utilizar valores do principal do Frap para execução das ações do Propesca, limitando-se, se for o caso, à utilização dos rendimentos, em conformidade com a Cláusula 15, parágrafo primeiro, do Anexo 10. (seção III.4 do relatório)

Recomendações

IV.**Deixar de recomendar** à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, a implementação de sistema integrado de monitoramento e avaliação das ações da União no Nard, tendo em conta que o órgão informou que estão em estudo e desenvolvimento aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação, sem prejuízo de que o TCU verifique, nos próximos ciclos de acompanhamento, a efetiva implementação e os impactos dessas medidas. (seção III.1 do relatório)

V. **Recomendar** ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, no âmbito do Propesca, que:

a) sejam estabelecidos fluxos, responsabilidades e periodicidade para a atualização dos indicadores e para a tomada de decisões de abertura, fechamento e reavaliação da pesca, com base nos resultados dos monitoramentos ambiental e da sanidade do pescado; e (seção III.3 do relatório)

b) consolidem, nas revisões futuras do Propesca, mecanismo de gestão adaptativa por cenários para o caso de a retomada da atividade pesqueira não se mostrar viável no prazo previsto no Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce, bem como no caso de eventual nova proibição da pesca, em virtude da deterioração das condições sanitárias, contemplando, quando aplicável, medidas de proteção socioeconômica às comunidades pesqueiras afetadas. (seção III.3 do relatório)

VII.**Recomendar** ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que eventual uso do principal do Frap seja realizado de forma excepcional, sempre condicionado à aprovação do Comitê do Rio Doce e das Instituições de Justiça, e à existência de plano de recomposição dos valores resgatados; (seção III.4 do relatório)

Outras Propostas

VIII.**Autorizar** a AudSustentabilidade a dar prosseguimento ao presente acompanhamento;

IX.**Informar** ao Ministério Público Federal, na qualidade de representante do TC 015.891/2025-9, 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

Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) com o objetivo de verificar a execução do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão (Novo Acordo do Rio Doce), no âmbito das obrigações atribuídas à União e a seus órgãos, especialmente nas áreas de agricultura, pesca, meio ambiente, desenvolvimento

econômico e proteção aos povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais.

2. O acordo em questão, homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 6/11/2024, decorre do referido desastre, ocorrido em Mariana/MG, em novembro de 2015, com severos impactos sociais, ambientais e econômicos em municípios da Bacia do Rio Doce, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Com valor global estimado em R$ 132 bilhões, estabelece um amplo conjunto de medidas de reparação, compensação e restauração ambiental, estruturadas em 23 anexos temáticos, cuja implementação envolve diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
3. Considerando a amplitude temática do acordo, a diversidade de instituições envolvidas, o expressivo volume de recursos e o horizonte temporal de aproximadamente 20 anos para sua execução, a avaliação foi estruturada em ciclos sucessivos. Neste primeiro, os trabalhos se concentraram na implementação dos Anexos 4 (Programa de Transferência de Renda – PTR) e 10 (Pesca).
4. A equipe de fiscalização apontou quatro achados principais: a) fragilidades nos mecanismos de monitoramento integrado e de avaliação dos resultados do acordo; b) fragilidades nos controles de elegibilidade e pagamento do PTR; c) incertezas quanto às condições necessárias para a retomada sustentável da atividade pesqueira na Bacia do Rio Doce; e d) indefinições relacionadas à operacionalização do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap), especialmente quanto à sua modelagem financeira e ao atendimento do requisito de perpetuidade previsto no acordo. Em razão dessas constatações, a unidade técnica propõe a expedição de determinações e recomendações aos órgãos envolvidos, bem como a continuidade do acompanhamento.
5. Acolho, em essência, a análise empreendida pela equipe de fiscalização, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.
6. O presente acompanhamento se insere em perspectiva eminentemente preventiva — concomitante à implementação do acordo —, com o propósito de identificar, desde as fases iniciais de execução, riscos capazes de comprometer a efetividade das medidas reparatórias, permitindo que eventuais fragilidades sejam corrigidas antes de produzirem efeitos mais gravosos à sociedade.
7. Essa característica assume especial relevância diante da magnitude do objeto fiscalizado, que representa uma das maiores iniciativas de reparação socioambiental já implementadas no país, alcançando, como dito, aproximadamente R$ 132 bilhões. Os anexos examinados neste primeiro ciclo envolvem materialidade relevante, em especial o PTR e as ações de pesca disciplinadas nos Anexos 4 e 10, sem prejuízo de que o escopo global de acompanhamento da AudSustentabilidade alcance outros anexos de elevada materialidade, evidenciando a importância de haver atuação contínua, preventiva e orientada ao aperfeiçoamento da governança pública.
8. A presente fiscalização inaugura um acompanhamento de longo prazo destinado a avaliar a capacidade de a Administração Pública Federal conduzir, de forma coordenada, política pública de elevada complexidade institucional, marcada pela atuação simultânea de diversos ministérios, autarquias, órgãos de controle e instituições de justiça.
9. Conforme evidenciado no relatório de acompanhamento, a União estruturou arranjo institucional abrangente para conduzir a execução do acordo, com definição de instâncias de coordenação, subcomitês temáticos e mecanismos formais de articulação entre os diversos órgãos e entidades responsáveis pela execução das medidas reparatórias.
10. Nesse contexto, merece destaque o Comitê do Rio Doce, instância responsável por coordenar a implementação do acordo no âmbito da Administração, promover a articulação entre os órgãos envolvidos e acompanhar a execução das medidas reparatórias, objetivando apoiar subcomitês temáticos.
11. No entanto, conforme apontado no primeiro achado, a existência dessa estrutura formal ainda não se traduziu plenamente em capacidade efetiva de coordenação, monitoramento e avaliação integrada dos resultados. Persistem fragilidades relacionadas à consolidação de indicadores, à integração das informações produzidas pelos diversos órgãos envolvidos e à disponibilização de instrumentos capazes

de permitir o acompanhamento tempestivo da implementação das ações previstas nos diferentes anexos do acordo.

12. A constatação merece maior atenção por evidenciar que a principal dificuldade neste momento é a de assegurar o funcionamento articulado das estruturas já instituídas. Em políticas públicas dessa natureza, a efetividade da governança está diretamente relacionada à capacidade de produzir decisões coordenadas, compartilhar informações, acompanhar resultados e promover ajustes tempestivos sempre que identificados riscos à consecução dos objetivos pactuados.
13. Sob essa perspectiva, entendo pertinente a preocupação registrada pela unidade técnica quanto ao fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação do acordo. A adoção de instrumentos capazes de consolidar informações, mensurar resultados e subsidiar a atuação coordenada dos diversos órgãos federais tende a reduzir assimetrias de informação, conferir maior transparência à execução das medidas reparatórias e favorecer a identificação e a correção tempestivas de fragilidades e riscos durante a implementação das ações.

    14.Observo, todavia, que, após a apresentação do relatório preliminar, a Casa Civil informou a existência de iniciativas em estudo e em desenvolvimento progressivo voltadas à implantação de sistema integrado de monitoramento e avaliação das ações da União no Novo Acordo do Rio Doce. Também em relação ao Ibama, a lacuna inicialmente identificada quanto às ações de curto prazo do Programa de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca) foi tratada ainda durante a fiscalização mediante a apresentação de plano operacional de fiscalização. Tais circunstâncias justificam a não expedição de deliberação específica neste momento, sem prejuízo de que a efetiva implementação desses instrumentos e os resultados deles advindos sejam examinados nos ciclos subsequentes de acompanhamento.
14. O segundo achado da fiscalização diz respeito aos controles instituídos para operacionalização do Programa de Transferência de Renda (PTR), previsto no Anexo 4 do Novo Acordo do Rio Doce, estruturado em duas modalidades complementares: o PTR-Rural, executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e destinado aos agricultores familiares atingidos, e o PTR-Pesca, cuja implementação compete ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), voltado aos pescadores profissionais artesanais.
15. A equipe de acompanhamento identificou oportunidades de aprimoramento nos mecanismos de elegibilidade, atualização cadastral e prevenção de pagamentos indevidos adotados por ambas as pastas. Entre os riscos apontados, figura a concessão do benefício a pessoas inelegíveis ou falecidas, bem como a ocorrência de atrasos ou a ausência de pagamento a beneficiários que preencham os requisitos estabelecidos pelo acordo.
16. Registro que as constatações da fiscalização não evidenciam a ocorrência de fraudes ou de pagamentos irregulares em larga escala, mas revelam fragilidades inerentes aos controles administrativos instituídos para operacionalização do programa. Essa distinção é relevante porque orienta adequadamente o foco das medidas propostas pela unidade técnica: fortalecer os mecanismos de controle antes que a expansão da execução do programa potencialize riscos de pagamentos indevidos ou comprometa o atendimento tempestivo dos beneficiários legitimamente contemplados.
17. Além do que, há aspecto que evidencia a importância do contraditório e da atuação colaborativa inerentes ao acompanhamento. Após a apresentação do relatório preliminar, o MDA promoveu análise dos indícios apontados pela equipe de fiscalização, informou a adoção de medidas corretivas e demonstrou que parcela expressiva das inconsistências inicialmente apontadas já havia sido sanada ou decorria de falsos positivos próprios dos cruzamentos de bases de dados. Em relação ao MPA, contudo, os indícios encaminhados ainda demandavam verificação conclusiva pelo órgão gestor, circunstância que justificou a manutenção da determinação exclusivamente quanto ao PTR-Pesca.
18. Estando o processo pautado para julgamento, o MPA encaminhou ao meu gabinete a Nota Técnica 44/2026/CGR (peça 340), por meio da qual apresenta esclarecimentos sobre os procedimentos adotados na elaboração das listas de beneficiários do PTR-Pesca. O órgão se compromete a promover a verificação individualizada das situações identificadas pelo Tribunal, realizar os ajustes

administrativos eventualmente necessários e dar continuidade ao aperfeiçoamento dos mecanismos de validação cadastral e de monitoramento permanente da base de beneficiários, inclusive mediante a integração do sistema PesqBrasil à base da Receita Federal para validação automática da situação cadastral.

19. Diante do compromisso formal assumido pela unidade jurisdicionada de adotar as providências corretivas necessárias, aplica-se a diretriz prevista no inciso do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, que autoriza a dispensa de determinações nessas hipóteses. Assim, considero desnecessária a expedição da medida neste momento, sem prejuízo de que o cumprimento das providências informadas pelo ministério seja acompanhado nos próximos ciclos desta fiscalização.
20. O terceiro achado trata da retomada sustentável da atividade pesqueira na Bacia do Rio Doce, tema disciplinado pelo Anexo 10 do novo acordo. Esse anexo contempla o Propesca, conjunto de ações destinadas a promover a recuperação ecológica da pesca e aquicultura na região atingida por meio de medidas de fortalecimento institucional, monitoramento, pesquisa, assistência técnica e apoio às comunidades afetadas. Sua implementação demanda atuação coordenada de diversos órgãos federais com competências ambientais, sanitárias, pesqueiras e de saúde pública.
21. Embora o acordo estabeleça as bases institucionais para essa atuação conjunta, a fiscalização identificou oportunidades de aprimoramento quanto à definição dos procedimentos, dos critérios técnicos e dos fluxos decisórios que orientarão a reabertura gradual da atividade.
22. A complexidade decorre do fato de que o restabelecimento da pesca não se condiciona exclusivamente à recuperação ambiental dos corpos hídricos atingidos. A decisão pressupõe, igualmente, avaliações relacionadas à qualidade sanitária do pescado, segurança alimentar, monitoramento ambiental e proteção da saúde pública, exigindo a conjugação de conhecimentos técnicos provenientes de diferentes áreas da Administração.
23. Nesse contexto, é importante que as decisões sejam fundamentadas em critérios objetivos, transparentes e cientificamente consistentes. A previsibilidade do processo decisório constitui elemento essencial para conferir segurança jurídica aos órgãos responsáveis, bem como às comunidades diretamente atingidas, especialmente aos pescadores artesanais, que aguardam o recomeço de suas atividades produtivas.
24. Há necessidade de aperfeiçoamento da coordenação entre os diversos atores envolvidos de modo a permitir que os critérios empregados sejam aplicados de forma integrada, transparente e tempestiva, reduzindo incertezas e fortalecendo a confiança dos beneficiários nas decisões adotadas pelo Poder Público.
25. Entendo, portanto, que as medidas propostas pela unidade técnica caminham na direção correta. Ao estimularem o fortalecimento da coordenação interinstitucional e o aperfeiçoamento dos instrumentos de apoio à tomada de decisão, contribuem para que o retorno da atividade pesqueira ocorra de maneira segura, gradual e compatível com os objetivos de reparação integral que orientam o Novo Acordo do Rio Doce.
26. O quarto e último achado registrado no relatório se refere à implementação do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap), concebido para financiar, em caráter permanente, as ações previstas no Propesca.
27. Embora o acordo estabeleça a criação do fundo e defina sua finalidade, permanecem em aberto aspectos essenciais relacionados à sua operacionalização, entre os quais a definição de sua modelagem financeira, a forma de utilização dos recursos, os critérios para aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos e, sobretudo, a compreensão do requisito de perpetuidade previsto no próprio ajuste. A principal dificuldade consiste em compatibilizar a preservação desse caráter permanente com a necessidade de assegurar, desde as fases iniciais de implementação do referido programa, a execução tempestiva das ações estruturantes voltadas à recuperação da atividade pesqueira.
28. A questão assume especial relevância porque o Frap não constitui mero mecanismo financeiro de apoio a projetos específicos: assegura fonte estável e duradoura de recursos para viabilizar políticas públicas cujos efeitos ultrapassam o horizonte temporal das medidas emergenciais de reparação. As

definições atualmente em discussão influenciarão, portanto, não apenas a sustentabilidade financeira do fundo, mas também o ritmo de implementação das ações previstas no Propesca e de outras iniciativas de recuperação da atividade pesqueira.

29. A exigência de perpetuidade do fundo, nesse contexto, deve ser compreendida como elemento estruturante de sua governança. Mais do que preservar determinado patrimônio financeiro, busca garantir que os recursos permaneçam aptos a gerar benefícios continuados às populações atingidas. A concretização dessa finalidade pressupõe definição clara da estratégia de gestão do fundo e dos critérios necessários para compatibilizar a execução das ações presentes com a sustentabilidade financeira do fundo no longo prazo.
30. A fiscalização evidencia, entretanto, que tais definições ainda se encontram em processo de construção pelos órgãos competentes. Tal circunstância, por si só, não configura irregularidade até porque o desenvolvimento das ações ainda se encontra em fase inicial. Não obstante, a persistência dessas indefinições poderá repercutir sobre o planejamento das ações futuras, retardar a implementação de programas dependentes dos recursos do fundo e comprometer a previsibilidade necessária à atuação dos diversos órgãos responsáveis por sua gestão.
31. Acompanho, em essência, as conclusões da unidade técnica quanto a esse achado por considerar que as medidas propostas, com os devidos ajustes, se mostram adequadas para estimular a conclusão tempestiva da modelagem do Frap, conferir maior previsibilidade à gestão dos recursos e assegurar que as decisões futuras observem, de forma equilibrada, os objetivos de efetividade das medidas reparatórias e de sustentabilidade financeira do fundo.

32.Ressalto que a deliberação ora proposta não pretende substituir as instâncias próprias do Novo Acordo do Rio Doce na definição final da modelagem financeira do Frap ou na solução de divergências entre os signatários. Trata-se de medida preservativa e transitória, orientada a evitar a utilização do principal antes de deliberação conclusiva pelas instâncias competentes especialmente porquanto essa movimentação poderia produzir efeitos de difícil reversão e potencialmente incompatíveis com a cláusula de perpetuidade. Ao mesmo tempo, a determinação não impede a execução de ações do Propesca compatíveis com os rendimentos já acumulados, cuja utilização não constitui, segundo consta do relatório, o núcleo da controvérsia jurídica atualmente instaurada.

33.Em síntese, a presente fiscalização evidencia a relevância da atuação preventiva e concomitante desta Corte no acompanhamento da implementação do Novo Acordo do Rio Doce. Os achados identificados não revelam, em sua essência, irregularidades consumadas, mas riscos inerentes à execução de política pública de elevada complexidade institucional, cuja mitigação demanda o fortalecimento da governança, da coordenação interinstitucional, dos controles internos e dos mecanismos de planejamento de longo prazo.

34. Também merece registro que a análise dos comentários apresentados pelos gestores contribuiu significativamente para o aprimoramento dos resultados da fiscalização. No curso dos trabalhos, parte das propostas inicialmente formuladas pela unidade técnica deixou de subsistir diante das providências adotadas pelos órgãos responsáveis ou dos esclarecimentos prestados durante o contraditório. Tal circunstância reforça o caráter colaborativo do acompanhamento e demonstra que o controle externo, quando exercido de forma tempestiva, pode induzir melhorias na implementação das políticas públicas antes mesmo da prolação da decisão definitiva do Tribunal.
35. A atuação preventiva desta Corte no acompanhamento da execução do Novo Acordo do Rio Doce não se esgota neste processo. Encontram-se, igualmente sob a minha relatoria, outros dois acompanhamentos relacionados àquele ajuste: TC 018.682/2025-1 e TC 005.912/2026-1. O primeiro, conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), tem por objeto as ações do eixo Saúde, previstas no Anexo 8 do acordo. O segundo, pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), destina-se ao acompanhamento das ações do eixo Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (ECT&I), disciplinadas no Anexo 5.

36. Em conjunto, esses trabalhos permitirão ao Tribunal acompanhar, de forma articulada, a evolução das principais frentes de implementação do acordo, verificar o cumprimento das deliberações expedidas e avaliar, em momento oportuno, a efetividade das soluções adotadas pelos órgãos responsáveis.
37. Por fim, faço questão de elogiar a elevada qualidade técnica do trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização. A profundidade das análises, o emprego de técnicas de cruzamento de bases de dados, a realização do contraditório ao longo da fiscalização e a criteriosa avaliação das manifestações dos gestores resultaram em diagnóstico consistente dos principais riscos associados à implementação do novo acordo, oferecendo subsídios relevantes à atuação preventiva desta Corte de Contas e ao aperfeiçoamento da governança.
38. Nesse contexto, entendo que o encaminhamento proposto pela equipe se mostra adequado e proporcional aos riscos identificados. Promovo, contudo, pontual ajuste na proposta de deliberação. Considero que a determinação relativa à utilização do principal do Frap — até que se defina a sua modelagem financeira pelas instâncias competentes — se mostra suficiente para resguardar os objetivos pretendidos, tornando desnecessária qualquer recomendação adicional sobre hipótese cuja disciplina dependerá das deliberações futuras das instâncias competentes previstas no Novo Acordo do Rio Doce.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1765/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.224/2025-2.
1.1. Apensos: 015.891/2025-9; 021.677/2016-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Ministério da Agricultura e Pecuária; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; Ministério dos Povos Indígenas.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento destinado a verificar a execução do Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva relativa ao rompimento da Barragem de Fundão (Novo Acordo do Rio Doce), no âmbito das obrigações atribuídas à União e a seus órgãos, especialmente no que se refere às áreas de agricultura, pesca, meio ambiente, desenvolvimento econômico e proteção dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos demais povos e comunidades tradicionais,

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

9.1. determinar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que:

9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, submetam à apreciação do Comitê do Rio Doce proposta de Plano Anual de Aplicação dos Recursos (PAAR) do Fundo de Reestruturação da Aquicultura e Pesca (Frap), exclusivamente em relação aos rendimentos já acumulados, observando estritamente a Cláusula 15 do Anexo 10 do Novo Acordo do Rio Doce e a natureza perpétua do fundo, nos termos do art. 26, incisos III e XII, do Decreto 12.412/2025, sem prejuízo de posterior consolidação do PAAR após deliberação sobre a modelagem financeira do fundo;

9.1.2. até deliberação das instâncias competentes previstas no Novo Acordo do Rio Doce acerca da modelagem do Frap e da interpretação do requisito de perpetuidade, abstenham-se de empregar recursos correspondentes ao principal do fundo para financiamento das ações do Programa de Reestruturação da Gestão da Pesca e Aquicultura (Propesca), restringindo eventual execução às disponibilidades oriundas dos respectivos rendimentos.

9.2. recomendar ao Ministério da Pesca e Aquicultura e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que, no âmbito do Propesca:

9.2.1. sejam estabelecidos fluxos, responsabilidades e periodicidade para atualização dos indicadores e para tomadas de decisão quanto à abertura, fechamento e reavaliação da atividade pesqueira com base nos resultados dos monitoramentos ambiental e da sanidade do pescado;

9.2.2. nas revisões futuras do plano, consolidem mecanismo de gestão adaptativa por cenários para o caso de a retomada da atividade pesqueira não se mostrar viável no prazo previsto no Anexo 10 do acordo, bem como na hipótese de nova proibição da atividade pesqueira em virtude de deterioração das condições sanitárias, contemplando, quando aplicável, medidas de proteção socioeconômica às comunidades diretamente afetadas.

9.3. autorizar a AudSustentabilidade a dar prosseguimento ao presente acompanhamento;

9.4. informar o teor desta deliberação ao Ministério Público Federal, na qualidade de representante do TC 015.891/2025-9, apensado a este processo.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1765-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. 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 V – Plenário

TC 036.329/2023-1 [Apensos: TC 009.966/2024-2, TC 003.124/2025-8, TC 016.945/2025-5, TC 014.211/2025-4, TC 024.830/2024-0, TC 006.187/2025-0]
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311195/OAB-SP), representando Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA RETOMADA DE OBRAS E DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA DESTINADOS À EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONALIZANTE. EVOLUÇÃO CONSISTENTE DA POLÍTICA PÚBLICA. APRIMORAMENTO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO E DOS PROCEDIMENTOS DE REPASSE DE RECURSOS. PERSISTÊNCIA DE FALHAS NA FIDEDIGNIDADE E NA TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE LICITAÇÃO, EXECUÇÃO FÍSICA DAS OBRAS E RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS. CIÊNCIA AO FNDE. COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto o relatório de acompanhamento elaborado pela Unidade (peça 102), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 103 e 104):

“INTRODUÇÃO

Trata-se de instrução no âmbito do Relatório de Acompanhamento (Racom) de natureza operacional, a cargo da Secretaria de Controle Externo de Infraestrutura (SecexInfra), Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) sobre o ‘Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante’ – Pacto, instituído pela Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023.

2. As razões que motivaram este Racom estão relacionadas ao histórico de problemas recorrentes em obras públicas paralisadas, como deficiências técnicas, problemas no fluxo orçamentário/financeiro e abandono das obras por parte das empresas contratadas.

3. Observa-se que a fiscalização está alinhada com o Plano Estratégico atualizado do TCU para o período 2023-2028, no objetivo 3 de ‘contribuir para a efetividade das políticas públicas’.

HISTÓRICO

4. O Pacto busca viabilizar a retomada e a conclusão de obras escolares paralisadas ou inacabadas que receberam recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Para isso, prevê repactuação de prazos e valores, com atualização pelo Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) e possibilidade de novos aportes financeiros, para assegurar a viabilidade técnica e financeira das obras.

5. Além disso, foi estruturado para atender a um direito fundamental de toda criança: o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade.

6. O FNDE possuía, no início do Pacto, 5.642 obras de educação paralisadas em sua carteira, enquadradas no Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante. A participação no programa dependia de manifestação formal dos entes federativos interessados na retomada. Ao todo, foram registradas 3.784 manifestações, envolvendo aproximadamente R$ 4,19 bilhões em repasses federais previstos entre 2023 e 2027 para a conclusão das obras. Considerando a retomada e conclusão das 3.784 obras estima-se a criação de mais de 1 milhão de novas vagas (Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, acesso em 15 de set. de 2025).

7. Para atender ao objetivo proposto, a fiscalização do TCU foi planejada em três fases.

8. A primeira fase deste trabalho teve por objetivo conhecer as regras e avaliar o Pacto no âmbito do FNDE. A fiscalização realizada em 2024 revelou insuficiência na demonstração dos recursos previstos para a conclusão das obras do Pacto e identificou oportunidades de melhoria em relação à transparência das informações. Por meio do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário (Relator: Ministro Jhonatan de Jesus), o TCU deu ciência das

falhas encontradas ao FNDE.

9. A segunda fase desta ação de controle contou com a participação cidadã, conforme as diretrizes estabelecidas pela Portaria-Segecex 24, de 19 de junho de 2023, que aprova as diretrizes sobre participação cidadã no âmbito das ações da Secretaria-Geral de Controle Externo, sendo representada pelo Observatório Social do Brasil (OSB). A participação do OSB foi viabilizada pelo Acordo de Cooperação Técnica celebrado com este Tribunal (TC 032.758/2017-0), com o objetivo de promover treinamento, intercâmbio de conhecimento e ações de controle.

10. Essa iniciativa foi uma continuidade das ações do TCU iniciada pela AudContratações no âmbito da Força Tarefa Cidadã – Avaliação da Transparência Pública, realizada no TC 042.989/2021-3, Acórdão 1.002/2024-TCU-Primeira Câmara e Acórdãos 2.050/2022, 314/2023, 1.911/2023, todos do Plenário dessa Corte.

11. A terceira fase da fiscalização tem por premissa o relacionamento institucional. Para tanto, tem sido realizada com a participação da Rede Integrar, em continuidade à Ação 7 do Plano Anual de Trabalho (PAT) iniciado em 2024 e de acordo com a atual Ação 14 do PAT para 2025. Com base nesse documento, espera-se que os Tribunais de Contas do Brasil compartilhem as informações das fiscalizações sobre o Pacto para que sejam disponibilizadas em painel de informação desenvolvido pelo TCU, coordenado pela AudUrbana. Este trabalho colaborativo entre os Tribunais de Contas também se encontra no escopo do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o TCU com a finalidade de definir diretrizes para a atuação dos Tribunais de Contas quando envolver pelo menos duas entre as fontes de recursos federais, estaduais e municipais, como é o caso do Pacto. Além disso, nessa fase o TCU tem consolidado interlocuções com outros órgãos como Controladoria Geral da União (CGU) e Ministério Público Federal (MPF), a fim de compartilhar informações, evitar duplicidade de esforços e sobrecarga de diligências ao FNDE.

12. No exame técnico a seguir serão explicadas as três fases do acompanhamento e os produtos de cada fase.

EXAME TÉCNICO

Fase 1 – Evolução do Pacto

13. A Medida Provisória 1.174, de 12 de maio de 2023, instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica. A norma definiu os conceitos de obras paralisadas e inacabadas, estabeleceu prazos, critérios de priorização e regras para a repactuação de valores e prazos, autorizando novos aportes financeiros para possibilitar a conclusão das obras com participação do FNDE, estados e municípios.

14. A Medida Provisória abriu os prazos para que os entes federativos se manifestassem quanto às 5.642 obras de educação paralisadas ou inacabadas sob gestão do FNDE. Com a perda de vigência da MP em 11 de setembro de 2023, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei 4.172/2023, posteriormente convertido na Lei 14.719, de 1º de novembro de 2023, que manteve os prazos para manifestação dos entes.

15. Como resultado, foram registradas 3.784 manifestações de interesse na retomada, correspondendo a 67% do total.

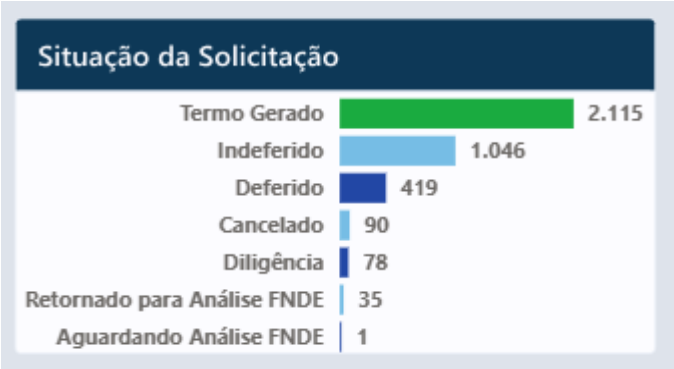
Figura 1 – Obras enquadradas, manifestadas e não aderidas

Fonte: Microsoft Power BI. Acesso em 22 de set. de 2025.

16. O Painel Pacto de Retomada de Obras mostra evolução na análise das solicitações de repactuação pelo FNDE. A fase de diligências documentais — etapa anterior à assinatura dos termos de repactuação — está em fase final, com 114 obras pendentes, sendo 36 sob responsabilidade do FNDE e 78 aguardando complementação de informações pelos entes. Essas pendências correspondem a cerca de 3% do total de obras com manifestação de interesse.

17. Para fins de comparação, conforme registrado no Relatório de Acompanhamento (peça 44, p. 14), em 23/8/2024 mais de 70% das obras ainda se encontravam nessa fase; em 10/6/2024, o percentual ultrapassava 90%.

Figura 2 – Situação da solicitação para repactuação



Fonte: Microsoft Power BI. Acesso em 22 de set. de 2025.

18. Em relação às obras já aprovadas para repactuação — cujo número passou de 600 para 2.534, desde 20/8/2024 — estima-se a criação de mais de 533 mil vagas para educação básica e profissionalizante em dois turnos ou, alternativamente, mais de 266 mil vagas em tempo integral, correspondendo a um investimento total de aproximadamente R$ 5,01 bilhões, valor composto pelos recursos do FNDE, mais saldo das contas correntes específicas dos termos de compromisso mais o valor das contrapartidas dos entes. Ressalta-se que nesse mesmo período a quantidade de termos de compromisso gerados passou de 101 para 2.115.

Figura 3 – Obras aprovadas para repactuação

Fonte: Microsoft Power BI - Obras Aprovadas. Acesso em 22 de set. de 2025.

19. Conforme explicado anteriormente, a primeira fase deste trabalho teve o objetivo de conhecer as regras e avaliar o Pacto no âmbito do FNDE. Como resultado da primeira fase, foi proferido o Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, o qual o Tribunal cientificou o FNDE sobre oportunidades de melhoria em relação ao baixo nível de transparência, a incompletude das informações e a insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros do Pacto, nos termos a seguir:

9.1. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a utilização de recursos relacionados às despesas 'RP3' e ao grupo de natureza de despesa 'GND4' para custear as obras novas do Novo PAC Seleções, em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas no âmbito do novo Pacto, bem como às em execução, afronta o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 105 da Lei 14.791/2023;

9.2. dar ciência ao FNDE, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.2.1. a ausência de previsão atualizada dos investimentos federais que ultrapassam um exercício financeiro, bem como dos aportes planejados pelas partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, contraria o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999 c/c o art. 167, § 1º da Constituição Federal; art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023; art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023;

9.2.2. o não detalhamento de todas as fontes de recursos previstas na lei que instituiu o Pacto, obra a obra, em que se demonstre a suficiência dos recursos para financiamento de cada projeto, considerando a disponibilidade

orçamentária federal, os aportes das demais partes interessadas, incluindo os recursos de contrapartida e as emendas individuais impositivas da modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal em relação ao valor atualizado do projeto, conforme o Anexo da Lei 14.719/2023, preliminarmente à formalização dos instrumentos de repactuação, contraria o exposto nos art. 5º, inciso III; art. 8º caput; art. 10, parágrafo único; art. 13 e art. 14, incisos IX e XI, da Lei 14.719/2023 e nos art. 7º, §§ 1º ao 3º; art. 14, § 2º; art. 14, § 4º, inciso II; art. 17, parágrafo único; art. 20, caput; art. 22, § 1º; art. 24, § 2º; art. 27, caput, e art. 33, incisos IX e XI, da Resolução CD/FNDE 27/2023;

9.2.3. a ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação das informações do Pacto contraria o disposto nos arts. 3º, 7º, 8º e 9º° da Lei 12.527/2011 e nos arts. 1º, 3º e 4º do Decreto 8.936/2016;

9.2.4. a não disponibilização de forma ativa e consolidada de todas as informações do Pacto em suas plataformas eletrônicas impede o controle social e contraria o princípio da publicidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal c/c o art. 14, incisos I a XIV, da Lei 14.719/2023; art. 3º, caput; art. 6º, § 4º; art. 9º, §§ 6º e 7º; art. 10, § 1º; art. 14, art. 15, § 1º, e art. 33, incisos I a XIV, da Resolução CD/FNDE 27/2023.

9.3. informar ao FNDE, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que a ausência de conexão entre as obras repactuadas no âmbito do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e as políticas públicas de educação infantil e profissionalizante em curso implica risco de que a retomada e a conclusão das obras não se revertam em aprimoramentos no sistema educacional e em expansão do número de vagas na educação básica e profissionalizante.

20. Após a prolação do Acórdão acima, considerando o risco, a relevância e a materialidade do objeto auditado, a equipe de fiscalização manteve contato com a unidade jurisdicionada para acompanhar as evoluções do Pacto, em especial às ciências prolatadas, não obstante, nessa oportunidade, não se tratar de um monitoramento típico de determinações e recomendações.

21. No âmbito da Ação 14 do Plano Anual de Trabalho da Rede Integrar 2025, coordenada por esta equipe de fiscalização, foram realizadas diversas reuniões com os Tribunais de Contas dos estados (Fase 3 a ser detalhada a diante). Nessas reuniões, identificaram-se riscos relacionados à descontinuidade dos fluxos de recursos federais necessários para a conclusão das obras do Pacto. Tais riscos estão em consonância com as observações registradas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário.

22. Assim, a equipe organizou reunião híbrida, ocorrida em 31/7/2025, com os representantes do FNDE, Tribunais de Contas locais, Ministério Público e Controladoria Geral da União para que a autarquia dirimisse as dúvidas e apresentassem informações sobre:

a) Estimativa de financiamento federal necessário para a conclusão das obras repactuadas, ano a ano, discriminando os valores dos demais recursos, como contrapartidas e emendas parlamentares;

b) Em vista do art. 45 da Lei Complementar 101/2000, apresentar atualização sobre as providências do detalhamento do orçamento destinado ao Pacto pela Retomada de Obras, tais como, Planos Internos (PI's), para identificar, de forma isolada, os valores alocados para repactuação das obras inseridas no Pacto, conforme tratado na resposta da autarquia à peça 61, página 2, item 13 do TC 036.329/2023-1;

c) Estratégias do FNDE para garantir previsibilidade e tempestividade nos repasses federais e prevenir o abandono das obras por empresas locais com restrições de fluxo de caixa, incluindo ações juntos aos entes para a mitigação dos riscos de abandono pelas empresas por esse motivo;

d) Apresentação dos normativos atualmente em vigor que regulamentam os repasses federais às obras do Pacto;

e) Situação das contrapartidas dos entes federados: diagnóstico geral da capacidade de aporte dos entes, identificação de riscos à continuidade das obras por esse motivo e medidas de mitigação adotadas junto aos entes.

23. Além disso, solicitou-se ao FNDE arquivo com: i) lista detalhada, obra a obra, dos recursos federais no âmbito do Pacto efetivamente repassados, entre 2023 e 2025; e ii) lista detalhada, obra a obra, dos recursos federais previstos a serem repassados neste e nos exercícios seguintes, relativos às obras do Pacto já repactuadas, incluindo eventuais contrapartidas e emendas parlamentares de forma que demonstrem a suficiência de recursos para a sua conclusão.

24. Sobre a estimativa de financiamento federal necessário para a conclusão das obras, a autarquia apresentou planilha detalhada, obra a obra, contendo os valores empenhados e pagos até 2025, bem como a previsão orçamentária até 2027 (peça 96, item não digitalizável).

25. Verifica-se que o valor total empenhado pelo FNDE no período de 2023 a 2025 foi de R$ 1,185 bilhão, dos quais R$ 341 milhões já foram pagos. Para o período de 2025 a 2027, estima-se a necessidade de novos empenhos no montante de R$ 1,67 bilhão. Os valores estão consolidados nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Valores empenhados, pagos e previsão orçamentária

Valores empenhados - Pacto					
Quantidade de obras	**Valor aprovado (FNDE)**	**2023**	**2024**	**2025**	**Valor total empenhado**
3.784	R$ 2,7 bilhões	R$ 205 milhões	R$ 138 milhões	R$ 842 milhões	R$ 1,185 bilhão

Valores pagos - Pacto					
Quantidade de obras	**Valor aprovado (FNDE)**	**2023**	**2024**	**2025**	**Valor total pago**
3.784	R$ 2,7 bilhões	R$ 145 milhões	R$ 101 milhões	R$ 95 milhões	R$ 341 milhões

Fonte: FNDE, peça 96, p. 6. Posição em 31/7/2025

Tabela 2 - Previsão orçamentária

Previsão orçamentária - obras aprovadas - 2025 a 2027				
Quantidade de obras	**Valor restante a empenhar**	**2025**	**2026**	**2027**
2.384	R$ 1,67 bilhões	R$ 335 milhões	R$ 837 milhões	R$ 502 milhões

Fonte: FNDE, peça 96, p. 6. Posição em 31/7/2025

26. Sobre a criação de Plano Interno, conforme consignado na resposta à peça 61, p. 2, item 13, do TC 036.329/2023-1, registra-se que o FNDE informou ter adotado a medida visando atender ao art. 45 da Lei Complementar 101/2000, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a detalhar o orçamento destinado ao Pacto pela Retomada de Obras da Educação Básica das demais obras de educação da carteira do FNDE, inclusive as em execução e os novos projetos a serem selecionados.

27. Como apresentado pelo FNDE, Figura 4, os Planos Internos foram estruturados de modo a permitir a identificação segregada dos valores alocados à repactuação das obras abrangidas pelo Pacto.

Figura 4 – Plano internos específicos para as obras do Pacto

ESTRUTURA PLANOS INTERNOS - PACTO			
Código (PI)	Título	Tipo de Obra	Ação
GFF63B41RPN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - CONSTRUÇÃO DE ESCOLA	Construção	20RP
GFF63B42RPN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS	Ampliação	20RP
GFF63B43RPN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - REFORMA DE ESCOLAS	Reforma	20RP
GFF63B41RQN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - Quadras e Coberturas PAR2	Quadras	20RP
GFF63B416RN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - Quadras e Coberturas PAR3/4	Quadras	20RP
AFF63C41RCN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - Educação Infantil - Construção - PAR2	Creche	00SU
AFF63C419CN	Infra. Esc. OBRA - PACTO - Educação Infantil - Construção - PAR3/PAR4.	Creche	00SU
LFP01P41PTN	BR PROFISSIONALIZADO-CONST.BRASIL PROF PACTO	Construção Brasil Profissionalizado	20RP

Fonte: FNDE, peça 96, p. 7.

28. A medida permite o adequado controle orçamentário e financeiro das ações e atende às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência e à rastreabilidade dos recursos.

29. Em relação às estratégias do FNDE para garantir previsibilidade e tempestividade nos repasses federais e prevenir o abandono das obras por empresas locais com restrições de fluxo de caixa, incluindo ações junto aos entes para mitigação dos riscos de abandono pelas empresas por esse motivo, a autarquia informou ter adotado um conjunto de providências voltadas a assegurar maior previsibilidade nos repasses federais e a reduzir os riscos de paralisação ou abandono das obras contratadas. As medidas concentram-se em quatro eixos principais:

a) Metodologia de repasses financeiros

30. Em relação aos repasses financeiros, anteriormente não havia regra padronizada para a liberação dos recursos federais, o que gerava riscos de atrasos e falta de previsibilidade no fluxo financeiro. De acordo com o FNDE foi estabelecida regra específica para os novos termos de compromisso de obras inacabadas, prevendo a liberação da primeira parcela correspondente a 15% do valor pactuado. Os desembolsos subsequentes foram condicionados à comprovação de, no mínimo, 70% de execução física, em conformidade com a Resolução CD/FNDE 14/2024 (peça 96, p. 8).

b) Fortalecimento do monitoramento orçamentário-financeiro

31. Constatou-se a inexistência de mecanismos de acompanhamento contínuo e integrado dos recursos, dificultando a priorização de repasses conforme a execução física. Nesse sentido, de acordo com o FNDE,

foram implementadas medidas de acompanhamento da disponibilidade orçamentária e financeira, com priorização da liberação dos repasses conforme a execução física comprovada, respeitando a ordem cronológica e os cronogramas pactuados (peça 96, p. 8).

32. Além disso, o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) passou a contar com alertas automatizados voltados à identificação de atrasos na execução física e financeira, pendências documentais e sinais de risco de abandono (peça 96, p. 8).

c) Reforço da atuação preventiva e assistencial

33. No que tange à atuação preventiva, o FNDE destacou o acompanhamento direto realizado por suas equipes técnicas, com utilização de painéis de monitoramento e realização de visitas *in loco*. Soma-se a isso o apoio da Caixa Políticas Públicas (CPP), com foco em identificar entraves na execução e propor soluções técnicas que evitem paralisações ou abandonos, por meio do acompanhamento presencial das obras. Ademais, também foram ampliados os canais de atendimento técnico aos entes federados, a exemplo do 'Balcão Virtual' e da iniciativa 'Chegando Junto'.

d) Parcerias estratégicas para mitigação de riscos

34. Em relação às parcerias estratégicas, o FNDE relatou ainda a articulação com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), e com a Rede de Parcerias/MGI, iniciativas itinerantes voltadas à capacitação e orientação de gestores locais. Informou, também, a cooperação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para a regularização fundiária (dominialidade), e a aproximação com Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, visando ao compartilhamento de informações e à construção conjunta de soluções para situações críticas (peça 96, p. 8).

35. O FNDE também atualizou a equipe de auditoria acerca dos normativos atualmente em vigor que regulamentam os repasses federais às obras do Pacto, detalhados na Tabela 3.

Tabela 3 - Normativos em vigor que regulamentam os repasses federais às obras do Pacto

Normativo	Finalidade	Principais efeitos
Lei 14.719/2023	Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e Serviços de Engenharia destinados à Educação Básica, Profissionalizante e Saúde	Define diretrizes gerais, competências e responsabilidades, fundamentando juridicamente a retomada de obras paralisadas ou inacabadas
Resolução CD/FNDE 27/2023	Disciplina as repactuações entre FNDE e entes federativos no âmbito do Pacto	Estabelece procedimentos de ajuste financeiro e repactuação de obras, regulamentando o relacionamento entre FNDE e entes subnacionais
Resolução CD/FNDE 30/2023	Altera a Resolução CD/FNDE 27/2023	Ajusta prazos, condições e procedimentos para repactuações, aprimorando a operacionalização e a segurança jurídica
Resolução CD/FNDE 6/2024	Altera a Resolução CD/FNDE 27/2023	Introduz ajustes complementares nos procedimentos de repactuação, conferindo maior previsibilidade e clareza na execução das obras
Resolução CD/FNDE 15/2024	Altera a Resolução CD/FNDE 27/2023	Consolida ajustes nas repactuações, padronizando critérios e reforçando mecanismos de controle e acompanhamento
Resolução CD/FNDE 14/2024	Regulamenta os repasses no âmbito do PAR	Define metodologia de liberação de parcelas, condicionantes de execução física e critérios de monitoramento orçamentário-financeiro aplicáveis às obras do Pacto

Fonte: Apresentação FNDE, Peça 96, p. 9

36. Em relação às contrapartidas dos entes federados, o FNDE realizou um diagnóstico geral sobre a capacidade de aporte desses entes, identificando riscos à continuidade das obras. Diante disso, apresentou um levantamento da situação atual (peça 96, p. 10).

37. O diagnóstico indica que mais da metade das obras (53,5%) não possui previsão de aporte financeiro de contrapartida, o que pode, em parte, reduzir o risco de interrupção por insuficiência de recursos do ente subnacional. Cerca de um terço (32,3%), correspondente a 753 unidades, conta com contrapartida de até R$ 500 mil, enquanto 14,1% (332 empreendimentos) possuem previsão de aporte superior a R$ 500 mil.

38. A distribuição das contrapartidas previstas está apresentada na Tabela 4, evidenciando a concentração de obras sem previsão de recursos locais e a heterogeneidade dos valores estimados de participação dos entes federados.

Tabela 4 – Contrapartidas previstas x quantidade de obras aprovadas

Contrapartida (R$)	%	Total Geral
0	53,5%	1.250
0 a 10.000	4,5%	104
10.001 a 50.000	3,7%	86
50.001 a 100.000	3,6%	85
100.001 a 500.000	20,5%	478
500.001 a 1.000.000	3,6%	85
1.000.001 a 2.000.000	8,7%	204
maior que 2.000.000	1,8%	43
Total Geral	**100,0%**	**2.335**

Fonte: FNDE, peça 95, p. 1. Posição em 31/7/2025

39. De acordo com o FNDE (peça 96, p. 10), demais medidas de mitigação foram adotadas junto aos entes, como a Portaria 505/2025, que permite a utilização de recursos do Fundeb como contrapartida, sendo responsabilidade dos entes a elaboração da planilha orçamentária para a conclusão das obras. Para apoiar esse processo, a autarquia disponibilizou a Calculadora de Contrapartida na Plataforma Antonieta de Barros (Plataforma Antonieta de Barros) e registrou a obrigatoriedade da contrapartida nos respectivos termos de compromisso.

40. A autarquia registrou que também realiza ações contínuas de orientação técnica aos entes federados, por meio do 'Balcão Virtual', bem como por meio de eventos de capacitação e de parcerias com a Undime e instâncias estaduais, com o objetivo de esclarecer dúvidas sobre contrapartida e fornecer suporte técnico para a correta execução dos aportes (peça 96, p. 10).

41. Adicionalmente, o FNDE comunicou a publicação da Portaria 321, de 3 de abril de 2025, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para monitoramento e tramitação das obras educacionais executadas com recursos do FNDE. A norma visa à regularização do registro de obra concluída no Simec, estabelecendo evidências comprobatórias exigidas, os parâmetros de análise técnica e a respectiva prestação de contas (peça 96, p. 11).

42. Quanto à transparência das informações (itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário), observa-se que o FNDE tem envidado esforços para promover melhorias nesse aspecto. Nos dias 24 e 25 de setembro de 2024, foi realizado treinamento sobre o Simec voltado para o TCU, CGU, MPF, TCs e OSB. Além disso, o FNDE vem aperfeiçoando o painel de informações e a plataforma Antonieta de Barros.

43. Contudo, apesar do empenho demonstrado pela autarquia, ainda há significativa margem para avanços na fidedignidade e na transparência dos dados. O Simec, por ser um sistema antigo e de difícil acesso, concentra a maior parte das informações sobre obras, muitas das quais permanecem desatualizadas pelos gestores. Ademais, os meios atualmente disponíveis à sociedade não permitem identificar quais obras repactuadas já foram iniciadas ou receberam recursos. Essa percepção também foi partilhada pelos TCs em reuniões, conforme será demonstrado na Tabela 9 desse relatório.

44. Diante do exposto, a Fase 1 tem permitido acompanhar a política pública no âmbito do FNDE, a situação das obras e dos recursos financeiros, identificar riscos e fragilidades na execução do Pacto, para aprimorar as estratégias de fiscalização do TCU. Como produto, resultante do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, percebe-se melhorias na sistematização de informações sobre aspectos orçamentários, contrapartidas, regulamentação e mecanismos de prevenção de novas paralisações, que servirão de base para as etapas seguintes de acompanhamento e fiscalização, precisando avançar na fidedignidade e na transparência dos dados, conforme será reforçado mais adiante na Fase 2.

45. Nesse sentido, propõe-se dar ciência ao FNDE acerca das impropriedades identificadas quanto à baixa fidedignidade e à indisponibilidade das informações e documentos nos sistemas oficiais referentes à licitação, à execução física das obras e à aplicação dos recursos financeiros no âmbito do Pacto.

Fase 2 – Participação Cidadã

46. A segunda fase concentrou-se na participação cidadã, por meio da Força-Tarefa Cidadã Obras, iniciativa que buscou ampliar a participação social no acompanhamento das obras vinculadas ao Pacto da Educação. O

objetivo foi integrar cidadãos voluntários ao processo de fiscalização, fortalecendo a transparência, a rastreabilidade das informações e o controle social sobre a execução das obras educacionais.

47. A Força-Tarefa Cidadã resultou de parceria entre o Tribunal de Contas da União e o Observatório Social do Brasil (OSB), que é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos e apartidária, voltada à disseminação de metodologias de controle social e à promoção da transparência pública em âmbito nacional.

48. No contexto do Pacto Nacional, a iniciativa integrou cidadãos voluntários ao processo de acompanhamento das obras de escolas e creches paralisadas ou inacabadas, por meio de capacitação técnica, visitas *in loco* e registro de informações no aplicativo #UniãoCidadã.

49. A seguir, serão apresentados: a jornada dos cidadãos voluntários no aplicativo #UniãoCidadã, as informações coletadas junto aos entes federativos, os resultados parciais das visitas realizadas, bem como os riscos identificados na interação com governos locais.

A jornada dos cidadãos no App #União Cidadã

50. A participação dos cidadãos voluntários na Força-Tarefa Cidadã Obras ocorreu de forma estruturada, com o objetivo de integrar a sociedade civil ao acompanhamento das obras vinculadas ao Pacto. Os cidadãos que se candidatam à Força-Tarefa podem assumir diversos papéis. De maneira geral, os participantes são divididos em dois grupos: i) voluntários comuns, responsáveis pelas visitas às obras; e ii) tutores, encarregados de oferecer suporte técnico e metodológico aos voluntários.

51. Para orientar a atuação dos voluntários, foi desenvolvido um fluxo completo de atividades para os cidadãos voluntários, abrangendo as etapas de seleção, capacitação, indicação de trabalhos, visitas às obras, elaboração de relatórios e revisão dos relatórios pelos tutores designados. Esse processo culmina na verificação da execução de cada unidade de ensino até a sua conclusão.

Figura 5 – Jornada de engajamento de voluntário na Força-tarefa Cidadã

Fonte: Portal do Observatório Social do Brasil (com adaptações). Acesso em 9 de set. de 2025.

52. O fluxo tem início com o cadastro e a seleção dos participantes interessados. Em seguida, os voluntários passam por capacitação técnica oferecida pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), que fornece orientações sobre os objetivos do projeto, a metodologia de coleta de dados e o uso dos instrumentos de registro.

Figura 6 – Capacitação ISC/TCU - Força-tarefa Cidadã Obras

Módulo 1: Participação Cidadã, Ética, Confidencialidade e Responsabilidade Módulo 2: O Pacto pela Retomada de Obras da Educação Módulo 3: Como Usar o App #UniãoCidadã Módulo 4: Como responder o formulário de coleta de dados do App Detalhes do Evento	Módulo 1: Como preencher planilha de acompanhamento da obra Módulo 2: Programação de serviço e emissão de relatórios Módulo 3: Como usar o app Detalhes do Evento

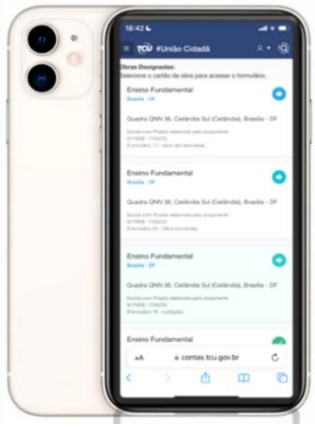
Fonte: Sítio eletrônico do Instituto Serzedello Corrêa (ISC), Detalhes do Evento. Acesso em 23 de set. de 2025.

53. Após a capacitação, os voluntários recebem a indicação das tarefas, permitindo o início das atividades de campo. Os voluntários efetuam visitas às obras e registram as informações diretamente no aplicativo #UniãoCidadã. Esse aplicativo foi desenvolvido para viabilizar a integração entre o TCU, o OSB e os voluntários, a fim de consolidar digitalmente os dados físicos, documentais e fotográficos de forma padronizada e georreferenciada.

54. Além disso, o desenvolvimento desse aplicativo foi essencial para a gestão das visitas às obras, bem como das atividades dos voluntários e dos tutores. Essa solução tecnológica possibilita que as informações coletadas pelos voluntários sejam sistematizadas por meio de relatórios, subsidiando a análise de riscos, a tomada de decisão e a adoção de medidas corretivas quando necessárias.

55. Importante destacar que o App #UniãoCidadã foi totalmente desenvolvido pela equipe do Serviço de Dados e Informações do AudUrbana/SecexInfra, que entregou, em tempo recorde, solução tecnológica que o mercado demoraria meses para entregar e constituindo apoio fundamental para os resultados alcançados pela fiscalização.

Figura 7 – Exemplo de tela do App #UniãoCidadã



Fonte: aplicativo #UniãoCidadã - elaborado pela equipe de auditoria

56. As informações coletadas são submetidas à análise dos tutores do projeto, que verificam a consistência dos dados e, quando necessário, emitem relatórios e recomendações direcionados aos entes municipais para correções ou providências adicionais.

57. O fluxo prevê ainda novas verificações por meio de visitas recorrentes, assegurando a atualização contínua das informações e o acompanhamento sistemático da execução das obras. Por fim, a conclusão do projeto contempla a entrega das unidades educacionais finalizadas à população, permitindo a avaliação da efetividade do modelo de fiscalização colaborativa.

58. A parceria resultou em quase mil voluntários inscritos, dos quais mais de 700 participaram da capacitação e mais de 450 foram aprovados, conforme registrado no aplicativo #UniãoCidadã.

Figura 8 – Números da jornada do voluntário na Força-tarefa cidadã obras

Fonte: App #UniãoCidadã – Gestão. Acesso em 23 de set. de 2025

Ofícios enviados aos entes

59. Com o objetivo de obter informações atualizadas sobre os recursos disponíveis para conclusão das obras e comunicar sobre a coleta de dados a ser realizada por voluntários do Observatório Social do Brasil (OSB), a equipe técnica enviou ofício aos entes federativos. Os documentos solicitaram, mediante preenchimento de formulário, a identificação do estágio de execução das obras, a tipologia dos empreendimentos, a origem dos recursos financeiros e eventuais riscos que poderiam comprometer a efetividade da política pública.

60. Os ofícios foram encaminhados em remessas sucessivas, de acordo com a disponibilização dos termos assinados no site do Pacto de Retomada. Ressalta-se que um ofício pode ter mais de uma obra. A primeira remessa incluiu 592 ofícios; a segunda remessa, 497; a terceira remessa, 406; e, por fim, a quarta remessa, 85. No total, a equipe encaminhou 1.580 ofícios aos entes responsáveis, contemplando todas as obras com termo assinado até 19/8/2025, disponíveis no painel do FNDE.

Tabela 5 – Processos de acompanhamento de gestão documental do TC 036.329/2023-1 (Racom)

Processos	**Qtd de ofícios emitidos**
TC 024.830/2024-0 – Acompanhamento	592
TC 003.124/2025-8 – Acompanhamento	497
TC 014.211/2025-4 – Acompanhamento	406
TC 016.945/2025-5 – Acompanhamento	85
Total	**1.580**

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização (e-TCU)

61. Em atendimento aos ofícios encaminhados, até dia 17/9/2025, foram recebidas e consolidadas 744 respostas nos formulários (peças 97 a 100), contemplando 405 municípios.

62. Após análise das respostas recebidas, verificou-se que 349 empreendimentos, equivalentes a 47% do total, permaneciam em fase de licitação, não tendo iniciado a execução física das obras. Outros 192 empreendimentos (26%) já haviam sido retomados, sendo considerados em execução, enquanto 101 (14%) encontravam-se na fase contratual, ou seja, com empresas formalmente contratadas, mas sem início efetivo da execução. Além disso, verificou-se que 71 obras (10%) estavam concluídas, tendo atingido todas as etapas de execução e entrega, enquanto 31 empreendimentos (4%) ainda não tinham o termo de repactuação assinado junto ao FNDE, etapa necessária para a retomada formal das obras.

63. Quanto à tipologia dos empreendimentos, predominam os voltados à educação básica, com destaque para a Educação Infantil (308 registros, 41%) e o Ensino Fundamental (216 registros, 29%). As obras de construção ou cobertura de quadras esportivas somam 208 iniciativas (28%), enquanto outras modalidades, como reformas, ampliações e ensino profissionalizante, representam apenas 2% (12 registros). Assim, mais de 70% das ações concentram-se nas etapas iniciais da educação, alinhando-se à diretriz de priorização da educação básica.

64. No que se refere à origem dos recursos declarados, constatou-se que os repasses do FNDE representam a principal fonte de financiamento, totalizando R$ 502,7 milhões distribuídos em 361 obras. Os entes federativos

informaram aportes de recursos próprios da ordem de R$ 196,3 milhões, enquanto outras fontes não especificadas somaram R$ 113,2 milhões. Além disso, foram registrados R$ 22,6 milhões relativos a saldos remanescentes de instrumentos anteriores, R$ 14,1 milhões provenientes de recursos estaduais e R$ 1,1 milhão oriundo de emendas parlamentares estaduais ou municipais.

65. De acordo com as respostas apresentadas, não houve registros de utilização de emendas parlamentares federais (166-A da Constituição Federal). Observa-se, portanto, forte dependência dos repasses do FNDE, que representam aproximadamente 59% do montante total informado. Esse cenário está em linha aos dados apresentados pelo FNDE registrado na Fase 1 desse relatório (Tabela 4). A tabela a seguir resume as fontes de recursos informadas pelos entes sobre 744 obras.

Tabela 6 – Fonte de Recursos Informada pelos entes de 744 obras

Fonte Recursos	%	Total Geral
Repasses do FNDE	59,14%	R$ 502,7 milhões
Recursos próprios	23,09%	R$ 196,3 milhões
Outras fontes não especificadas	13,32 %	R$ 113,2 milhões
Saldos remanescentes de instrumentos anteriores	02,66%	R$ 22,6 milhões
Recursos estaduais	01,66%	R$ 14,1 milhões
Emendas parlamentares estaduais ou municipais	00,13%	R$ 1,1 milhão
Emendas parlamentares federais (166-A da Constituição Federal)	00,00%	0,00
Total Geral	**100,0%**	**R$ 850,0 milhões**

Fonte: Elaboração equipe de fiscalização. Peças 97 a 100,

66. Em síntese, as respostas recebidas permitem concluir que o maior desafio reside na fase de licitação, que concentra quase metade das obras, e que a prioridade de execução recai sobre a educação infantil e o ensino fundamental.

67. Observou-se, ainda, elevada dependência dos repasses do FNDE, baixa participação de estados e ausência de utilização de emendas parlamentares federais. É essencial que o FNDE e os entes federativos reforcem mecanismos de planejamento, acompanhamento e transparência, de modo a mitigar atrasos e assegurar a entrega tempestiva das obras à sociedade.

68. Registra-se, também, que os ofícios têm sido muito importantes para legitimar a participação cidadã no processo de acompanhamento do Pacto.

Sprint – TCU/Força Tarefa Cidadã Obras

69. Entre os dias 30/7/2025 e 15/8/2025, foi realizado um piloto inicial de visitas às obras, com o objetivo de proporcionar à equipe de fiscalização do TCU uma experiência prática das dificuldades enfrentadas pelo Observatório Social do Brasil (OSB). A ação contou com o apoio de auditores do TCU nos estados, que acompanharam os voluntários na coleta de dados e permitiu testar, em campo, a funcionalidade do aplicativo #UniãoCidadã. As visitas foram acompanhadas por auditores vinculados, preferencialmente, às unidades AudUrbana, SecexInfra, Segecex e, em casos excepcionais, à SRI-Adjunta.

70. Para a seleção das obras, foram adotados critérios relacionados à localização — priorizando capitais e regiões metropolitanas para reduzir custos e facilitar a logística —, distância máxima de 20 km em relação à residência dos voluntários, bem como à assinatura prévia do termo de repactuação e à disponibilidade de auditores na respectiva capital para acompanhamento.

71. Após a aplicação dos critérios de seleção, foram escolhidas 23 obras distribuídas em 11 estados.

72. A comunicação inicial com os fiscais das obras, cujos contatos são disponibilizados pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), apresentou baixa efetividade. As tentativas de contato por ligação telefônica e e-mail não obtiveram sucesso significativo. Como alternativa, os auditores utilizaram o WhatsApp, o que se mostrou eficaz. Nos casos em que esse meio também não foi suficiente, foi necessário deslocar-se até a prefeitura ou sede do governo estadual para obter os contatos atualizados dos fiscais e agendar as visitas.

73. Das obras visitadas, 15 estão concluídas, 4 em execução, 3 em fase de licitação e 1 ainda não foi retomada. Segue resumo das obras visitadas no *sprint*.

Tabela 7 – Obras visitadas no *sprint*

Estado	Município	ID da obra	Data da visita	Situação da obra no Simec (17/9/2025)	Situação da obra durante visita
AL	Maceió	29790	13/8/2025	Concluída	Concluída
AL	Maceió	26483	13/8/2025	Licitação	Concluída
AP	Santana	1006955	1/8/2025	Licitação	Licitação
AP	Santana	1006957	30/7/2025	Concluída	Concluída
AP	Santana	1007217	31/7/2025	Licitação	Licitação
CE	Caucaia	30178	8/8/2025	Concluída	Concluída
CE	Fortaleza	1010438	5/8/2025	Contratação	Concluída
CE	Fortaleza	1018332	7/8/2025	Execução	Concluída
GO	Aparecida de Goiânia	1007063	5/8/2025	Execução	Concluída
MA	Itapecuru Mirim	1001946	11/8/2025	Execução	Execução
MA	Santa Rita	1016066	14/8/2025	Execução	Concluída
MA	Santa Rita	1006578	14/8/2025	Execução	Concluída
MA	Santa Rita	31609	14/8/2025	Paralisada	Não retomada
MG	Betim	1004855	6/8/2025	Concluída	Concluída
MT	Cuiabá	1003805	7/8/2025	Licitação	Licitação
MT	Várzea Grande	24897	7/8/2025	Execução	Concluída
MT	Várzea Grande	1006726	7/8/2025	Concluída	Concluída
PB	Bayeux	19450	6/8/2025	Execução	Execução
PI	Teresina	29417	15/8/2025	Concluída	Concluída
PI	Teresina	27512	15/8/2025	Concluída	Concluída
RS	Cachoeirinha	24593	15/8/2025	Execução	Concluída
TO	Palmas	11237	12/8/2025	Execução	Execução
TO	Porto Nacional	1077956	14/8/2025	Execução	Execução

Fonte: elaboração própria

74. A Tabela 7 evidencia, nas duas últimas colunas, a baixa fidedignidade dos dados registrados no Simec, em conformidade com os apontamentos do relatório do Voto do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário (peça 52). Nesse sentido, das 23 obras visitadas no *sprint,* 9 (39%) apresentaram divergências em relação às informações do sistema. Entre as 15 obras classificadas como concluídas, 8 estavam registradas como 'em execução', 'em contratação' ou 'em processo de licitação', evidenciando inconsistências nos dados disponíveis. Ressalta-se que tais inconsistências decorrem principalmente da ausência de atualização tempestiva do sistema pelos gestores responsáveis.

75. Ademais, observou-se baixa disponibilidade e acessibilidade a informações relevantes, tais como editais, contratos, cronogramas e relatórios de acompanhamento. Em diversos casos, esses documentos não se encontravam publicados ou estavam desatualizados nos portais de transparência dos entes, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou no Simec, restringindo a possibilidade de aferição independente do estágio das obras e da observância das obrigações pactuadas.

76. O art. 14 da Lei de Retomada de Obras exige a divulgação, nos sites oficiais do FNDE e dos entes federados, de um conjunto amplo de informações sobre obras paralisadas, termos de compromisso, repactuações, prorrogações e prestações de contas.

Art. 14. Deverão ser divulgadas nos sítios eletrônicos do FNDE e dos respectivos Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, as seguintes informações:

I - a relação das obras ou dos serviços de engenharia paralisados;

II - a relação das obras ou dos serviços de engenharia inacabados;

III - a manifestação de interesse na retomada da obra ou do serviço de engenharia de que trata o art. 3º desta Lei pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios;

IV - a íntegra do termo de compromisso de que trata o art. 4º desta Lei;
V - a análise técnica do FNDE, se houver, nos termos do § 1º do art. 4º desta Lei;
VI - a íntegra do termo aditivo ao termo de compromisso vigente de que trata o art. 5º desta Lei;
VII - as repactuações de valores e os recursos adicionais transferidos de que tratam o caput e o § 1º do art. 6º desta Lei;
VIII - as prorrogações concedidas nos termos do art. 7º desta Lei;
IX - os aportes de recursos estabelecidos nos termos do art. 8º desta Lei;
X - as diretrizes de priorização de que trata o caput do art. 9º, detalhadas de acordo com os critérios de que tratam os incisos I, II, III e IV do referido caput e os documentos e a planilha orçamentária de que tratam, respectivamente, os §§ 1º e 2º do art. 9º desta Lei;
XI - os recursos recebidos na modalidade transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, referidos no parágrafo único do art. 10 desta Lei;
XII - as obras e os serviços de engenharia paralisados ou inacabados, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, que estejam em processo de tomada de contas especial;
XIII - as prestações de contas das obras e dos serviços de engenharia de que trata esta Lei; e
XIV - as normas complementares que dispuserem sobre questões operacionais necessárias à repactuação de que trata esta Lei.

77. Essa obrigação tem fundamento direto no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011, que estabelece a divulgação proativa, independentemente de solicitação, de informações de interesse coletivo ou geral. O parágrafo 1º desse artigo elenca, entre outros itens, a necessidade de divulgação de dados sobre repasses de recursos, despesas, procedimentos licitatórios, editais, contratos e informações gerais para o acompanhamento de obras.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
III - registros das despesas;
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

78. Além disso, os arts. 3º, II e V, e 6º, I, da referida lei reforçam a necessidade de gestão transparente e a promoção do controle social.

79. No que tange às causas, as falhas observadas decorreram do descumprimento desses normativos e da ausência de rotinas e mecanismos eficazes para assegurar a atualização tempestiva e a publicidade dos dados, resultando na baixa confiabilidade e indisponibilidade de informações essenciais ao acompanhamento das obras. Essa situação compromete a transparência pública, pode induzir a erros no planejamento e na tomada de decisões e dificulta tanto a atuação dos órgãos de controle quanto o acompanhamento pela sociedade civil.

80. No que se refere à transparência das informações, observa-se que o FNDE tem adotado uma série de medidas para aprimorar a publicidade dos dados relativos à execução física e financeira das obras do Pacto, em atendimento ao art. 8º da Lei 12.527/2011 e ao art. 14 da Lei 14.719/2023. Destacam-se, entre elas, o aperfeiçoamento do painel de informações e da Plataforma Antonieta de Barros, que passaram a disponibilizar dados mais consolidados e acessíveis ao público; a realização de treinamentos voltados ao uso do Simec; e a publicação da Portaria 321/2025, que estabeleceu critérios e procedimentos para o registro das obras concluídas no Simec, disciplinando as evidências comprobatórias necessárias, os parâmetros de análise técnica e a prestação de contas.

81. Tais ações, somadas ao desenvolvimento de funcionalidades que permitem melhor rastreabilidade das informações e à ampliação do acesso dos gestores locais às plataformas, evidenciam uma busca na promoção da transparência ativa e do controle social.

82. Diante disso, entende-se suficiente dar ciência ao FNDE acerca das falhas ainda existentes, aguardando a consolidação das medidas em curso, nos termos do art. 2º, II, e do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, conforme mencionado na conclusão da Fase 1.

83. Além disso, durante o uso do aplicativo #União Cidadã, foram identificadas dificuldades relacionadas aos questionários respondidos pelos voluntários:
a) questionários não respondidos ou preenchidos de forma incompleta;
b) registros fotográficos enviados em formatos incompatíveis com o aplicativo;
c) questionários finalizados com imagens insuficientes ou sem fotos da obra visitada.
84. Medidas corretivas estão em implementação para mitigar os problemas e garantir maior padronização e qualidade das informações coletadas.
85. A partir dessas primeiras visitas, espera-se que os processos internos da Força-Tarefa Cidadã passem por amadurecimento, permitindo maior eficiência e eficácia na execução das atividades. O objetivo principal é alcançar a verificação de, pelo menos, 200 obras retomadas ou concluídas até o final de 2025, consolidando o impacto positivo do projeto no acompanhamento de obras públicas e na promoção da transparência e do controle social.
Evolução dos indicadores da Força-Tarefa Cidadã x OKR
86. O planejamento da unidade contempla o objetivo de 'contribuir, até o final de 2025, para a retomada e entrega regular e de qualidade das obras públicas, reduzindo paralisações e garantindo o cumprimento das políticas públicas respectivas.' Para isso foi proposto como resultado-chave: 'contribuir, até o final de 2025, para a retomada ou conclusão de pelo menos 200 obras da educação básica paralisadas, com comprovação de reinício ou conclusão registrada no aplicativo #UniãoCidadã.' Assim, os números podem ser aferidos por meio de relatórios revisados de obras concluídas / em execução, o que perfaz um total de 22 obras (dado apurado em 23/9/2025).
87. No que tange aos resultados, os indicadores começaram a ser acompanhados em abril de 2025. Em setembro de 2025, a Força-Tarefa Cidadã Obras apresentou avanços no acompanhamento das obras vinculadas ao Pacto. Ao final de setembro, 2.534 obras haviam sido repactuadas, com 118 delas recebendo designação e capacitação de voluntários para realização de visitas presenciais e coleta de informações.

Tabela 8 – Indicadores da Força-Tarefa Cidadã

Indicador	Setembro/25
Obras repactuadas	2.534
Coletas de dados realizadas	43
Tutores designados	36
Voluntários inscritos	919
Voluntários que concluíram capacitação	460
OKR (meta: 200 obras em execução ou concluída)	22

Fonte: aplicativo #UniãoCidadã. Acesso em 22/9/2025
88. No que diz respeito às visitas às obras, ao final de setembro de 2025, 11 visitas estão em andamento e 43 já foram concluídas. Em relação aos relatórios gerados, 2 encontram-se em fase de revisão, enquanto 35 já foram finalizados e revisados.
Figura 9 – Números do acompanhamento da execução da Força-tarefa cidadã obras

Fonte: aplicativo #UniãoCidadã. Acesso em 22/9/2025
89. O avanço dos dados demonstra a efetivação da participação cidadã em fiscalizações desta Corte de Contas. Ao mesmo tempo, a experiência mostrou que, para que a iniciativa alcance todo o seu potencial, será necessário aprimorar processos internos, de modo a evitar que etapas burocráticas ou dificuldades operacionais atrasem o

andamento das atividades. A continuidade do projeto, associada a uma maior integração entre sociedade, órgãos de controle e entes responsáveis pelas obras, pode contribuir para o fortalecimento da participação cidadã no monitoramento e na transparência da aplicação dos recursos públicos.

Riscos verificados por meio do piloto em parceria com o OSB

90. Durante a execução inicial da Força-Tarefa Cidadã, verificou-se a materialização de riscos associados à postura de determinados entes locais diante da participação dos voluntários nas visitas às obras.

91. Constatou-se, em primeiro lugar, resistência institucional de alguns gestores municipais, que impuseram restrições ao acesso dos voluntários tanto às obras quanto aos documentos necessários para a verificação da execução contratual. Essa conduta resultou em limitação da transparência e dificultou o início das visitas de coleta de informações em campo. Ressalte-se que, em situações específicas, a atuação conjunta de auditores do Tribunal mitigou parcialmente tais dificuldades.

92. Adicionalmente, observou-se baixa disponibilidade e acessibilidade a informações relevantes, tais como editais, contratos, cronogramas e relatórios de acompanhamento. Em diversos casos, esses documentos não se encontravam publicados ou estavam desatualizados nos portais de transparência dos entes, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) ou no Simec. Essa lacuna restringiu a possibilidade de aferição independente do estágio das obras e da observância das obrigações pactuadas.

93. Por fim, identificaram-se fragilidades de coordenação e comunicação entre os entes locais e os atores da Força-Tarefa Cidadã. Em algumas situações, as dificuldades de alinhamento prévio estenderam-se inclusive a contatos estabelecidos por auditores do Tribunal, o que prejudicou a recepção dos voluntários e a condução regular das visitas. Esse cenário comprometeu a cooperação necessária entre a gestão municipal e o controle social.

94. Em conjunto, tais achados evidenciam que a atuação de parte dos governos locais ainda constitui entrave significativo à plena efetividade do modelo de fiscalização colaborativa proposto. Esse contexto reforça a necessidade de intensificar as ações de comunicação institucional, capacitação e sensibilização dos entes federativos quanto à relevância da transparência e do engajamento com o controle social, de modo a favorecer um ambiente mais propício à retomada e conclusão das obras educacionais.

Fase 3 – Parceiros Institucionais: Rede Integrar, Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União

95. A terceira fase do trabalho corresponde ao relacionamento institucional com parceiros e órgãos de controle. Essa fase decorre da continuidade da participação da equipe técnica, iniciada em 2024 no âmbito da Rede Integrar, e desdobrada na Ação 14 do PAT 2025 (Rede Integrar). A expectativa da ação é que os Tribunais de Contas locais compartilhem com o TCU os dados sobre a sua atuação no Pacto. O produto esperado para a ação é a disponibilização de dados em painel de informação desenvolvido pelo TCU sobre as fiscalizações do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica.

96. Dada a relevância e o alinhamento estratégico do tema, a Ação 7 do Plano Anual de Trabalho (PAT) de 2024 foi mantida e ampliada no PAT 2025 da Rede Integrar. A iniciativa continuou com a coordenação do Tribunal de Contas da União. A ação manteve a lógica de cooperação institucional, centrada no intercâmbio de informações sobre fiscalizações relacionadas ao Pacto, mas agora com maior escopo temático e cronograma estendido para todo o exercício de 2025.

97. Para cumprir o objetivo proposto, nos anos de 2024 e 2025, foram realizadas reuniões com os Tribunais de Contas, articulando também a participação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério Público Federal (MPF).

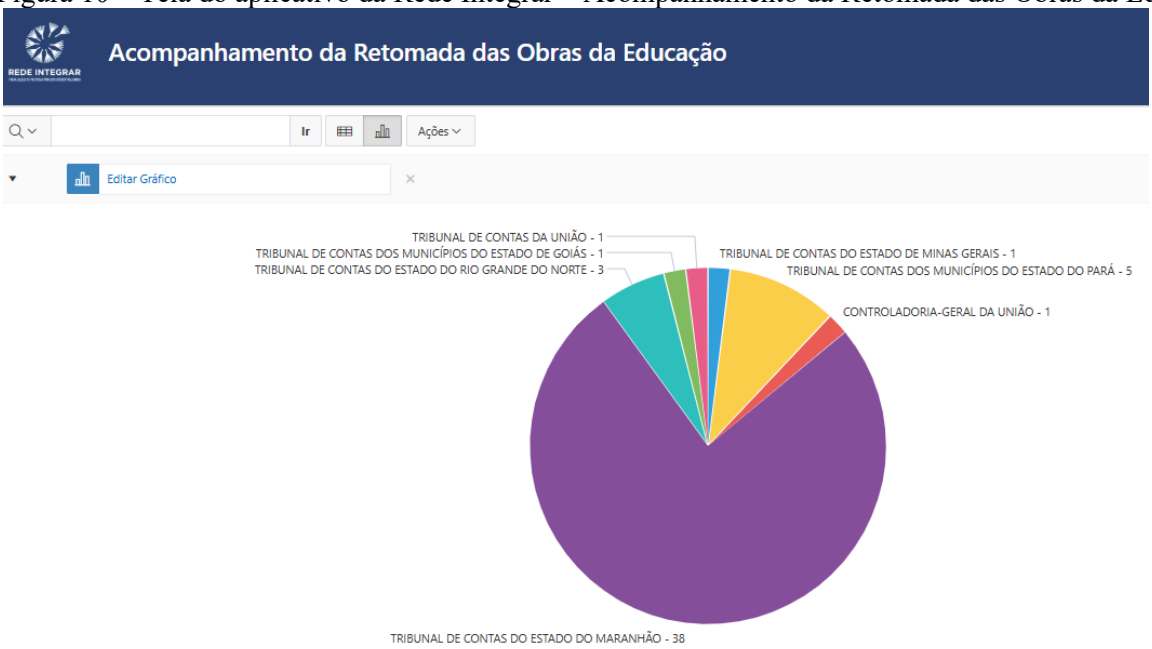
98. Nesse sentido, cabe ressaltar o relacionamento institucional com a CGU e o MPF. A CGU compartilhou dados de transferências voluntárias e colaborou na concepção do Painel de Acompanhamento da Retomada de Obras da Educação, que será apresentado a seguir. Já o MPF passou a utilizar os produtos da Rede Integrar como insumos para recomendações e medidas preventivas, sobretudo no acompanhamento das obras repactuadas. Essa atuação integrada gerou efeitos sistêmicos, elevando a efetividade do controle e ampliando sua base de apoio.

99. Além disso, durante o período, foram realizadas seis reuniões com os órgãos de controle de forma coletiva, além de reuniões individuais do TCU com cada Tribunal de Contas. Essas reuniões possibilitaram o mapeamento de desafios locais, o compartilhamento de boas práticas e a construção de soluções conjuntas.

100. As reuniões coletivas, realizadas ao longo de 2024 e 2025, foram fundamentais para compreender as diferentes iniciativas e bases de dados utilizadas pelos Tribunais de Contas no monitoramento das obras. Surgiram, nesses encontros, questões relevantes, como a divergência entre as informações registradas no Simec, no BI do FNDE e a realidade verificada em campo.

101. Com base nesse diagnóstico, foi desenvolvido, no final do ano de 2024, um aplicativo para registro e compartilhamento das ações de fiscalização, acessível mediante cadastro prévio da equipe técnica de cada tribunal. O aplicativo está disponível no link: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=710446.

Figura 10 – Tela do aplicativo da Rede Integrar – Acompanhamento da Retomada das Obras da Educação



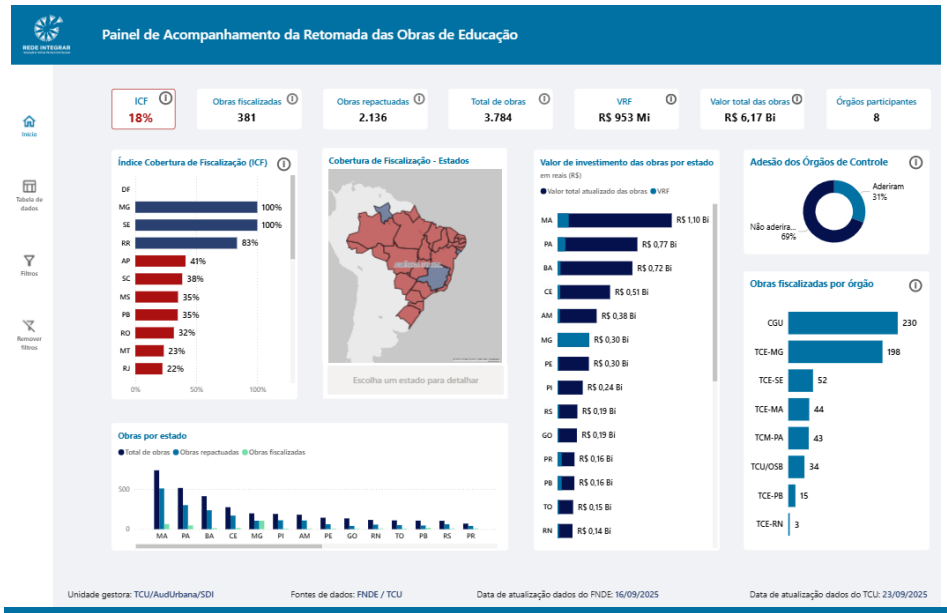
Fonte: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=710446:1:116393611440861 Acesso em 23 de set. de 2025.

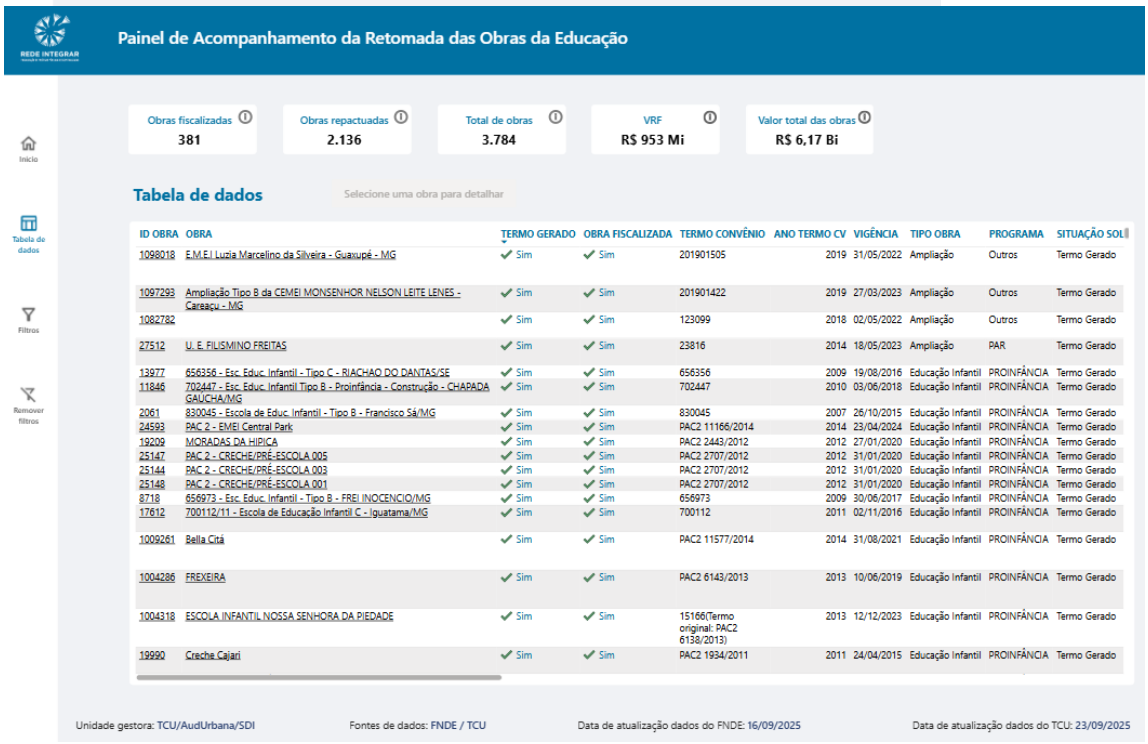
102. O sistema desenvolvido permite o cadastro de processos e ações de controle, a associação das obras vinculadas a cada procedimento, o registro de fiscalizações planejadas ou concluídas e a inclusão de documentos públicos relacionados, como relatórios fotográficos e termos deliberativos.

103. Essa estrutura foi desenvolvida para gerar uma padronização e transparência dos dados, a fim de evitar a sobreposição de esforços entre os órgãos de controle. Além disso, o aplicativo permite que as informações sejam continuamente atualizadas à medida que as fiscalizações evoluam. Uma característica relevante do sistema é sua flexibilidade, já que possibilita o registro de ações em andamento, quanto ações que estão em planejamento.

104. O acesso para compartilhamento dos dados, ocorre logo após o devido cadastro dos integrantes dos tribunais que fazem parte da ação. Com base nas informações inseridas no sistema, foi desenvolvido o Painel de Acompanhamento da Retomada de Obras da Educação, lançado em 30/6/2025 (https://paineis.tcu.gov.br/obraseducacao, acesso em: 23/9/2025).

Figura 11 – Telas do Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras da Educação





Fonte: https://paineis.tcu.gov.br/obraseducacao. Acesso em 23 de set. de 2025.

105. O Painel de Acompanhamento da Retomada de Obras da Educação, que consolida os dados das obras e das fiscalizações em andamento, permite visualizar o número de obras paralisadas, repactuadas, aprovadas e concluídas, além de filtrar os dados por estado, município, órgão responsável ou fase do processo. Ao clicar em 'tabela de dados', o usuário pode acessar a lista detalhada das obras e consultar documentos e *links* disponibilizados pelos órgãos. Também é possível verificar o índice de cobertura das fiscalizações, que mostra a proporção de obras repactuadas que receberam acompanhamento de acordo com a abrangência escolhida nos filtros.

106. Com base nos dados do Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras da Educação, verifica-se que o Índice de Cobertura de Fiscalização (ICF) está atualmente em 18%, o que demonstra que há espaço para ampliação das ações de verificação sobre as obras repactuadas. Alguns estados, como Minas Gerais e Sergipe, já atingiram 100% de cobertura, ou seja, houve alguma ação de controle sobre todas as obras da educação repactuadas nessas Unidades da Federação, enquanto outros encontram-se em fases distintas de implementação de suas fiscalizações.

107. No total, como já mencionado, 2.534 obras foram repactuadas e 381 fiscalizadas. O valor total das obras

ultrapassa R$ 6,17 bilhões, sendo que R$ 953 milhões já passaram por verificação, o que corresponde a cerca de 15% do total. Observa-se que estados como Maranhão, Pará e Bahia concentram os maiores volumes de recursos, superando juntos R$ 2,5 bilhões, o que reforça a importância de ações coordenadas para acompanhamento nessas localidades.

108. O painel também indica que 31% dos órgãos de controle já utilizam a ferramenta para registro e integração das informações de fiscalização. A CGU contabiliza o maior número de fiscalizações, com 230 obras verificadas, seguida pelo TCE-MG, com 198, e pelo TCE-SE, com 52. Outros órgãos encontram-se em fases de adesão ou em processo de planejamento para utilização da ferramenta, o que tende a ampliar a cobertura e a integração das informações ao longo do tempo, promovendo maior alinhamento entre os diferentes entes de controle.

109. O painel pode ser acessado no *link* https://paineis.tcu.gov.br/obraseducacao, o qual, para consulta, não exige cadastro e pode ser acessado por qualquer pessoa com acesso à internet.

Reuniões com Tribunais de Contas locais

110. Entre os meses de junho e julho de 2025, o Tribunal de Contas da União promoveu uma série de reuniões técnicas com os Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, com o objetivo de discutir estratégias conjuntas de fiscalização relacionadas à retomada das obras paralisadas financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

111. Nessas reuniões, foi apresentado o painel desenvolvido e demonstrado o procedimento para cadastrar as obras no aplicativo, de forma que passassem a constar na ferramenta de acompanhamento. Também foram discutidos quatro pontos centrais para assegurar o alinhamento das ações de controle: a verificação da existência de processos de fiscalização já autuados ou em andamento sobre as obras paralisadas; a definição da previsão de compartilhamento dos dados no aplicativo da Rede Integrar, criado para consolidar as informações das fiscalizações e fortalecer a cooperação entre os órgãos de controle; a identificação das principais dificuldades enfrentadas pelos tribunais na execução das fiscalizações; e a análise sobre o acesso ao Sistema Simec/FNDE, considerado essencial para o acompanhamento dos dados físicos, financeiros e contratuais dos empreendimentos.

Tabela 9 – Consolidação das reuniões realizadas com os Tribunais de Contas

UF/Órgão	Ação de Controle Iniciada	Previsão de Compartilhar Dados	Dificuldades Reportadas
TCE-AM	Sim	Sim (jul/25)	Troca de prefeitos, falta de respostas, logística difícil
TCE-CE	Não	Sim	Prioridade baixa, escassez de pessoal
TCE-GO	Não	Intenção, sem data	Falta de pessoal, necessidade de revisar fiscalizações anteriores
TCE-MA	Sim	Sim (contínuo)	Dificuldade de acesso ao Simec, baixa capacidade técnica municipal
TCE-MG	Sim	Sim	Alta inadimplência municipal (~50%), fiscalização de obras pequenas
TCE-MS	Não	Sim	Logística de campo, falta de recursos e capacitação
TCE-PB	Não	Sim (aguarda app público)	Recursos humanos limitados, integração entre órgãos
TCE-PE	Não	Intenção, sem data	Falta de recursos, acesso ao sistema e documentação municipal
TCE-PI	Não identificado	Não mencionado	Não detalhado
TCE-PR	Sim	Sim (Rede Integrar)	Comunicação com prefeituras, compatibilidade de sistemas
TCE-RN	Não	Não definida	Apenas 4 auditores para todo o estado, recursos limitados
TCE-RO	Não (após 2023)	Não definida	Recursos humanos limitados, duplicidade de esforços, acesso Simec irregular
TCE-RS	Sim	Sim (final de junho)	Pouco pessoal, foco em obras de maior valor, reconstrução
TCU/SC	Sim	Sim	Dificuldade logística e normativa (ex: publicidade de ações sigilosas)
TCE-SE	Sim (em	Sim	Falta de resposta dos gestores,

UF/Órgão	Ação de Controle Iniciada	Previsão de Compartilhar Dados	Dificuldades Reportadas
	andamento)		informações incompletas
TCE-SP	Não (em estudo)	Sim (após análise interna)	Burocracia para acesso ao Simec, sistema complexo
TCM-BA	Sim (planejamento)	Sim (após autorização)	Acesso à informação no FNDE e coordenação com municípios
TCM-GO	Sim (PAF)	Sim (jun/25)	Quadro de pessoal reduzido
TCM-RJ	Não (desde 2023)	Não definida	Acesso restrito ao portal, acesso ao Simec pendente
TCM/PA e TCE-PA	Sim (TCM/PA)	Sim (jul/25)	Acesso limitado ao Simec, falta de dados de medição e execução

Fonte: elaboração própria (peça 101)

112. Além desses pontos, foram discutidas iniciativas locais de boas práticas, propostas de articulação entre os entes e sugestões de aprimoramento das ações fiscalizatórias, com ênfase na cooperação federativa, no uso de tecnologia e na eficiência do controle externo.

113. No que se refere à instauração formal de ações de controle, observou-se que a maioria dos tribunais já iniciou ou planeja iniciar fiscalizações específicas sobre as obras do FNDE. Tribunais como TCE-AM, TCE-MA, TCE-MG, TCE-RS e TCE-PR já estão com ações em curso ou previstas em seus Planos Anuais de Fiscalização, demonstrando avanço institucional e proatividade. Outros tribunais, como o TCM-GO e o TCE-SE, também indicaram que a temática está contemplada em seus planejamentos, ainda que em fase inicial, o que revela um compromisso crescente com o tema. Por outro lado, há tribunais que, embora tenham manifestado interesse e intenção de participar das fiscalizações, ainda não formalizaram processos ou autuações específicas. São os casos do TCE-CE, TCE-GO, TCE-SP e TCE-PB, que se encontram em estágios preparatórios.

114. No que tange ao compartilhamento de dados por meio do aplicativo da Rede Integrar foi amplamente discutido nas reuniões, sendo bem acolhido pela maioria dos tribunais. Há consenso quanto à importância dessa ferramenta para garantir transparência, padronização e integração das ações de fiscalização em nível nacional. Alguns tribunais, como TCE-MG e TCE-RS, já estão utilizando o sistema para registrar suas ações, servindo como referência de boas práticas. Entretanto, foram identificadas limitações operacionais, como a ausência de cronogramas claros para o início da alimentação do sistema em alguns tribunais.

115. Em relação às dificuldades enfrentadas, de modo geral, os tribunais de contas enfrentam dificuldades recorrentes para realizar ações de fiscalização com a amplitude e profundidade necessárias. A escassez de pessoal técnico, a baixa capacitação dos gestores municipais, os desafios logísticos em áreas remotas e a dificuldade de obter informações junto aos entes locais foram aspectos amplamente mencionados.

116. Apesar das dificuldades mencionadas, diversas boas práticas institucionais foram destacadas ao longo das reuniões. O TCE-MA, por exemplo, implantou uma estratégia de reuniões online com gestores municipais, buscando resolver de forma preventiva as pendências técnicas que impedem a retomada das obras.

117. O TCE-PB e o TCE/SC demonstraram abertura para incorporar a participação cidadã e o voluntariado nas ações de controle, o que fortalece o controle social. Já o TCM-GO e o TCE-RO adotaram uma lógica de registro de qualquer ação de controle, mesmo as mais simples, como o envio de ofícios, garantindo rastreabilidade e responsabilidade.

118. Assim, a Fase 3 do presente trabalho consolidou as parcerias entre os Tribunais de Contas, o TCU, a CGU e o MPF no acompanhamento das obras da educação. Foram estabelecidos mecanismos para o compartilhamento de informações por meio do aplicativo da Rede Integrar, que passou a concentrar dados sobre fiscalizações, processos e documentos e a alimentar o Painel de Acompanhamento da Retomada das Obras da Educação. O painel, de acesso público, reúne dados sobre o número de obras paralisadas, repactuadas, fiscalizadas e concluídas, bem como informações sobre investimentos e cobertura das ações de controle.

119. Além disso, as reuniões técnicas realizadas em 2024 e 2025 possibilitaram a identificação de desafios operacionais e a troca de experiências entre os órgãos de controle. Considerando a natureza contínua do acompanhamento e a complexidade do Pacto, a manutenção dessa parceria será fundamental para garantir a efetividade das fiscalizações e o avanço coordenado das ações ao longo do tempo.

120. Por fim, registra-se que está em curso projeto para integrar, em breve, as visitas dos voluntários ao referido painel.

CONCLUSÃO

121. Esta instrução teve por objetivo explicar as três fases deste Racom e os produtos de cada fase.

122. A primeira fase está voltada ao conhecimento das regras do Pacto no âmbito do FNDE e à elaboração de estratégias de fiscalização; a segunda focada na participação cidadã por meio da Força-Tarefa Cidadã Obras em parceria com o Observatório Social do Brasil; e a terceira centrada na articulação com a Rede Integrar, Ministério Público Federal e Controladoria-Geral da União.
123. Durante o acompanhamento, verificou-se evolução significativa na implementação do Pacto, com o aumento de obras aprovadas para repactuação passando de 600 para 2.534 desde agosto de 2024, e a redução das obras em fase de diligências documentais de mais de 70% para apenas 3% do total de manifestações de interesse.
124. Em decorrência das fragilidades identificadas na Fase 1, foi proferido o Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, que cientificou o FNDE sobre oportunidades de melhoria relacionadas ao baixo nível de transparência, à incompletude das informações e à insuficiência na demonstração dos recursos orçamentários e financeiros do Pacto.
125. Durante o presente acompanhamento verificou-se avanços na sistematização de informações sobre aspectos orçamentários, contrapartidas, regulamentação e mecanismos de prevenção de novas paralisações, que servirão de base para as etapas seguintes de acompanhamento e fiscalização, tendo espaço para evoluir na fidedignidade e na transparência dos dados.
126. Isso porque, constatou-se divergências nos dados disponíveis no Simec em relação às obras visitadas por voluntários (Fase 2). Verificaram-se, ainda, falhas na publicação de documentos relevantes, muitas vezes ausentes ou desatualizados nos portais de transparência, em descumprimento ao art. 14 da Lei de Retomada de Obras e ao art. 8º da Lei de Acesso à Informação.
127. Contudo, observou-se que o FNDE já vem adotando uma série de medidas para aprimorar a transparência ativa, incluindo o aperfeiçoamento do painel de informações e da Plataforma Antonieta de Barros em andamento, a realização de treinamentos sobre o Simec e a edição da Portaria 321/2025, que estabelece critérios para registro e prestação de contas das obras concluídas. Diante disso, considera-se suficiente dar ciência ao FNDE acerca das falhas ainda existentes, aguardando-se a consolidação das ações em curso, nos termos do art. 2º, II, e do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020.
128. No que se refere à participação cidadã (Fase 2), a Força-Tarefa Cidadã demonstrou efetividade com quase mil voluntários inscritos, sendo mais de 460 aprovados na capacitação, resultando em 35 coletas de dados realizadas até setembro de 2025, evidenciando o potencial do controle social no acompanhamento de obras públicas.
129. Em relação à articulação institucional (Fase 3), foi desenvolvido o Painel de Acompanhamento da Retomada de Obras da Educação, que demonstra Índice de Cobertura de Fiscalização de 18%, indicando a necessidade de ampliação das ações de verificação sobre as 2.115 obras repactuadas, que podem alcançar mais de R$ 5,01 bilhões em investimentos, valor composto pelos recursos do FNDE, mais saldo das contas correntes específicas dos termos de compromisso mais o valor das contrapartidas dos entes.
130. Não obstante os avanços verificados, persistem desafios relacionados à previsibilidade dos repasses federais, à capacidade de aporte de contrapartidas pelos entes federativos, à resistência institucional de alguns gestores municipais à participação cidadã e à desatualização de informações no Sistema Simec.
131. Diante do apresentado, constata-se que o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação apresenta evolução em seus indicadores principais, com a consolidação de mecanismos de controle colaborativo entre órgãos de fiscalização e a efetivação da participação cidadã, devendo ser mantido o acompanhamento sistemático para assegurar a conclusão tempestiva das obras e a efetividade da política pública implementada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

132. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo encaminhar o processo ao Relator para:
132.1. dar ciência ao FNDE, nos termos do art. 2º, II, e do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas a aprimorar a transparência do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação, ressaltando a necessidade de implementação das medidas já em andamento:
a.1. baixa fidedignidade das informações referentes à licitação e execução física das obras, o que afronta o disposto no art. 8º da Lei 12.527/2011; e
a.2. ausência de informações públicas sobre os recursos federais transferidos em cada obra, em observância ao disposto no art. 14, inciso VII, da Lei 14.719/2023.
132.2. comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) dos resultados do acompanhamento da implementação do Pacto, conforme constante dos autos;

132.3. comunicar aos Tribunais de Contas dos estados e municípios, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público Federal dos resultados da articulação institucional promovida por meio da Rede Integrar e das atividades desenvolvidas pela Força-Tarefa Cidadã.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Relatório de Acompanhamento (Racom), de natureza operacional, realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), sobre a implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante (Pacto), instituído pela Lei 14.719/2023, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

2. A política tem por finalidade viabilizar a retomada e a conclusão de obras escolares paralisadas ou inacabadas financiadas com recursos do FNDE, mediante repactuação de prazos e valores e realização de aportes financeiros adicionais. Quando instituída, abrangia 5.642 obras, das quais 3.784 tiveram manifestação de interesse dos entes federativos de aderir ao programa.

3. A atuação do Tribunal decorre do histórico de paralisações de obras públicas relacionadas à educação, associado a deficiências técnicas, insuficiência de recursos financeiros e abandono de contratos, fatores que comprometem a efetividade da política pública. Este acompanhamento dá continuidade à fiscalização iniciada em 2024, apreciada por meio do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, ocasião em que a Corte cientificou o FNDE acerca de fragilidades relacionadas ao planejamento orçamentário e financeiro do Pacto e à transparência das informações disponibilizadas sobre sua execução.

4. Nesta etapa, a fiscalização se concentrou em três fases. A primeira, iniciada no acompanhamento anterior e já apreciada pelo Plenário por meio do mencionado Acórdão 2.103/2024, voltou a ser examinada nesta etapa quanto à evolução da implementação do Pacto. A segunda avaliou a experiência da Força-Tarefa Cidadã Obras, iniciativa desenvolvida em parceria com o Observatório Social do Brasil, que incorporou cidadãos voluntários ao acompanhamento da execução das obras em análise. A terceira fase abordou a articulação institucional promovida pelo TCU com a Rede Integrar, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, voltada ao compartilhamento de informações e ao fortalecimento da fiscalização coordenada.

5. Ao final dos trabalhos, a unidade técnica registrou evolução expressiva da política. O número de obras aprovadas para repactuação passou de 600 para 2.534 desde agosto de 2024, enquanto o percentual de obras ainda em diligência documental, etapa anterior à da assinatura dos termos de repactuação, foi reduzido de cerca de 70% para 3% do total de manifestações de interesse.

6. Apesar desse avanço, a AudUrbana identificou persistência de falhas na fidedignidade e na transparência das informações relativas às licitações, à execução física das obras e aos recursos federais transferidos por empreendimento. Após visitas realizadas pela equipe de fiscalização, constatou-se divergência entre a situação registrada no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) e a verificada, *in loco*, em 9 das 23 obras inspecionadas. A situação evidenciou que as medidas adotadas pelo FNDE ainda não asseguraram a atualização tempestiva das informações.

7. Diante desses achados, a unidade técnica propõe dar ciência à autarquia acerca das impropriedades identificadas, bem como comunicar os resultados do acompanhamento aos órgãos e entidades participantes da atuação coordenada.

8. Feito esse breve relatório, passo ao exame da matéria.

II

9. Acolho, inicialmente, as conclusões e a proposta da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às razões de decidir. A fiscalização demonstra evolução consistente na implementação do Pacto, tendo o FNDE promovido avanços relevantes na estruturação do programa, especialmente

quanto ao planejamento orçamentário e financeiro, sem prejuízo de alertar para a manutenção do quadro de fragilidades pontuais que justificam a atuação preventiva deste Tribunal.

10. No tocante à gestão do Pacto, a autarquia atendeu satisfatoriamente às solicitações formuladas pela equipe de fiscalização. Apresentou demonstrativo individualizado dos valores empenhados, pagos e previstos para cada empreendimento, instituiu Planos Internos específicos para identificar os recursos destinados ao programa, aperfeiçoou a sistemática de repasses financeiros, condicionando-os ao avanço da execução física, e consolidou diagnóstico sobre as contrapartidas dos entes federativos. Tais medidas demonstram aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, execução e controle dos recursos públicos, não havendo reparos a fazer quanto a tais aspectos.

11. A conclusão é diversa, contudo, em relação à transparência e à confiabilidade das informações disponibilizadas no tocante à execução do Pacto.

12. O tema já havia sido objeto do Acórdão 2.103/2024-TCU-Plenário, quando o Tribunal cientificou o FNDE acerca das fragilidades relacionadas à transparência das informações, especialmente quanto à ausência de amplo acesso às plataformas eletrônicas utilizadas na divulgação do Pacto e à não disponibilização, de forma ativa e consolidada, de todas as informações relevantes em seus ambientes digitais. Após aquela deliberação, a autarquia adotou providências destinadas a aprimorar seus mecanismos de publicação de dados, entre elas a de aperfeiçoamento dos painéis de acompanhamento, ampliação do acesso às informações e de edição de normativos voltados ao registro da execução das obras.

13. As medidas apresentadas, entretanto, embora positivas, ainda não foram suficientes para assegurar a atualização tempestiva e a confiabilidade das informações disponibilizadas à sociedade e aos órgãos de controle.

14. A evidência mais expressiva decorre das visitas realizadas pela própria equipe de fiscalização do Tribunal. Em 9 das 23 obras inspecionadas, verificou-se divergência entre a situação registrada no Simec e aquela efetivamente constatada em campo. Mais significativo ainda é o fato de que 8 das 15 obras já concluídas permaneciam registradas no sistema como em execução, contratação ou licitação. Não se trata, portanto, de mera deficiência formal de alimentação de sistema. A continuidade de tais inconsistências compromete a transparência, dificulta o controle social, reduz a confiabilidade das informações utilizadas pelos gestores públicos e limita a atuação dos órgãos de controle.

15. Além disso, permanecem insuficientes as informações disponibilizadas acerca dos valores transferidos por empreendimento, incluindo montantes empenhados, liquidados e pagos, bem como a identificação das fontes de recursos e dos instrumentos de repasse correspondentes, o que, igualmente, restringe a rastreabilidade da execução financeira do Pacto.

16. Entendo, por isso, adequada a proposta de dar ciência ao FNDE acerca dessas impropriedades. Os demais resultados da fiscalização não demandam providências adicionais.

17. A experiência da Força-Tarefa Cidadã Obras revelou o potencial da participação social como instrumento complementar de acompanhamento das obras vinculadas ao programa ao buscar integrar cidadãos ao processo de fiscalização. A iniciativa combinou a capacitação de voluntários pelo Instituto Serzedello Corrêa, o desenvolvimento de aplicativo próprio para planejamento e registro das visitas e a atuação coordenada entre a equipe da AudUrbana e auditores nos estados, permitindo ampliar a coleta de informações em campo e produzir evidências relevantes para este acompanhamento. Os resultados obtidos demonstram o elevado potencial da iniciativa e justificam o reconhecimento do esforço empreendido pela unidade técnica em sua concepção e implementação.

18. As dificuldades identificadas — mormente aquelas relacionadas ao acesso às informações e ao aperfeiçoamento dos procedimentos de acompanhamento — inserem-se no processo natural de amadurecimento da metodologia e não evidenciam, neste momento, descumprimento normativo que justifique deliberação específica deste Tribunal. A iniciativa também se alinha à diretriz institucional da atual gestão do TCU, conduzida pelo Ministro Vital do Rêgo, de fortalecer a participação da sociedade nas ações de controle externo.

19. De igual modo, a articulação institucional promovida com a Rede Integrar, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal se revelou adequada. O compartilhamento de informações, o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento e a consolidação de dados produzidos pelos órgãos participantes fortalecem o controle coordenado da política pública e constituem importantes subsídios para o planejamento de futuras ações de fiscalização, sem demandar providências adicionais neste processo.

20. Em síntese, o acompanhamento evidencia evolução consistente na implementação do Pacto, especialmente quanto ao planejamento orçamentário e financeiro e ao avanço das repactuações. Não obstante, persistem falhas relacionadas à fidedignidade e à transparência das informações constantes dos sistemas oficiais. Essas impropriedades justificam a ciência proposta pela unidade técnica, medida suficiente e proporcional ao estágio atual de implementação da política pública.

21. Adicionalmente, informo ao Plenário que, desde 2025, houve avanços significativos tanto na implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação quanto na atuação dos órgãos de controle sobre essa relevante política pública. Até o momento, 881 obras já foram concluídas e outras 1.241 encontram-se em execução. No âmbito das ações de fiscalização, destacam-se as mais de 120 visitas realizadas por cidadãos voluntários do TCU às obras, por meio da Força-Tarefa Cidadã. Soma-se a isso a atuação deste Tribunal na Rede Integrar, desenvolvida em parceria com os demais Tribunais de Contas, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público Federal, que já possibilitou a fiscalização de 1.207 unidades de ensino, trazendo maiores garantias de uma entrega de qualidade à população.

22. Gostaria, por fim, de deixar registrados os meus elogios ao excelente trabalho desenvolvido pela AudUrbana, que, em consonância com relevante linha da atual Presidência voltada ao fomento do controle social — elemento intrinsecamente ligado à própria noção de república —, concebeu metodologia e a aplicou com vistas a possibilitar a participação de voluntários na fiscalização e no acompanhamento da execução de obras na área da educação, ampliando a transparência e o alcance das ações de controle.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1766/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.329/2023-1.
1.1. Apensos: 009.966/2024-2; 003.124/2025-8; 016.945/2025-5; 014.211/2025-4; 024.830/2024-0; 006.187/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).
8. Representação legal: Daniel Gustavo Santos Roque (311.195/OAB-SP), representando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento, de natureza operacional, realizado com o objetivo de avaliar a implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante, instituído pela Lei 14.719/2023,

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

9.1. dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

9.1.1. a persistência de informações desatualizadas ou divergentes acerca da situação das licitações e da execução física das obras repactuadas compromete a fidedignidade das informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), dificulta o acompanhamento da implementação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e afronta o dever de transparência ativa previsto na Lei 12.527/2011 e na Lei 14.719/2023;

9.1.2. a ausência de divulgação, por empreendimento, das informações relativas aos recursos federais transferidos limita a transparência da execução financeira do Pacto e dificulta o controle social e a atuação dos órgãos de controle, em afronta ao dever de transparência ativa previsto na Lei 12.527/2011 e na Lei 14.719/2023.

9.2. informar o teor desta decisão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público Federal;

9.3. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica para continuidade do acompanhamento.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1766-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. 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 IV – PLENÁRIO
TC 006.369/2023-5.
Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss em São Paulo/SP - INSS/MPS.
Responsáveis: Antero Torres Paula (083.190.858-02); Jaime Negreiro Pimentel (007.921.298-06); Kleber Mejorado Gonzaga (121.910.458-20); Mario Alberto Schonhardt Ayoroa (082.932.417-80); Milton Takeo Ito (101.100.028-81).
Representação legal: Cyntia Valeria Oliveira Rocha (OAB/TO 8.181), Talles Vinicius Brasil da Silva (OAB/TO 12.817) e outros, representando Kleber Mejorado Gonzaga; Ivan Soares (OAB/SP 146.927), representando Milton Takeo Ito.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONCESSÃO FRAUDULENTA DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO DE EX-SERVIDORES DO INSS ENVOLVIDOS. REVELIA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA AFASTAMENTO DAS RESPONSABILIDADES PELO DANO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA PROPORCIONAL. IRREGULARIDADES DE NATUREZA GRAVE. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste relatório a instrução de peça 299, produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cujas proposições foram endossadas pelos escalões dirigentes (peças 300/301):

"**INTRODUÇÃO**

82. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, em razão de fraude em benefícios previdenciários, em face da Operação Força Tarefa Previdenciária 'Operação Trânsito'.

HISTÓRICO

83. Em 15/9/2022, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 228). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2316/2022.

84. 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:

O presente processo de Tomada de Contas Especial é decorrente dos prejuízos apurados em fraude na concessão de Benefícios Previdenciários e Assistenciais - LOAS, em face da Operação Força Tarefa Previdenciária 'Operação Trânsito', objeto da investigação de uma organização criminosa formada por agentes públicos Técnicos do Seguro Social, Médicos Peritos Previdenciários e terceiros intermediários, que atuavam na prática de irregularidades em perícias médicas na modalidade trânsito, para obtenção de auxílio-doença, entre outras, ou para prorrogação irregular do período de concessão, entre outras.

85. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

86. No relatório da TCE (peça 237), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R$ 1.173.170,24, imputando responsabilidade a Jaime Negreiro Pimentel, na condição de gestor dos recursos, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, na condição de gestor dos recursos, Kleber Mejorado Gonzaga, na condição de gestor dos recursos, Antero Torres Paula, na condição de gestor dos recursos e Milton Takeo Ito, na condição de gestor dos recursos.

87. Em 27/2/2023, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 241), 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 242 e

243).

88. Em 31/3/2023, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 244).

89. Na instrução inicial (peça 255), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

89.1. **Irregularidade 1:** fraude na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais - LOAS, em face da Operação Força Tarefa Previdenciária 'Operação Trânsito', decorrente de irregularidades em perícias médicas na modalidade trânsito, para obtenção de auxílio-doença, entre outras, ou para prorrogação irregular do período de concessão, entre outras.

89.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81 e 82.

89.1.2. Normas infringidas: art. 59, da Lei 8.213/1991; arts. 56 e 71, do Decreto 3.048/1999; art. 42, da Lei 8.213/1991; Lei 8.742/1993; Lei 12.435/2011; Lei 12.470/2011; Decretos 6.214/2007, 6.564/2008 e 7.617/2011; Instrução Normativa/INSS/DC 118/2005; Instrução Normativa/PRES 45/2010; Decreto 83.080/1979, c/c arts. 269 e 272, da Instrução Normativa/PRES 77/2015; Manual Técnico da Perícia Médica, aprovado pela Orientação Interna INSS/DIRBEN 73/2002; Diretrizes de Apoio à Decisão Médico Pericial em Ortopedia e Traumatologia; e Resolução/INSS/PRES 128/2010.

89.2. Débitos relacionados ao responsável Milton Takeo Ito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/10/2013	1.085,66
15/10/2013	2.960,90
7/11/2013	1.973,93
7/11/2013	493,48
7/11/2013	296,09
7/11/2013	690,87
6/12/2013	2.960,90
6/12/2013	493,48
8/1/2014	2.960,90
7/2/2014	2.120,71
7/2/2014	252,46
7/2/2014	908,87
13/3/2014	3.029,59
7/4/2014	3.029,59
9/5/2014	3.029,59
11/6/2014	100,98
11/6/2014	757,40
16/9/2014	1.515,60
16/9/2014	70,16
6/10/2014	1.684,00
7/11/2014	1.684,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2014	1.684,00
4/12/2014	631,50
8/1/2015	1.684,00
5/2/2015	1.721,38
6/3/2015	1.721,38
8/4/2015	1.721,38
8/5/2015	1.721,38
8/6/2015	1.549,24
8/6/2015	717,24
8/6/2015	172,13
6/7/2015	1.721,38
6/8/2015	1.721,38
4/9/2015	1.721,38
6/10/2015	1.721,38
6/11/2015	1.721,38
7/12/2015	1.721,38
7/12/2015	1.004,14
3/3/2015	187,27
3/3/2015	973,80
3/3/2015	24,38
3/3/2015	2.260,16
3/3/2015	16,62
5/3/2015	1.136,54
7/4/2015	1.136,54
28/4/2015	530,38
7/5/2015	606,15
7/5/2015	378,84
5/6/2015	1.136,54
6/7/2015	1.136,54
31/7/2015	227,30
6/8/2015	909,23
6/8/2015	284,14
4/9/2015	189,42
23/7/2013	3.518,32
7/8/2013	3.104,40
6/9/2013	3.104,40
6/9/2013	388,05
7/10/2013	3.104,40
7/11/2013	3.104,40
6/12/2013	3.104,40

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/12/2013	1.422,85
8/1/2014	3.104,40
7/2/2014	2.553,80
7/2/2014	266,02
7/2/2014	638,45
12/3/2014	3.192,25
7/4/2014	3.192,25
8/5/2014	3.192,25
6/6/2014	3.192,25
7/7/2014	3.192,25
7/8/2014	3.192,25
8/9/2014	2.340,98
8/9/2014	1.862,14
22/4/2015	3.336,76
22/4/2015	7.226,22
22/4/2015	53,34
7/5/2015	3.336,76
5/6/2015	3.336,76
29/6/2015	444,90
6/7/2015	2.891,85
6/7/2015	1.668,38
6/8/2015	3.336,76
4/9/2015	3.336,76
6/10/2015	3.336,76
6/11/2015	3.336,76
9/8/2013	3.258,88
9/8/2013	3.491,66
10/9/2013	3.491,66
10/9/2013	436,45
17/10/2013	3.491,66
6/11/2013	3.491,66
19/3/2014	3.577,90
19/3/2014	3.577,90
4/4/2014	3.577,90
7/5/2014	3.577,90
10/6/2014	357,79
10/6/2014	1.192,63
7/7/2014	3.577,90
6/8/2014	1.908,21
6/8/2014	894,47

89.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

89.2.2. **Responsável**: Milton Takeo Ito.

89.2.2.1. **Conduta:** na condição de Perito Médico Previdenciário, conceder e prorrogar benefícios por incapacidade por meio da realização de perícias no sistema informatizado em desacordo com os preceitos legais e regulamentares; elaborar laudos médicos periciais de forma sucinta e pouco zelosa, com pareceres favoráveis à concessão ou prorrogação dos benefícios, sem embasamento técnico e documental.

89.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários e assistenciais permitiu o pagamento de benefícios fraudulentos, resultando em dano ao erário.

89.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

89.3. Débitos relacionados ao responsável Mario Alberto Schonhardt Ayoroa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/4/2013	1.274,43
4/4/2013	3.186,08
7/5/2013	3.186,08
6/6/2013	3.186,08
4/7/2013	3.186,08
6/8/2013	3.186,08
6/8/2013	1.327,53
9/9/2013	3.186,08
4/10/2013	3.186,08
6/11/2013	3.186,08
5/12/2013	3.186,08
5/12/2013	1.327,53
7/1/2014	3.186,08
6/2/2014	3.332,63
6/2/2014	277,71
11/3/2014	3.332,63
4/4/2014	2.221,75
4/4/2014	555,44
7/7/2015	1.661,63
7/7/2015	3.677,67
5/8/2015	1.661,63
3/9/2015	1.661,63
6/10/2015	1.661,63
6/10/2015	415,40
5/11/2015	1.661,63
19/1/2015	575,80
19/1/2015	287,90
19/1/2015	3.454,81
3/2/2015	3.494,54

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2015	3.494,54
2/4/2015	3.261,57
2/4/2015	873,63
2/4/2015	232,96
8/5/2015	2.329,69
8/5/2015	291,21
8/5/2015	1.164,84
2/6/2015	3.494,54
6/7/2015	3.494,54
6/8/2015	3.494,54
6/8/2015	873,64
7/10/2015	6.989,08
19/1/2016	1.397,81
2/2/2016	3.888,72

89.3.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

89.3.2. **Responsável**: Mario Alberto Schonhardt Ayoroa.

89.3.2.1. **Conduta:** na condição de Perito Médico Previdenciário, conceder e prorrogar benefícios por incapacidade por meio da realização de perícias no sistema informatizado em desacordo com os preceitos legais e regulamentares; elaborar laudos médicos periciais de forma sucinta e pouco zelosa, com pareceres favoráveis à concessão ou prorrogação dos benefícios, sem embasamento técnico e documental.

89.3.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários e assistenciais permitiu o pagamento de benefícios fraudulentos, resultando em dano ao erário.

89.3.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

89.4. Débitos relacionados ao responsável Kleber Mejorado Gonzaga:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2014	1.417,24
9/12/2014	2.657,33
9/12/2014	664,33
9/1/2015	2.657,33
4/2/2015	2.698,25
4/3/2015	2.698,25
6/4/2015	2.698,25
6/5/2015	2.698,25
3/6/2015	2.698,25
3/7/2015	2.698,25
5/8/2015	2.698,25
3/9/2015	2.698,25
5/10/2015	2.698,25

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/10/2015	1.349,12
5/11/2015	2.698,25
3/12/2015	2.698,25
3/12/2015	1.349,12
6/1/2016	2.698,25
3/2/2016	3.002,61
3/3/2016	3.002,61
5/4/2016	3.002,61
4/5/2016	3.002,61
3/6/2016	3.002,61
5/7/2016	3.002,61
3/8/2016	3.002,61
5/9/2016	3.002,61
5/10/2016	3.002,61
4/11/2016	3.002,61
5/12/2016	3.002,61
5/12/2016	1.501,30
4/1/2017	3.002,61
3/2/2017	3.200,18
3/3/2017	3.200,18
5/4/2017	3.200,18
4/5/2017	3.200,18
5/6/2017	3.200,18
5/7/2017	3.200,18
3/8/2017	3.200,18
9/12/2014	3.618,05
9/12/2014	603,00
9/12/2014	1.085,41
2/1/2015	3.618,05
2/2/2015	3.673,76
2/3/2015	3.673,76
1/4/2015	3.673,76
4/5/2015	3.673,76
1/6/2015	3.673,76
1/7/2015	3.673,76
3/8/2015	3.673,76
1/9/2015	3.673,76
1/10/2015	3.673,76
1/10/2015	1.836,88
3/11/2015	3.673,76

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/12/2015	3.673,76
1/12/2015	1.836,88
4/1/2016	3.673,76
1/2/2016	4.088,16
1/3/2016	4.088,16
1/4/2016	4.088,16
2/5/2016	4.088,16
1/6/2016	4.088,16
1/7/2016	4.088,16
1/8/2016	4.088,16
1/9/2016	4.088,16
1/9/2016	2.044,08
3/10/2016	4.088,16
1/11/2016	4.088,16
1/12/2016	4.088,16
1/12/2016	2.044,08
2/1/2017	4.088,16
1/2/2017	4.357,16
1/3/2017	4.357,16
3/4/2017	4.357,16
2/5/2017	4.357,16
1/6/2017	4.357,16
3/7/2017	4.357,16
1/8/2017	4.357,16
1/9/2017	4.357,16
1/9/2017	2.178,58
30/12/2014	12.710,51
30/12/2014	1.371,46
5/1/2015	3.291,51
3/2/2015	3.364,58
3/3/2015	3.364,58
2/4/2015	3.364,58
5/5/2015	3.364,58
2/6/2015	3.364,58
2/7/2015	3.364,58
4/8/2015	3.364,58
2/9/2015	3.364,58
2/10/2015	3.364,08
2/10/2015	1.682,29
4/11/2015	3.364,58

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2015	3.364,58
2/12/2015	1.682,29
5/1/2016	3.364,58
2/2/2016	3.744,10
2/3/2016	3.744,10
4/4/2016	3.744,10
3/5/2016	3.744,10
2/6/2016	3.744,10
4/7/2016	3.744,10
2/8/2016	3.744,10
2/9/2016	3.744,10
2/9/2016	1.872,05
4/10/2016	3.744,10
3/11/2016	3.744,10
2/12/2016	3.744,10
2/12/2016	1.872,05
3/1/2017	3.744,10
2/2/2017	3.990,46
2/3/2017	3.990,46
4/4/2017	3.990,46
3/5/2017	3.990,46
2/6/2017	3.990,46
4/7/2017	3.990,46
2/8/2017	3.990,46
5/1/2016	456,59
5/1/2015	3.774,51
5/1/2015	1.826,38
5/1/2015	13,19
3/2/2015	1.863,63
3/3/2015	1.863,63
2/4/2015	1.863,63
5/5/2015	1.863,63
2/6/2015	1.863,63
2/7/2015	1.863,63
4/8/2015	1.863,63
2/9/2015	1.863,63
2/10/2015	1.863,63
2/10/2015	931,81
4/11/2015	1.863,63
2/12/2015	1.863,63

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2015	931,82
5/1/2016	1.863,63
2/2/2016	2.073,84
2/3/2016	2.073,84
4/4/2016	2.073,84
3/5/2016	2.073,84
2/6/2016	2.073,84
4/7/2016	2.073,84
2/8/2016	2.073,84
2/9/2016	2.073,84
2/9/2016	1.036,92
4/10/2016	2.073,84
3/11/2016	2.073,84
2/12/2016	2.073,84
2/12/2016	1.036,92
3/1/2017	2.073,84
2/2/2017	2.210,29
2/3/2017	2.210,29
4/4/2017	2.210,29
3/5/2017	2.210,29
2/6/2017	2.210,29
4/7/2017	2.210,29
2/8/2017	2.210,29
4/9/2017	2.210,29
4/9/2017	1.105,14
3/10/2017	2.210,29
3/11/2017	2.210,29
4/12/2017	2.210,29
4/12/2017	1.105,15
3/1/2018	2.210,29
4/12/2014	1.449,00
4/12/2014	2.287,91
4/12/2014	571,97
9/1/2015	2.287,91
5/2/2015	2.323,14
9/3/2015	2.323,14
7/4/2015	2.323,14
7/5/2015	2.323,14
5/6/2015	2.323,14
6/7/2015	2.323,14

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/8/2015	2.323,14
4/9/2015	2.323,14
6/10/2015	2.323,14
6/10/2015	1.161,57
6/11/2015	2.323,14
4/12/2015	2.323,14
4/12/2015	1.161,57
7/1/2016	2.323,14
4/2/2016	2.585,19
4/3/2016	2.585,19
6/4/2016	2.585,19
5/5/2016	2.585,19
6/6/2016	2.585,19
6/7/2016	2.585,19
4/8/2016	2.585,19
6/9/2016	2.585,19
6/9/2016	1.292,59
6/10/2016	2.585,19
7/11/2016	2.585,19
6/12/2016	2.585,19
6/12/2016	1.292,60
5/1/2017	2.585,19
6/2/2017	2.755,29
6/3/2017	2.755,29
6/4/2017	2.755,29
5/5/2017	2.755,29
6/6/2017	2.755,29
6/7/2017	2.755,29
4/8/2017	2.755,29
6/9/2017	2.755,29
6/9/2017	1.377,64
5/10/2017	2.755,29
7/11/2017	2.755,29
6/12/2017	2.755,29
6/12/2017	1.377,65
18/11/2014	1.833,80
18/11/2014	611,26
18/11/2014	2.506,19
18/11/2014	3,29
4/12/2014	1.833,80

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2015	1.833,80
5/2/2015	1.874,51
5/3/2015	1.874,51
7/4/2015	1.874,51
7/5/2015	1.874,51
5/6/2015	1.874,51
6/7/2015	1.874,51
6/8/2015	1.874,51
4/9/2015	1.874,51
6/10/2015	1.874,51
6/10/2015	937,25
6/11/2015	1.874,51
4/12/2015	1.874,51
4/12/2015	937,25
7/1/2016	1.874,51
4/2/2016	2.085,95
4/3/2016	2.085,95
6/4/2016	2.085,95
5/5/2016	2.085,95
6/6/2016	2.085,95
6/7/2016	2.085,95
4/8/2016	2.085,95
6/9/2016	2.085,95
6/9/2016	1.042,97
6/10/2016	2.085,95
7/11/2016	2.085,95
6/12/2016	2.085,95
6/12/2016	1.042,98
5/1/2017	2.085,95
6/2/2017	2.223,20
6/3/2017	2.223,20
6/4/2017	2.223,20
5/5/2017	2.223,20
6/6/2017	2.223,20
6/7/2017	2.223,20
4/8/2017	2.223,20
8/1/2015	4.587,90
8/1/2015	559,50
8/1/2015	9,48
8/1/2015	3.357,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/2/2015	2.794,49
6/3/2015	2.794,49
8/4/2015	2.794,49
8/5/2015	2.794,49
8/6/2015	2.794,49
7/7/2015	2.794,49
7/8/2015	2.794,49
8/9/2015	2.794,49
7/10/2015	2.794,49
7/10/2015	1.704,34
4/12/2014	1.410,24
4/12/2014	2.488,66
4/12/2014	622,16
7/1/2015	2.488,66
5/2/2015	2.526,98
5/3/2015	2.526,98
7/4/2015	2.526,98
7/5/2015	2.526,98
5/6/2015	2.526,98
6/7/2015	2.526,98
6/8/2015	2.526,98
4/9/2015	2.526,98
6/10/2015	2.526,98
6/10/2015	1.263,49
6/11/2015	2.526,98
4/12/2015	2.526,98
4/12/2015	1.263,49
7/1/2016	2.526,98
4/2/2016	2.812,02
4/3/2016	2.812,02
6/4/2016	2.812,02
5/5/2016	2.812,02
6/6/2016	2.812,02
6/7/2016	2.812,02
4/8/2016	2.812,02

89.4.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

89.4.2. **Responsável**: Kleber Mejorado Gonzaga.

89.4.2.1. **Conduta:** na condição de Perito Médico Previdenciário, emitir avaliações em desacordo com os normativos, com pareceres técnicos favoráveis mais vantajosos aos requerentes, sem embasamento técnico e documental, e que possibilitaram concessões indevidas de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria por idade, com períodos de contribuição inferiores ao devido.

89.4.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários e assistenciais permitiu o pagamento de benefícios fraudulentos, resultando em dano ao erário.

89.4.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

89.5. Débitos relacionados ao responsável Antero Torres Paula:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/6/2015	761,73
6/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00
3/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
24/2/2015	2.720,73
24/2/2015	3.627,64
24/2/2015	3.853,64
24/2/2015	28.416,51
24/2/2015	567,93
4/3/2015	3.853,64
6/4/2015	3.853,64
8/5/2015	3.853,64
17/6/2015	3.853,64
3/7/2015	3.853,64
6/8/2015	3.853,64
3/9/2015	3.853,64
5/10/2015	3.853,64
5/10/2015	1.926,82
5/11/2015	3.853,64
3/12/2015	3.853,64
3/12/2015	1.926,82

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
7/1/2016	3.853,64
3/2/2016	4.288,33
3/3/2016	4.288,33
5/4/2016	4.288,33
4/5/2016	4.288,33
3/6/2016	4.288,33
5/7/2016	4.288,33
3/8/2016	4.288,33

89.5.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

89.5.2. **Responsável**: Antero Torres Paula.

89.5.2.1. **Conduta:** habilitar e conceder benefícios a pessoas que não preenchiam os requisitos para fazer jus a tais benefícios e ainda, patrocinar, em conluio com terceiros, interesses alheios aos da Administração Pública, sobretudo facilitando os trâmites relacionados aos agendamentos, requerimentos de benefícios e concessões, concorrendo para a preponderância dos interesses de terceiros, em detrimento do interesse público e institucional.

89.5.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários e assistenciais permitiu o pagamento de benefícios fraudulentos, resultando em dano ao erário.

89.5.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

89.6. Débitos relacionados ao responsável Jaime Negreiro Pimentel:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
7/2/2007	151,66	Débito
7/2/2007	350,00	Débito
6/3/2007	350,00	Débito
5/4/2007	350,00	Débito
7/5/2007	380,00	Débito
6/6/2007	380,00	Débito
5/7/2007	380,00	Débito
6/8/2007	380,00	Débito
6/9/2007	380,00	Débito
4/10/2007	380,00	Débito
7/11/2007	380,00	Débito
6/12/2007	380,00	Débito
7/1/2008	380,00	Débito
11/2/2008	380,00	Débito
6/3/2008	380,00	Débito
4/4/2008	415,00	Débito
7/5/2008	415,00	Débito
5/6/2008	415,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/8/2008	415,00	Débito
4/9/2008	415,00	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
7/1/2009	415,00	Débito
5/2/2009	415,00	Débito
6/3/2009	465,00	Débito
6/4/2009	465,00	Débito
7/5/2009	465,00	Débito
4/6/2009	465,00	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/4/2010	510,00	Débito
6/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
6/10/2010	510,00	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/2/2011	540,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/12/2011	545,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
6/6/2012	622,00	Débito
6/7/2012	622,00	Débito
6/8/2012	622,00	Débito
6/9/2012	622,00	Débito
4/10/2012	622,00	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
27/6/2013	678,00	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
5/9/2013	678,00	Débito
4/10/2013	678,00	Débito
7/11/2013	678,00	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
6/2/2014	724,00	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
4/4/2014	724,00	Débito
7/5/2014	724,00	Débito
5/6/2014	724,00	Débito
7/7/2014	724,00	Débito
6/8/2014	724,00	Débito
4/9/2014	724,00	Débito
6/10/2014	724,00	Débito
7/11/2014	724,00	Débito
4/12/2014	724,00	Débito
7/1/2015	724,00	Débito
5/2/2015	788,00	Débito
5/3/2015	788,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
6/7/2015	710,04	Crédito
7/8/2015	710,04	Crédito
4/9/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	295,85	Crédito
5/11/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	295,85	Crédito
11/1/2016	710,04	Crédito
3/2/2016	790,13	Crédito
7/3/2016	790,13	Crédito
5/4/2016	790,13	Crédito
9/5/2016	790,13	Crédito
6/6/2016	790,13	Crédito
5/7/2016	790,13	Crédito
3/8/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	395,06	Crédito
5/10/2016	790,13	Crédito
7/11/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	395,07	Crédito
4/1/2017	790,13	Crédito
3/2/2017	842,12	Crédito
6/3/2017	842,12	Crédito
5/4/2017	842,12	Crédito
4/5/2017	842,12	Crédito
5/6/2017	842,12	Crédito
5/7/2017	842,12	Crédito
3/8/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	421,06	Crédito
10/10/2017	842,12	Crédito
6/11/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	421,06	Crédito
9/1/2018	842,12	Crédito
5/2/2018	859,55	Crédito
7/3/2018	859,55	Crédito
5/4/2018	859,55	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Identificador
7/5/2018	859,55	Crédito
7/6/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	429,77	Crédito
3/10/2018	859,55	Crédito
6/11/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	429,78	Crédito
8/1/2019	859,55	Crédito
7/2/2019	889,03	Crédito
11/3/2019	889,03	Crédito
4/4/2019	889,03	Crédito
6/5/2019	889,03	Crédito
7/6/2019	889,03	Crédito
4/7/2019	889,03	Crédito
7/8/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	444,51	Crédito
4/10/2019	889,03	Crédito
5/11/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	444,51	Crédito
6/1/2020	889,03	Crédito
6/2/2020	928,86	Crédito
5/3/2020	928,86	Crédito
6/4/2020	928,86	Crédito

89.6.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

89.6.2. **Responsável**: Jaime Negreiro Pimentel.

89.6.2.1. **Conduta:** habilitar e conceder benefícios a pessoas que não preenchiam os requisitos para fazer jus a tais benefícios e ainda, patrocinar, em conluio com terceiros, interesses alheios aos da Administração Pública, sobretudo facilitando os trâmites relacionados aos agendamentos, requerimentos de benefícios e concessões, concorrendo para a preponderância dos interesses de terceiros, em detrimento do interesse público e institucional.

89.6.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários e assistenciais permitiu o pagamento de benefícios fraudulentos, resultando em dano ao erário.

89.6.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

90. Encaminhamento: citação.

91. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 256), foi efetuada citação dos responsáveis, nos moldes adiante:

c) Jaime Negreiro Pimentel - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 53397/2024 – Seproc (peça 272) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **5/12/2024** (peça 286) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 257). Fim do prazo para a defesa: 20/1/2025
Comunicação: Ofício 53398/2024 – Seproc (peça 271) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **3/12/2024** (peça 280) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 257). Fim do prazo para a defesa: 20/1/2025

d) Mario Alberto Schonhardt Ayoroa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 53399/2024 – Seproc (peça 270) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **3/12/2024** (peça 285) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 258). Fim do prazo para a defesa: 20/1/2025
Comunicação: Ofício 53400/2024 – Seproc (peça 269) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **6/12/2024** (peça 288) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 258). Fim do prazo para a defesa: 23/1/2025
Comunicação: Ofício 53404/2024 – Seproc (peça 268) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 287) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 258).

e) Kleber Mejorado Gonzaga - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 53405/2024 – Seproc (peça 267) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **2/12/2024** (peça 279) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 259). Fim do prazo para a defesa: 3/2/2025

f) Antero Torres Paula - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 53406/2024 – Seproc (peça 266) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **2/12/2024** (peça 278) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 260). Fim do prazo para a defesa: 17/12/2024
Comunicação: Ofício 53407/2024 – Seproc (peça 265) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **3/12/2024** (peça 277) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 260). Fim do prazo para a defesa: 20/1/2025

g) Milton Takeo Ito - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 53408/2024 – Seproc (peça 264) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **3/12/2024** (peça 284) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 261). Fim do prazo para a defesa: 20/1/2025
Comunicação: Ofício 53409/2024 – Seproc (peça 263) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **2/12/2024** (peça 274) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 261). Fim do prazo para a defesa: 17/12/2024
Comunicação: Ofício 53410/2024 – Seproc (peça 262) Data da Expedição: 27/11/2024 Data da Ciência: **2/12/2024** (peça 283) Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 261). Fim do prazo para a defesa: 17/12/2024

92. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 298), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

93. Transcorrido o prazo regimental, os responsáveis Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e os responsáveis Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito apresentaram defesa, que será analisada na seção Exame Técnico.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

94. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 3/1/2018, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

94.1. Jaime Negreiro Pimentel, por meio do ofício acostado à peça 191, recebido em 28/9/2022, conforme AR (peça 196).

94.2. Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, por meio do ofício acostado à peça 183, recebido em 28/9/2022, conforme AR (peça 198).

94.3. Kleber Mejorado Gonzaga, por meio do ofício acostado à peça 182, recebido em 28/9/2022, conforme AR (peça 197).

94.4. Antero Torres Paula, por meio do ofício acostado à peça 180, recebido em 28/9/2022, conforme AR (peça 195).

94.5. Milton Takeo Ito, por meio do ofício acostado à peça 184, recebido em 28/9/2022, conforme AR (peça 199).

Valor de Constituição da TCE

95. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R$ 1.312.059,58, 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

96. 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).

97. 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.

98. 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.

99. 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.

100. 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.

101. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluição 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.

102. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

ento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
0	3/1/2018	Data do último pagamento irregular (peça 236, p. 11)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional para o responsável Kleber Mejorado Gonzaga
0	7/12/2015	Data do último pagamento irregular (peça 236, p. 3)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional para o responsável Milton Takeo Ito
0	2/2/2016	Data do último	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem

ento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
		pagamento irregular (peça 236, p. 6)		do prazo prescricional para o responsável Mario Alberto Schonhardt Ayoroa
0	1/9/2016	Data do último pagamento irregular (peça 236, p. 15)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional para o responsável Antero Torres Paula
0	5/3/2015	Data do último pagamento irregular (peça 236, p. 19)	Art. 4° inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional para o responsável Jaime Negreiro Pimentel
1	17/1/2019	Relatório Final de PAD (peças 10 a 16)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	16/8/2019	Parecer 230/2019 (peças 17 a 20)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/8/2022	Relação Detalhada de Créditos (peças 83 a 100)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
4	15/9/2022	Despacho (peça 1)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
5	27/10/2022	Relatório do Tomador de Contas 2316/2022 (peça 237)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
6	24/2/2023	Relatório de Auditoria (peça 241)	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição
7	31/3/2023	Autuação da TCE	art. 5°, inciso II	interrupção da prescrição

103. Analisando-se os termos iniciais 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 a prescrição quinquenal nem mesmo a intercorrente em relação a todos os responsáveis constante dos presentes autos, já que todos responderam ou ainda respondem a ações penais, em decorrência dos crimes praticados no exercício da função, ensejadores dos débitos constantes da presente TCE, tendo sido oferecida denúncia ainda na data de **3/4/2019 (peça 147 e 205, p. 4-8)**, na Ação Penal comum a todos os responsáveis (Autos nº **0003245-22.2016.4.03.6181**).

104. Diante dessa situação, considerando as determinações dos arts. 109 e art. 110 do Código Penal, a prescrição pelo crime previsto no art. 317 seria de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, prazo a ser considerado a partir do recebimento da denúncia, no caso, **3/4/2019**.

105. Com relação ao responsável Kléber Mejorado Gonzaga, que foi condenado no crime previsto no artigo 313-A do CP a uma pena de 4 anos e seis meses, proferida na data de 21/3/2023 (peça 252, p. 421-431), e, aplicando-se o art. 110 em combinação com o art. 109, inciso IV, a partir da sentença de 21/3/2023, o prazo prescricional ordinário reduz para **doze anos**.

106. Em relação aos demais responsáveis que não tiveram as sentenças prolatadas em relação aos desdobramentos da Ação Penal (principal) e comum a todos (nº **0003245-22.2016.4.03.6181), considerando a data do oferecimento da denúncia informada no item 18 acima 3/4/2019 (peça 147 e 205, p. 4-8), bem como os demais eventos que interrompem a prescrição, conforme delineado na tabela, não ocorreu a prescrição das pretensões das ressarcitórias e punitivas de nenhum dos responsáveis constantes dos autos, nos termos da Jurisprudência do TCU e Resolução TCU 344/2022.**

107. 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

108. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Jaime Negreiro Pimentel	032.203/2023-3 [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, Decorrente dos prejuízos apurados em fraude de benefícios previdenciários, em face da Força Tarefa Previdenciária - Operação Trânsito, cujos fatos consistiam na realização irregular de perícias médicas na modalidade trânsito, uso de laudos falsos e o engessamento de membros sem necessidade para obtenção de auxílio-doença e concessão de benefícios assistenciais LOAS, bem como prorrogação irregular de benefícios. (nº da TCE no sistema: 575/2023)']
Mario Alberto Schonhardt Ayoroa	032.203/2023-3 [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, Decorrente dos prejuízos apurados em fraude de benefícios previdenciários, em face da Força Tarefa Previdenciária - Operação Trânsito, cujos fatos consistiam na realização irregular de perícias médicas na modalidade trânsito, uso de laudos falsos e o engessamento de membros sem necessidade para obtenção de auxílio-doença e concessão de benefícios assistenciais LOAS, bem como prorrogação irregular de benefícios. (nº da TCE no sistema: 575/2023)']
Kleber Mejorado Gonzaga	032.203/2023-3 [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, Decorrente dos prejuízos apurados em fraude de benefícios previdenciários, em face da Força Tarefa Previdenciária - Operação Trânsito, cujos fatos consistiam na realização irregular de perícias médicas na modalidade trânsito, uso de laudos falsos e o engessamento de membros sem necessidade para obtenção de auxílio-doença e concessão de benefícios assistenciais LOAS, bem como prorrogação irregular de benefícios. (nº da TCE no sistema: 575/2023)']
Milton Takeo Ito	032.203/2023-3 [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, Decorrente dos prejuízos apurados em fraude de benefícios previdenciários, em face da Força Tarefa Previdenciária - Operação Trânsito, cujos fatos consistiam na realização irregular de perícias médicas na modalidade trânsito, uso de laudos falsos e o engessamento de membros sem necessidade para obtenção de auxílio-doença e concessão de benefícios assistenciais LOAS, bem como prorrogação irregular de benefícios. (nº da TCE no sistema: 575/2023)']

109. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

110. 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.

111. 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).

112. 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 responsáveis Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa

113. No caso vertente, a citação de cada um dos responsáveis (Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa) se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), em endereços constantes na base de dados da Receita Federal, bem como em endereços provenientes das bases de dados públicas custodiadas pelo TCU (TSE e Renach - peças 257 e 258). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir:

113.1. Jaime Negreiro Pimentel, Ofício 53397/2024 - Seproc (peças 272 e 286), origem no sistema do TSE (peça 257) e Ofício 53398/2024 - Seproc (peças 271 e 280), origem no sistema da Receita Federal (peça 257); e

113.2. Mário Alberto Schonhardt Ayoroa, Ofício 53399/2024 - Seproc (peças 270 e 285), origem no sistema do Renach (peça 258) e Ofício 53400/2024 - Seproc (peças 269 e 288), origem no sistema do TSE (peça 258).

114. 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.

115. Ao não apresentar sua defesa, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

116. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

117. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 200, 201, 204 e 229) **não** elidem as irregularidades apontadas.

118. 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, 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).

119. Dessa forma, os responsáveis Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Das alegações de defesa do responsável Milton Takeo Ito

120. O responsável Milton Takeo Ito apresentou as seguintes alegações de defesa, que passam a ser analisadas em seguida.

121. **Argumento 1 (peça 282):**

121.1. O responsável alega que os fatos tratados nos autos tratam-se de uma simples irregularidade formal, que aliás, é passível de nulidade somente quando lesiva ao erário público, na forma em que dispõe a Lei nº 4.717/65 que regula a Ação Popular, ou seja, a nulidade do ato além de prescindir de dano ao erário público, deve ser insuscetível de convalidação, e ser mais vantajoso ao interesse público a nulidade do que a sua manutenção, o que não é o caso.

121.2. As atividades relacionadas no processo não conferem qualquer traço sobre algum prejuízo ao erário público! Pelo contrário, traz apenas o levantamento de questões formais, pelo possível desacordo com as disposições contidas no manual técnico da perícia médica, destacando que os atos imputados foram demonstrados de forma parcial, não trazendo a discussão de outras perícias feitas pelo requerido.

121.3. O princípio da legalidade constitui apenas um dos elementos estruturais do Estado de Direito, o qual postula igualmente a observância dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da presunção de legitimidade dos atos públicos. Daí a importância de se considerar todos os elementos formadores do ato administrativo, a fim de que o servidor não seja punido com a devolução de um valor demasiadamente elevado, severamente pelo simples fato de ocupar determinado cargo e agir em busca de solucionar os mais variados anseios da coletividade.

121.4. Portanto, considerando a ausência de dano ao erário, não há qualquer indício de improbidade, devendo ser revisto o presente TCE, conforme precedentes sobre o tema:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PROCESSO LICITATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. IRREGULARIDADES SEM O QUALIFICATIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Pagamentos de passagens aéreas utilizada pelo IPEM/MG, em face de convênio com o INMETRO, sem respaldo contratual, nos exercícios de 2005 a 2007.
2. A sentença, todavia, afiançou que não há provas da efetiva lesão aos cofres públicos em decorrência da imputação.
3. Mesmo na ausência de licitação, houve a efetiva aquisição das passagens aéreas, em relação aos quais não houve prova de superfaturamento.
4. A configuração da conduta ímproba demanda o elemento subjetivo do agente para a configuração da conduta ímproba, admitindo-se a modalidade culposa somente nas hipóteses de atos que acarretem lesão ao erário. A hipótese retrata atipicidade administrativa que não assume o qualificativo de ato de improbidade.
5. Não provimento da apelação. (TRF-1 - AC: 00348760820134013800 0034876-08.2013.4.01.3800, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO, Data de Julgamento: 21/06/2017, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: 01/09/2017 e-DJF1, #019314) RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO AUSÊNCIA DE PROVA DE DANO AO ERÁRIO. Não houve qualquer irregularidade por parte da Administração Pública em lançar edital para construção de moradias populares em que havia exigência de fornecimento de terreno. Tal fato, por si só, não configura direcionamento da licitação. Sentença de improcedência mantida. Recurso desprovido (TJSP 00110087820018260053 SP 0011008-78.2001.8.26.0053, Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 28/11/2017, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/11/2017, #719314)

40.5. Ou seja, ainda que eventualmente subsista alguma irregularidade formal, esta não invalida o procedimento, nem tampouco torna o autor desonesto ou desleal, pois ausente qualquer benefício indevido ou demonstração de dano ao erário público.

40.6. A defesa assere que suposição de forma nenhuma é parâmetro legal para concretizar a conduta, mas mera ilação, fragilizando o argumento trazido pelo r. Auditor, quando informa que seria 'razoável supor' que o responsável tinha consciência, ou o requerido tinha ou não tinha consciência do ato ser ilícito. Tal alegação é temerária, pois, adentra a subjetividade. A demonstração da conduta deve ser inequívoca com o mínimo de razoabilidade.

Análise do argumento 1:

122. As alegações da defesa não merecem prosperar, uma vez que se tratam de meras alegações mencionando apenas a existência de irregularidades formais. Só para citar trecho do Relatório do Tomador de Contas (peça 237, p. 4) quanto os fatos de que tratam os autos:

(...);

13. Ante as irregularidades apontadas no PAD a Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, (Peças nº 10 a 16), concluindo que os agentes públicos infringiram o seguinte dispositivo legal: Art. 59 da Lei nº 8.213/91; Art. 56, 71 do Decreto nº 3.048/99; Art. 42 da Lei nº 8.213/91; Lei Orgânica da Assistência Social(LOAS) nº 8.742/93; Leis nº 12.435/2011 e nº 12.470/11, que alteraram atos dispositivos do LOAS; Decretos nº 6.214/2007, nº 6.564/2008 e nº 7.617/2011; Instrução Normativa/INSS/DC nº 118/2005; Instrução Normativa/PRES nº 45/2010; Decreto 83.080/79 c/c artigos 269 e 272 da Instrução Normativa/PRES nº 77/2015; Manual Técnico da Perícia Médica, aprovado pela Orientação Interna INSS/DIRBEN nº 73/2002; Diretrizes de Apoio à Decisão Médico Pericial em Ortopedia e Traumatologia; Resolução/INSS/PRES nº 128/2010, que aprovou Diretrizes de Apoio à Decisão Médico Pericial, legislação e normas vigentes, à época, dos fatos apurados. Importante destacar que, diante das provas e conduta ilícita dos ex-servidores integrantes da Organização Criminosa, os fatos vêm a corroborar na prática de interesses alheios à Administração Pública, com a auferição de lucros. 14. O relatório da apuração da conduta dos agentes públicos foi acatado pelo Parecer Jurídico, peça nº 17 a 20 e pela Corregedoria Geral, peça nº 21, com a aplicação da penalidade disciplinar de DEMISSÃO, CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA E SUSPENSÃO, aos servidores envolvidos abaixo, pela concessão irregular de 76 (setenta e seis) BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, conforme apensos ao PAD 35664.000029/2016-38, de acordo com o quadro discriminativo. 14.1 – Penalidade de DEMISSÃO a servidores, por ter demonstrado o dolo e a intencionalidade nas condutas infracionais praticadas, com os seguintes fundamentos:

14.1.4 –MILTON TAKEO ITO, matrícula SIAPE nº 1.793.189, CPF 101.100.028-81, cargo Perito Médico Federal, lotado na Agência da Previdência Social Ermelino Matarazzo, vinculada à Gerência Executiva do INSS São Paulo Leste/SP, por ter suficientemente demonstrado o dolo e a intencionalidade nas condutas infracionais praticadas, com fundamento na inobservância aos deveres insculpidos nos incisos I, II e III do art. 116 da Lei ri° 8.112/90 e inciso IX do art. 117 da citada Lei;

41.1. Os fatos de que tratam a presente TCE tratam de crimes cometidos no âmbito do exercício das funções do defendente, tanto que resultaram na penalidade de demissão do responsável, bem como o oferecimento de denúncia e a instauração de várias Ações Penais, conforme mencionado inclusive no item 'Avaliação da Ocorrência da Prescrição', de modo que se propõe rejeitar tais alegações.

122.1.1. Dessa forma, rejeita-se o argumento de defesa 1 apresentado.

Argumento 2:

123. A defesa assere que a Lei de improbidade administrativa nasceu com o intuito de proteger a moralidade e preservar a coisa pública, devendo combater exclusivamente o administrador público que atue com desonestidade. Alexandre de Moraes ao disciplinar sobre o tema, conceitua:

'A Lei de Improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público e de todo aquele que o auxilie voltada para a corrupção. O ato de improbidade administrativa exige para a sua consumação um desvio de conduta do agente público que no exercício indevido de suas funções afasta-se dos padrões éticos morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções...' (in Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p.2611)

123.1. E acrescenta ainda, no §3º, que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Portanto, os fatos narrados estão longe de configurar um ato de improbidade, pois carecem de requisitos mínimos previstos na tipificação legal. Trata-se da necessária demonstração da evidência da má fé para incidência de uma penalidade, conforme doutrina de Maria Silvia Zanella Di Pietro:

'Mesmo quando o ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.' (in Direito Administrativo, 12ª ed., p.675)'

123.2. Ao contrário, com base em toda instrução probatória no decorrer do Processo Administrativo Disciplinar, não há provas suficientemente claras de qualquer ato reprovável do Agente requerido, bem pelo contrário, a sua inocência fica demonstrada, mas se assim não entendida, resta por presumida, conforme lição de Romeu Bacellar Filho:

'Por fim, a terceira (e mais consensualmente aceita) dedução do princípio da presunção de inocência revela-se na regra probatória ou de juízo, segundo a qual incumbe à acusação comprovar a culpabilidade do processado e não a ele demonstrar a sua inocência, de tal sorte que se não estiverem reunidos elementos probatórios substanciais, restando dúvidas ao julgador, o imputado deverá ser incondicionalmente absolvido.' (in Processo Administrativo Disciplinar, 2012. Pg. 370)

E conclui:

'... a condenação do acusado só poderá advir de um juízo de certeza, fartamente respaldado por provas produzidas em conformidade com a lei, com o devido processo legal e com o respeito às demais garantias fundamentais do imputado. (...) Se o julgador se deparar com mais de uma interpretação possível em relação às circunstâncias do processo, deverá necessariamente adotar a mais favorável ao acusado, sob pena de violação da Constituição Federal.' (in Op. Cit. Pg. 378)

123.3. Aqui, sobressai o princípio da proibição do excesso, que visa justamente estabelecer um 'limite do limite' ou uma 'proibição de excesso', pois havendo menção do nome do requerido não o torna transgressor para que seja compelido a ressarcir o erário.

123.4. O processo criminal que trata das alegadas condutas do requerido ainda se encontra em tramitação na 8ª Vara Federal de Guarulhos, sem qualquer decisão judicial definitiva. Portanto, qualquer conclusão sobre a responsabilidade do requerido é prematura, carecendo de respaldo fático e jurídico. O artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal estabelece que 'ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória'. Assim, a imputação de responsabilidade em sede de tomada de contas especial, antes de uma decisão definitiva na esfera criminal, afronta o princípio da presunção de inocência.

123.5. Os fatos narrados na peça inicial baseiam-se em elementos genéricos que não comprovam, de maneira específica, a ligação direta do requerido com os atos irregulares descritos. Não há comprovação documental ou testemunhal que demonstre que o requerido tenha praticado atos que resultaram nos prejuízos alegados. Ademais, a matriz de responsabilização apresentada carece de detalhamento técnico capaz de demonstrar o nexo causal entre as condutas atribuídas ao requerido e os supostos danos ao erário.

123.6. O requerido sempre pautou sua atuação profissional pela observância das normas legais e regulamentares aplicáveis. A ausência de elementos concretos que demonstrem desvio de conduta reforça a inexistência de responsabilidade funcional ou administrativa por parte do defendente.

123.7. Considerando a pendência de julgamento do processo criminal em trâmite na 8ª Vara Federal de Guarulhos, requer-se, com base no artigo 315 do Código de Processo Civil, por analogia, a suspensão do presente processo administrativo até o trânsito em julgado da ação penal. Como já informado o TCE teve como amparo para apuração dos fatos elementos da Operação Trânsito que tramita perante a 8ª Vara Criminal Federal de São Paulo, processo 5008011-23.2022.403.6181. Até momento não houve a prolação de Sentença perante o juízo criminal.

Análise do Argumento 2:

124. Não merecem prosperar as alegações que se referem à ausência de má-fé ou dolo nas

situações que demandaram as alegações de defesa da responsável, cabendo destacar que não é necessário que haja enriquecimento ilícito, má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante o Tribunal. A responsabilidade dos gestores em face desta Corte é de natureza subjetiva, se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (v.g. Acórdão 6479/2014-TCU-Segunda Câmara, e 1.512/2015, do Plenário).

124.1. Cabe salientar que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

124.2. A existência de outras ações na esfera judicial, seja Cível ou Criminal, não implica violação ao princípio do *non bis in idem*, ocorrendo ressarcimento em uma instância, basta que o responsável apresente essa comprovação perante o juízo de execução para evitar o duplo pagamento.

124.3. Demais disso, vigora no TCU o entendimento acerca do Princípio da Independência das Instâncias, onde prevalece a Jurisprudência de que decisão proferida em mandado de segurança, impetrado contra autoridade administrativa estranha ao Tribunal de Contas da União, a este não obriga.

124.4. Aliás, a absolvição penal por atipicidade de conduta (art. 386, III, do Código de Processo Penal) não afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU, em face do princípio da independência de instâncias, sendo que tal responsabilidade só é afastada quando a absolvição penal declara a inexistência do fato ou a negativa de autoria, o que não ocorreu, segundo o contido nas próprias alegações de defesa, já que os processos ainda não foram julgados.

124.5. Outra alegação que não merece prosperar, justamente em razão da Independência das Instâncias, é o pedido de suspensão do presente processo em razão do não julgamento ocorrido na esfera penal. A alegação de 'ausência de nexo causal' é apenas outra alegação sem qualquer sentido, uma vez que restaram caracterizados todos os elementos nesse sentido, conforme fartamente demonstrado ao longo da presente análise.

124.6. Assim, refutam-se os argumentos aqui analisados.

Das alegações de defesa do responsável Antero Torres Paula (peça 292):

125. O responsável Antero Torres de Paula apresentou as seguintes alegações de defesa, que passam a ser analisadas em seguida.

Argumento 1 (peça 292):

126. O defendente alegou que em relação aos processos (são três) vejamos:

1- Maria Helena Paiva Spacca — Benefício Loas 88/701.390.210-2 Data de Início do Benefício 26/01/2015. Em relação a este benefício, Loas, ele é declaratório, conforme artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social 8. A segurada declarou e assinou (cinco vezes) que era separada do marido e não recebia pensão alimentícia do mesmo. Em testemunho a Corregedoria do INSS, a segurada em questão afirmou que não conhecia nenhum servidor da Previdência Social e que devolveu todo os valores recebidos do Benefício. Confirmou que as assinaturas eram dela e que fraudou a Previdência Social sozinha e que estava ciente que responderia os processos na esfera Criminal e Civil.

2- Maria Ivone Correia da Cruz — Benefício Loas 88/173.473.971-9. Data de Início do Benefício 02/05/2015. Em relação a este benefício, Loas, ele é declaratório, conforme, artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social & 8. A segurada declarou e assinou (cinco vezes) que era separada do marido e não recebia pensão alimentícia do mesmo. Em testemunho a Corregedoria do INSS, a segurada em questão afirmou que não conhecia nenhum servidor da Previdência Social e que devolveu todos os valores recebidos do Benefício. Confirmou que as assinaturas eram dela e que fraudou a Previdência Social sozinha e que estava ciente que responderia os processos na esfera Criminal e Civil.

3- Reinaldo Oliveira da Silva = Benefício Pensão por Morte 21/171.699.548-2, Data de Início do Benefício 02/12/2014; Em relação a este benefício, houve fraude na confecção do Rg e Certidão de Nascimento de Reinaldo Oliveira da Silva, no cartório de Pires Ferreira-CE. Foi apresentada Xerox autenticada desses documentos, do cartório acima citado. Em audiência na Polícia Federal, o Delegado Informou que iria fazer

diligências no cartório de Pires Ferreira-CE, para Investigar como foi o procedimento da confecção desses documentos. Na Policia Federal e na Corregedoria do INSS, foi constatado que o Servidor do INSS, não tinha condições de saber que os documentos eram fraudados, pois constava a Xerox autenticada do RG e Certidão de Nascimento de Reinaldo Oliveira da Silva, emitida pelo Cartório de Pires Ferreira no Estado do Ceará, Salientamos que o servidor da Previdência Social agiu em cumprimento das instruções da Autarquia Federal, obedecendo as normas legais e regulamentares.

Análise do argumento 1:

127. As alegações da defesa não merecem prosperar, uma vez que apenas informam e declaram a sua não participação nas fraudes, ou que não tinha condições de identificar a fraude, de autoria do beneficiário, sem trazer qualquer documento que dê suporte ao que alega. Só para citar trecho do Relatório do Tomador de Contas (peça 237, p. 2-4) quanto aos fatos de que tratam os autos:

(...);

7. O procedimento objeto desta Tomada de Contas Especial é proveniente do Processo Administrativo Disciplinar – PAD n.º 35664.000029/2016-38 – da Ultimação de Instrução peças 4 a 9, Relatório Final peças: 10 a 16 ,Parecer CONJUR peça nº 17 a 20, Portarias de Demissão – peça: 21, bem como dos Relatórios Conclusivos de Monitoramento Operacional de Benefícios – Peças nº 37 a 60, Relatórios de Auditoria de Sistema - peças 61 a 82 e Relação Detalhada de Créditos 83 a 104, que trata de irregularidades praticadas por uma organização criminosa que atuava junto às Agências da Previdência Social, jurisdicionadas às Gerências Executivas do INSS São Paulo e Osasco/SP, formada por ex-servidores Técnicos do Seguro Social, Peritos Médicos Previdenciários e terceiros intermediários, com o intuito em conceder benefícios previdenciários e assistenciais – BPC – LOAS.

(...);

10. A Comissão PAD utilizou das provas emprestadas e colhidas pelas interceptações telefônicas e mensagens 'whatsapp' (constantes do Inquérito Policial – IPL Nº 0475/2012-5, observado a expressa autorização judicial e o disposto na Lei nº 92.096/1996), colhendo farto material e deixando registrado incisivamente o elemento subjetivo do dolo, com a atuação dos ex servidores, de forma livre e consciente, na prática das irregularidades, facilitando a ação de intermediários, inclusive prestando orientações sobre alterações de documentos, ou como o segurado deveria se comportar na perícia, proporcionando e recebendo de vantagem indevida em detrimento dos cargos que ocupavam na administração pública.

(...);

13. Ante as irregularidades apontadas no PAD a Comissão de Inquérito emitiu o Relatório Final, (Peças nº 10 a 16), concluindo que os agentes públicos infringiram o seguinte dispositivo legal: Art. 59 da Lei nº 8.213/91; Art. 56, 71 do Decreto nº 3.048/99; Art. 42 da Lei nº 8.213/91; Lei Orgânica da Assistência Social(LOAS) nº 8.742/93; Leis nº 12.435/2011 e nº 12.470/11, que alteraram atos dispositivos do LOAS; Decretos nº 6.214/2007, nº 6.564/2008 e nº 7.617/2011; Instrução Normativa/INSS/DC nº 118/2005; Instrução Normativa/PRES nº 45/2010; Decreto 83.080/79 c/c artigos 269 e 272 da Instrução Normativa/PRES nº 77/2015; Manual Técnico da Perícia Médica, aprovado pela Orientação Interna INSS/DIRBEN nº 73/2002; Diretrizes de Apoio à Decisão Médico Pericial em Ortopedia e Traumatologia; Resolução/INSS/PRES nº 128/2010, que aprovou Diretrizes de Apoio à Decisão Médico Pericial, legislação e normas vigentes, à época, dos fatos apurados. Importante destacar que, diante das provas e conduta ilícita dos ex-servidores integrantes da Organização Criminosa, os fatos vêm a corroborar na prática de interesses alheios à Administração Pública, com a auferição de lucros. 14. O relatório da apuração da conduta dos agentes públicos foi acatado pelo Parecer Jurídico, peça nº 17 a 20 e pela Corregedoria Geral, peça nº 21, com a aplicação da penalidade disciplinar de DEMISSÃO, CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA E SUSPENSÃO, aos servidores envolvidos abaixo, pela concessão irregular de 76 (setenta e seis) BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, conforme apensos ao PAD 35664.000029/2016-38, de acordo com o quadro discriminativo.

14.1 – Penalidade de DEMISSÃO a servidores, por ter demonstrado o dolo e a intencionalidade nas condutas infracionais praticadas, com os seguintes fundamentos: 14.1.1 - ANTERO TORRES PAULA, matrícula SIAPE nº 1.378.304, CPF 083.190.858-02, cargo de Técnico do Seguro Social, lotado na Agência da Previdência Social São Paulo – Tatuapé, vinculada à Gerência Executiva do INSS São Paulo/Leste, por ter demonstrado o dolo e a intencionalidade nas condutas infracionais praticadas, com fundamento a inobservância aos deveres insculpido nos incisos I, II e III do art. I16 da Lei n° 8.112/90 e incisos IX e XI do art. 117 da citada Lei;

46.1. Os fatos de que tratam a presente TCE tratam de crimes cometidos no âmbito do exercício das funções do defendente, tanto que resultaram na penalidade de demissão do responsável, bem como o oferecimento de denúncia e a instauração de várias Ações Penais, conforme mencionado

inclusive no item ‘Avaliação da Ocorrência da Prescrição’, de modo que se propõe rejeitar tais alegações, uma vez que ausentes de provas quanto aos fatos de que tratam a presente TCE.

127.1.1. Dessa forma, rejeita-se o argumento de defesa 1 apresentado.

Argumento 2:

128. A defesa alegou a existência de prescrição, com fundamento no artigo Primeiro da Lei 9873/1999 em conjunto com os artigos primeiro, segundo e décimo primeiro da Resolução TCU 344/2022 e também com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea a, e 169, inciso III, do RITCU em conjunto com os artigos oitavo e décimo primeiro da Resolução TCU 344/2022, solicitamos o arquivamento do presente processo, em face da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento.

Análise do argumento 2:

129. Quanto às alegações de defesa relacionadas à menção da existência de uma suposta prescrição das pretensões ressarcitórias e punitivas do órgão instaurador da TCE, cabe de imediato refutar as alegações nesse sentido, considerando a existência de um tópico específico ‘Avaliação da Ocorrência da Prescrição’ na presente instrução (itens 15 a 26), que demonstra a inexistência do referido instituto, conforme entendimento do TCU esposado por meio da Resolução 344/2022, em consonância com as decisões do STF.

130. Assim, rejeitam-se tais argumentos.

Das alegações de defesa do responsável Kleber Mejorado Gonzaga

131. O responsável Kleber Mejorado Gonzaga apresentou as seguintes alegações de defesa, que passam a ser analisadas em seguida.

Argumento 1:

132. A defesa alega que a presente tomada de contas especial não apresenta nenhum elemento probatório da existência de qualquer dano ao erário provocado pelo impugnante, devendo ser extinta de pleno direito. No presente processo administrativo não existe nenhuma prova de que KLEBER tenha realizado qualquer conduta ilícita referente as perícias realizadas pelo servidor. Insta destacar que já existe ação judicial por suposto ato de improbidade, no âmbito da Operação Trânsito, contra o ex-servidor KLEBER MEJORADO GONZAGA, que tramita junto a 10ª Vara Federal de São Paulo – SP, autuada sob o n.º 5021386-43.2022.4.03.6100, resultando, inclusive, na indisponibilidade dos bens e valores pertencentes ao ex-servidor, conforme esclarecido pela Procuradoria Federal no teor do DESPACHO n. 00053/2023/NAP1G/ECOJUD-PRF3/PGF/AGU (fls. 835-959).

132.1. Há, inclusive, no teor dos autos do processo judicial por improbidade administrativa agravo de instrumento interposto contra a decisão interlocutória que declarou a indisponibilidade dos bens do ex-servidor, que realça a fragilidade das provas acostadas aos autos, conforme cópia em anexo (autos do processo n.º 5028872-46.2022.4.03.0000). Destacou que ninguém pode ser penalizado duas vezes pelo mesmo ilícito cometido, no caso em tela o suposto dano a erário, já está sendo debatido na ação de improbidade, não se justificando o pedido feito pelo Tribunal de Contas.

132.2. Não se admite que, após transcorrido mais de 5 (cinco) anos da ocorrência dos supostos fatos, o INSS proponha a abertura de tomada especial de contas, sobretudo para exigir ressarcimento ao Erário, vez que operou, *in casu*, os efeitos da prescrição, conforme dispõe o art. 1.º do Decreto n.º 20.910/1932.

132.3. Ora, a instauração da tomada de contas não pode ser perpétua, deixando pessoas em estado permanente de instabilidade, sensível a essa realidade, qual seja a eternização da pretensão estatal em procedimentos administrativos, o STJ se valeu do critério que conjuga o disposto no art. 1º do Decreto n.º 20.910/1932 e a previsão do art. 54 da Lei Federal n.º 9.784/99, esta, por sua vez, dispõe:

> O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé’. Resta evidente, como inaugurado no presente tópico, que a legislação e a jurisprudência não admitem exigir ou pretender contra quaisquer administrados, mediante procedimento administrativo, suposto direito quando os fatos que lhes dão ensejo ou sustentáculo sucederam à mais de 5 (cinco) anos.

132.4. No caso em tela, os supostos danos ao erário teriam como período ano 2015 a 2018, isto é, quando já se passaram mais de 5 anos. Sem dúvida, operou contra a pretensão desta Autarquia os efeitos da prescrição e da decadência. Posto isso, requer, desde já, o arquivamento dos autos da tomada de contas especial em epígrafe, haja vista os efeitos concomitantes da prescrição e da decadência.

Análise do argumento 1:

133. Com relação a qualquer alegação acerca de pretensa prescrição das pretensões ressarcitórias ou punitivas, cabe de imediato refutar tais argumentos, uma vez que já existe tópico '(Avaliação da Ocorrência da Prescrição) analisando tal tema, tendo sido verificada a inexistência da prescrição, conforme análise de acordo com a Resolução TCU 344/2022.

134. Acerca das alegações de defesa de inexistência de qualquer dano ao erário na conduta do defendente, tais argumentos não merecem prosperar em razão de serem desprovidas de qualquer prova acerca da ausência da participação do responsável nas irregularidades que ensejaram a instauração da presente TCE. Demais disso, a presente TCE não se confunde com o processo de Improbidade Administrativa que corre em uma instância do Poder Judiciário Federal.

134.1. Ademais, a existência de processos no Poder Judiciário e no TCU com idêntico objeto não caracteriza repetição de sanção sobre mesmo fato (bis in idem) nem litispendência. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas jurídicas. O recolhimento do débito, em um ou outro processo, serve para comprovação de quitação e sana a dívida.

134.2. Rejeitam-se assim os argumentos apresentados.

Argumento 2:

135. Ao instaurar um processo administrativo, quer seja disciplinar ou tomada de contas especial, os autos devem ser instruídos de todos os documentos úteis a comprovar os fatos alegados, bem como, via de consequência, salvaguardar o irrestrito exercício do contraditório e da ampla defesa. É o que dispõe o art. 29 da Lei n.º 9.784/1999, *in verbis:*

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias. § 1º O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

§ 2º Os atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes.

135.1. O art. 36 da Lei n.º 9.784/99, por sua vez, dispõe:

'Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto no art. 37 desta Lei'.

135.2. Em que pese as regras insertas nos arts. 29 e 36 supratranscritos, a instrução dos autos do processo em comento se revela insuficiente para o amplo exercício do contraditório e da ampla defesa. Não há, nos autos, informações sobre os Laudos Periciais emitidos ou assinados pelo médico, Kleber Mejorado Gonzaga. Mais exatamente, olvidou-se de acostar os Laudos Periciais pelos quais são apontadas as supostas irregularidades. Sem os Laudos ou pareceres fica mitigada ou prejudicada a amplitude de defesa, restando, assim, cerceado o direito de defesa do Interessado.

135.3. Há, como se vê, um mandamento de natureza constitucional, que impõe ao processo administrativo todos os 'meios' necessários à ampla defesa. Esses meios a que se refere o texto constitucional remetem-nos, inclusive, ao conteúdo informativo e instrutório do processo administrativo. Em suma, a ampla defesa carece de meios para o seu irrestrito exercício, esses, por sua vez, correspondem, outrossim, as provas e as informações contidas nos autos. Sem subsídios para contestar ou se opor, torna-se irrealizável a defesa do Interessado. Neste alamiré, a manutenção do processo de Tomada de Contas Especial, no modo como se encontra, representa a quebra do direito constitucional à ampla defesa.

135.4. O direito ao questionamento, a defesa ou oposição e todos os meios necessários para tanto é garantia obrigatória não apenas nos processos judiciais, como também nos processos administrativos, conforme reitera a doutrina:

> É sabido que a ampla defesa e o contraditório não alcançam apenas o processo penal, mas também o processo administrativo, nos termos do art. 5º, LV, da CF/88. É que a Constituição estende essas garantias a todos os processos, punitivos ou não, bastando haver litígios (Harrison Leite, Manual de Direito Financeiro, Editora juspodvum, 3ª edição, 2014, p. 349).

135.5. Portanto, tem-se, no caso em tela, a quebra do contraditório e da ampla defesa e o cerceamento de defesa em processo administrativo, razão pela qual impõe-se a nulidade da Tomada de Contas Especial em comento.

Análise do argumento 2:

136. As alegações de defesa quanto a este tópico mencionam a suposta existência de prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, o que não condiz com a realidade, primeiramente porque as medidas administrativas que antecedem a instauração da fase interna da tomada de contas especial devem observar os princípios norteadores dos processos administrativos estabelecidos no art. 2º da Lei 9.784/1999, entre os quais, o do contraditório (art. 3º da IN/TCU 98/2024).

136.1. Todas as evidências relacionadas à imputação de responsabilidade de Kleber Mejorado Gonzaga encontram-se presentes nos autos, desde a apuração levada a efeito no âmbito do Processo Administrativo Disciplinar, por meio dos vários relatórios elaborados (peças 4 a 16), pareceres jurídicos (peças 17 a 20), e demais documentos comprobatórios das irregularidades perpetradas (peças 37 a 82).

136.2. Rejeitam-se assim os argumentos apresentados.

Argumento 3:

137. A defesa alega que já se sabe que os fatos narrados no teor desta Tomada de Contas Especial (TCE) justificam o pedido e a causa de pedir da ação de improbidade em tramite na 10º Vara Federal de São Paulo – SP, autuada sob o n.º 5021386-43.2022.4.03.6100, da qual resultou, liminarmente, a indisponibilidade dos bens e valores pertencentes ao ex-servidor, KLEBER MEJORADO GONZAGA, conforme esclarecido pela Procuradoria Federal no teor do DESPACHO n. 00053/2023/NAP1G/ECOJUD-PRF3/PGF/AGU (fls. 835-959). Sabe-se, outrossim, que o ex-servidor, ora Réu na aludida ação, interpôs recurso de agravo cujos argumentos são úteis e fortes os suficientes para demonstrar a fragilidade das provas e ocasionar o arquivamento do presente feito.

137.1. Com efeito, para fins de complemento à presente defesa administrativa, reiteramos as razões de fato e de direito colacionadas no teor do recurso em anexo, devendo, assim, ser considerada nos autos desta TCE (autos do processo n.º 5028872-46.2022.4.03.0000). Ressalta-se, no entanto, que o ex-servidor, KLEBER MEJORADO GONZAGA, não se envolveu em nenhuma espécie de esquema ou organização criminosa e não conhece os demais indiciados, tampouco como estes teve contato. Entrementes, o ex-servidor sempre atuou com lisura e boa técnica, praticando tudo o que lhe foi ensinado em inúmeras capacitações promovidas pelo INSS.

137.2. Quanto à concessão de benefícios, o ex-servidor observou, de maneira precisa, as regras administrativas necessárias à avaliação dos segurados; precisamente os casos relatados no teor da Tomada de Contas Especial, avaliou segundo os quesitos ou questionários apresentados ao examinado, considerando, sobretudo, os exames e prontuários médicos apresentados pelos próprios segurados quando do exame pericial, utilizando-se das informações médicas ali encontradas, tal como orienta o MANUAL TÉCNICO DA PERÍCIA MÉDICA DO INSS (página 33):

> O LMP1 deve ser composto dos seguintes elementos: [...] IV - anamnese (histórico ocupacional, queixa principal, história da doença atual, incluindo o registro de documentação médica apresentada e tratamento realizado/proposto, história patológica pregressa, história psicossocial e familiar); [...]

137.3. Com base nos relatos dos segurados e segundo os exames médicos ou psiquiátricos (ou laudo psicológico) apresentados por estes, o ex-servidor atestava a incapacidade ou a capacidade do segurado, valendo-se, quando possível, do exame físico. Utilizar-se de exames médicos apresentados pelos segurados como meio para definir o histórico patológico pregresso, bem como da

doença atual, é a maneira mais adequada e legítima para se inferir pela capacidade ou incapacidade do segurado, haja vista que, por vezes, esses são os únicos elementos possíveis de análise. É o que orienta o MANUAL TÉCNICO DA PERÍCIA MÉDICA DO INSS (páginas 36-37) quando da definição da Data do Início da Doença (DID):

2.12.1 Data do Início da Doença – DID Define a data em que surgiram os primeiros sinais e sintomas que despertaram a atenção do requerente, quando procurou atendimento médico pela primeira vez ou quando foi diagnosticada a doença. Poderá ser documentada com informações constantes dos relatórios/atestados e/ou do prontuário médico ou dos exames complementares. Quando fixada com base no relato do requerente deverá ser compatível com a história natural da doença. Em caso de acidente, deverá ser fixada na data do evento. Em todos os casos, a DID deverá estar justificada na história clínica. Nos casos de existência de doença, mas sem reconhecimento de incapacidade laborativa, a DID poderá ser fixada. As doenças que isentam de carência darão direito ao recebimento de benefícios somente se adquiridas após a filiação ao RGPS.

56.4. Veja, douto Presidente e demais membros, uma das consequências da eventual condenação do ex-servidor por ato de improbidade é o ressarcimento ao erário público, conforme dispõe a Lei federal n.º 8.429/1992 (alterada pela Lei n.º 14.230/2021). Neste alamiré, caso o ex-servidor seja obrigado a ressarcir ao erário público suposto prejuízo aos cofres públicos, tal como consta no teor da notificação recebida, poderá resultar em possível restituição ao ex-servidor.

Análise do argumento 3:

138. Os argumentos apresentados no presente tópico não merecem guarida, uma vez que tratam de meras negativas de existência de irregularidades, da realização dos procedimentos do responsável em observância das leis e dos manuais estatuídos para a concessão dos benefícios, da ausência de dano ao erário, dentre outras alegações meramente vazias e desacompanhado de qualquer elemento de comprovação das afirmações. Se houvesse legalidade nos atos questionados o responsável nem demitido teria sido, muito menos respondido a ações nas esferas penais, cíveis e administrativa, incluindo o próprio PAD.

138.2. Também refutam-se os argumentos quanto ao suposto *bis in idem,* pois a responsabilidade dos gestores ou quem trata com recursos públicos federais, em face desta Corte é de natureza subjetiva, se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos federais ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos (v.g. Acórdão 6479/2014-TCU-Segunda Câmara, e 1.512/2015, do Plenário).

138.3. Cabendo salientar que a má-fé e o dolo podem configurar agravantes em relação à apuração da responsabilidade por eventual dano causado aos cofres públicos, motivo por que esses elementos subjetivos devem ser sopesados na dosimetria de eventual multa a ser aplicada por esta Corte de Contas.

138.4. No que se refere à alegação de que a TCE se confunde com a Ação de Improbidade Administrativa cabe refutar de imediato tal afirmação, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa, Lei Federal 8.429/1992, disciplina a aplicação de sanções ao agente público que comete desvios éticos, especialmente atos de corrupção, podendo ocasionar punições como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, ação essa que tramita no Poder Judiciário, enquanto a presente TCE é atribuição própria do TCU, conforme consta do art. 70 da Constituição Federal, sendo instância completamente independentes, como aliás já fora mencionado alhures.

138.5. Destarte, rejeitam-se os argumentos do item 3.

139. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, 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 os responsáveis ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

140. 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.

141. 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).

142. 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).

143. No caso em tela, as irregularidades consistentes de fraude em benefícios previdenciários, em face da Operação Força Tarefa Previdenciária 'Operação Trânsito configuram violação não só às regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública.

144. 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

145. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que os responsáveis Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Além disso, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a eles atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

146. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

147. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

148. 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 254.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

149. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

u) **considerar** revéis os responsáveis Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto

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

v) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito;

w) **julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, 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 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 Milton Takeo Ito (CPF: 101.100.028-81):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/10/2013	1.085,66
15/10/2013	2.960,90
7/11/2013	1.973,93
7/11/2013	493,48
7/11/2013	296,09
7/11/2013	690,87
6/12/2013	2.960,90
6/12/2013	493,48
8/1/2014	2.960,90
7/2/2014	2.120,71
7/2/2014	252,46
7/2/2014	908,87
13/3/2014	3.029,59
7/4/2014	3.029,59
9/5/2014	3.029,59
11/6/2014	100,98
11/6/2014	757,40
16/9/2014	1.515,60
16/9/2014	70,16
6/10/2014	1.684,00
7/11/2014	1.684,00
4/12/2014	1.684,00
4/12/2014	631,50
8/1/2015	1.684,00
5/2/2015	1.721,38
6/3/2015	1.721,38
8/4/2015	1.721,38
8/5/2015	1.721,38
8/6/2015	1.549,24

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/6/2015	717,24
8/6/2015	172,13
6/7/2015	1.721,38
6/8/2015	1.721,38
4/9/2015	1.721,38
6/10/2015	1.721,38
6/11/2015	1.721,38
7/12/2015	1.721,38
7/12/2015	1.004,14
3/3/2015	187,27
3/3/2015	973,80
3/3/2015	24,38
3/3/2015	2.260,16
3/3/2015	16,62
5/3/2015	1.136,54
7/4/2015	1.136,54
28/4/2015	530,38
7/5/2015	606,15
7/5/2015	378,84
5/6/2015	1.136,54
6/7/2015	1.136,54
31/7/2015	227,30
6/8/2015	909,23
6/8/2015	284,14
4/9/2015	189,42
23/7/2013	3.518,32
7/8/2013	3.104,40
6/9/2013	3.104,40
6/9/2013	388,05
7/10/2013	3.104,40
7/11/2013	3.104,40
6/12/2013	3.104,40
6/12/2013	1.422,85
8/1/2014	3.104,40
7/2/2014	2.553,80
7/2/2014	266,02
7/2/2014	638,45
12/3/2014	3.192,25
7/4/2014	3.192,25
8/5/2014	3.192,25

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/6/2014	3.192,25
7/7/2014	3.192,25
7/8/2014	3.192,25
8/9/2014	2.340,98
8/9/2014	1.862,14
22/4/2015	3.336,76
22/4/2015	7.226,22
22/4/2015	53,34
7/5/2015	3.336,76
5/6/2015	3.336,76
29/6/2015	444,90
6/7/2015	2.891,85
6/7/2015	1.668,38
6/8/2015	3.336,76
4/9/2015	3.336,76
6/10/2015	3.336,76
6/11/2015	3.336,76
9/8/2013	3.258,88
9/8/2013	3.491,66
10/9/2013	3.491,66
10/9/2013	436,45
17/10/2013	3.491,66
6/11/2013	3.491,66
19/3/2014	3.577,90
19/3/2014	3.577,90
4/4/2014	3.577,90
7/5/2014	3.577,90
10/6/2014	357,79
10/6/2014	1.192,63
7/7/2014	3.577,90
6/8/2014	1.908,21
6/8/2014	894,47

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2025: R$ 376.676,49.

Débitos relacionados ao responsável Mario Alberto Schonhardt Ayoroa (CPF: 082.932.417-80):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/4/2013	1.274,43
4/4/2013	3.186,08
7/5/2013	3.186,08
6/6/2013	3.186,08
4/7/2013	3.186,08
6/8/2013	3.186,08

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/8/2013	1.327,53
9/9/2013	3.186,08
4/10/2013	3.186,08
6/11/2013	3.186,08
5/12/2013	3.186,08
5/12/2013	1.327,53
7/1/2014	3.186,08
6/2/2014	3.332,63
6/2/2014	277,71
11/3/2014	3.332,63
4/4/2014	2.221,75
4/4/2014	555,44
7/7/2015	1.661,63
7/7/2015	3.677,67
5/8/2015	1.661,63
3/9/2015	1.661,63
6/10/2015	1.661,63
6/10/2015	415,40
5/11/2015	1.661,63
19/1/2015	575,80
19/1/2015	287,90
19/1/2015	3.454,81
3/2/2015	3.494,54
3/3/2015	3.494,54
2/4/2015	3.261,57
2/4/2015	873,63
2/4/2015	232,96
8/5/2015	2.329,69
8/5/2015	291,21
8/5/2015	1.164,84
2/6/2015	3.494,54
6/7/2015	3.494,54
6/8/2015	3.494,54
6/8/2015	873,64
7/10/2015	6.989,08
19/1/2016	1.397,81
2/2/2016	3.888,72

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2025: R$ 194.256,19.

Débitos relacionados ao responsável Kleber Mejorado Gonzaga (CPF: 121.910.458-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2014	1.417,24

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2014	2.657,33
9/12/2014	664,33
9/1/2015	2.657,33
4/2/2015	2.698,25
4/3/2015	2.698,25
6/4/2015	2.698,25
6/5/2015	2.698,25
3/6/2015	2.698,25
3/7/2015	2.698,25
5/8/2015	2.698,25
3/9/2015	2.698,25
5/10/2015	2.698,25
5/10/2015	1.349,12
5/11/2015	2.698,25
3/12/2015	2.698,25
3/12/2015	1.349,12
6/1/2016	2.698,25
3/2/2016	3.002,61
3/3/2016	3.002,61
5/4/2016	3.002,61
4/5/2016	3.002,61
3/6/2016	3.002,61
5/7/2016	3.002,61
3/8/2016	3.002,61
5/9/2016	3.002,61
5/10/2016	3.002,61
4/11/2016	3.002,61
5/12/2016	3.002,61
5/12/2016	1.501,30
4/1/2017	3.002,61
3/2/2017	3.200,18
3/3/2017	3.200,18
5/4/2017	3.200,18
4/5/2017	3.200,18
5/6/2017	3.200,18
5/7/2017	3.200,18
3/8/2017	3.200,18
9/12/2014	3.618,05
9/12/2014	603,00
9/12/2014	1.085,41

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/1/2015	3.618,05
2/2/2015	3.673,76
2/3/2015	3.673,76
1/4/2015	3.673,76
4/5/2015	3.673,76
1/6/2015	3.673,76
1/7/2015	3.673,76
3/8/2015	3.673,76
1/9/2015	3.673,76
1/10/2015	3.673,76
1/10/2015	1.836,88
3/11/2015	3.673,76
1/12/2015	3.673,76
1/12/2015	1.836,88
4/1/2016	3.673,76
1/2/2016	4.088,16
1/3/2016	4.088,16
1/4/2016	4.088,16
2/5/2016	4.088,16
1/6/2016	4.088,16
1/7/2016	4.088,16
1/8/2016	4.088,16
1/9/2016	4.088,16
1/9/2016	2.044,08
3/10/2016	4.088,16
1/11/2016	4.088,16
1/12/2016	4.088,16
1/12/2016	2.044,08
2/1/2017	4.088,16
1/2/2017	4.357,16
1/3/2017	4.357,16
3/4/2017	4.357,16
2/5/2017	4.357,16
1/6/2017	4.357,16
3/7/2017	4.357,16
1/8/2017	4.357,16
1/9/2017	4.357,16
1/9/2017	2.178,58
30/12/2014	12.710,51
30/12/2014	1.371,46

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/1/2015	3.291,51
3/2/2015	3.364,58
3/3/2015	3.364,58
2/4/2015	3.364,58
5/5/2015	3.364,58
2/6/2015	3.364,58
2/7/2015	3.364,58
4/8/2015	3.364,58
2/9/2015	3.364,58
2/10/2015	3.364,08
2/10/2015	1.682,29
4/11/2015	3.364,58
2/12/2015	3.364,58
2/12/2015	1.682,29
5/1/2016	3.364,58
2/2/2016	3.744,10
2/3/2016	3.744,10
4/4/2016	3.744,10
3/5/2016	3.744,10
2/6/2016	3.744,10
4/7/2016	3.744,10
2/8/2016	3.744,10
2/9/2016	3.744,10
2/9/2016	1.872,05
4/10/2016	3.744,10
3/11/2016	3.744,10
2/12/2016	3.744,10
2/12/2016	1.872,05
3/1/2017	3.744,10
2/2/2017	3.990,46
2/3/2017	3.990,46
4/4/2017	3.990,46
3/5/2017	3.990,46
2/6/2017	3.990,46
4/7/2017	3.990,46
2/8/2017	3.990,46
5/1/2016	456,59
5/1/2015	3.774,51
5/1/2015	1.826,38
5/1/2015	13,19

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/2/2015	1.863,63
3/3/2015	1.863,63
2/4/2015	1.863,63
5/5/2015	1.863,63
2/6/2015	1.863,63
2/7/2015	1.863,63
4/8/2015	1.863,63
2/9/2015	1.863,63
2/10/2015	1.863,63
2/10/2015	931,81
4/11/2015	1.863,63
2/12/2015	1.863,63
2/12/2015	931,82
5/1/2016	1.863,63
2/2/2016	2.073,84
2/3/2016	2.073,84
4/4/2016	2.073,84
3/5/2016	2.073,84
2/6/2016	2.073,84
4/7/2016	2.073,84
2/8/2016	2.073,84
2/9/2016	2.073,84
2/9/2016	1.036,92
4/10/2016	2.073,84
3/11/2016	2.073,84
2/12/2016	2.073,84
2/12/2016	1.036,92
3/1/2017	2.073,84
2/2/2017	2.210,29
2/3/2017	2.210,29
4/4/2017	2.210,29
3/5/2017	2.210,29
2/6/2017	2.210,29
4/7/2017	2.210,29
2/8/2017	2.210,29
4/9/2017	2.210,29
4/9/2017	1.105,14
3/10/2017	2.210,29
3/11/2017	2.210,29
4/12/2017	2.210,29

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2017	1.105,15
3/1/2018	2.210,29
4/12/2014	1.449,00
4/12/2014	2.287,91
4/12/2014	571,97
9/1/2015	2.287,91
5/2/2015	2.323,14
9/3/2015	2.323,14
7/4/2015	2.323,14
7/5/2015	2.323,14
5/6/2015	2.323,14
6/7/2015	2.323,14
6/8/2015	2.323,14
4/9/2015	2.323,14
6/10/2015	2.323,14
6/10/2015	1.161,57
6/11/2015	2.323,14
4/12/2015	2.323,14
4/12/2015	1.161,57
7/1/2016	2.323,14
4/2/2016	2.585,19
4/3/2016	2.585,19
6/4/2016	2.585,19
5/5/2016	2.585,19
6/6/2016	2.585,19
6/7/2016	2.585,19
4/8/2016	2.585,19
6/9/2016	2.585,19
6/9/2016	1.292,59
6/10/2016	2.585,19
7/11/2016	2.585,19
6/12/2016	2.585,19
6/12/2016	1.292,60
5/1/2017	2.585,19
6/2/2017	2.755,29
6/3/2017	2.755,29
6/4/2017	2.755,29
5/5/2017	2.755,29
6/6/2017	2.755,29
6/7/2017	2.755,29

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2017	2.755,29
6/9/2017	2.755,29
6/9/2017	1.377,64
5/10/2017	2.755,29
7/11/2017	2.755,29
6/12/2017	2.755,29
6/12/2017	1.377,65
18/11/2014	1.833,80
18/11/2014	611,26
18/11/2014	2.506,19
18/11/2014	3,29
4/12/2014	1.833,80
7/1/2015	1.833,80
5/2/2015	1.874,51
5/3/2015	1.874,51
7/4/2015	1.874,51
7/5/2015	1.874,51
5/6/2015	1.874,51
6/7/2015	1.874,51
6/8/2015	1.874,51
4/9/2015	1.874,51
6/10/2015	1.874,51
6/10/2015	937,25
6/11/2015	1.874,51
4/12/2015	1.874,51
4/12/2015	937,25
7/1/2016	1.874,51
4/2/2016	2.085,95
4/3/2016	2.085,95
6/4/2016	2.085,95
5/5/2016	2.085,95
6/6/2016	2.085,95
6/7/2016	2.085,95
4/8/2016	2.085,95
6/9/2016	2.085,95
6/9/2016	1.042,97
6/10/2016	2.085,95
7/11/2016	2.085,95
6/12/2016	2.085,95
6/12/2016	1.042,98

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/1/2017	2.085,95
6/2/2017	2.223,20
6/3/2017	2.223,20
6/4/2017	2.223,20
5/5/2017	2.223,20
6/6/2017	2.223,20
6/7/2017	2.223,20
4/8/2017	2.223,20
8/1/2015	4.587,90
8/1/2015	559,50
8/1/2015	9,48
8/1/2015	3.357,00
6/2/2015	2.794,49
6/3/2015	2.794,49
8/4/2015	2.794,49
8/5/2015	2.794,49
8/6/2015	2.794,49
7/7/2015	2.794,49
7/8/2015	2.794,49
8/9/2015	2.794,49
7/10/2015	2.794,49
7/10/2015	1.704,34
4/12/2014	1.410,24
4/12/2014	2.488,66
4/12/2014	622,16
7/1/2015	2.488,66
5/2/2015	2.526,98
5/3/2015	2.526,98
7/4/2015	2.526,98
7/5/2015	2.526,98
5/6/2015	2.526,98
6/7/2015	2.526,98
6/8/2015	2.526,98
4/9/2015	2.526,98
6/10/2015	2.526,98
6/10/2015	1.263,49
6/11/2015	2.526,98
4/12/2015	2.526,98
4/12/2015	1.263,49
7/1/2016	2.526,98

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/2/2016	2.812,02
4/3/2016	2.812,02
6/4/2016	2.812,02
5/5/2016	2.812,02
6/6/2016	2.812,02
6/7/2016	2.812,02
4/8/2016	2.812,02

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2025: R$ 1.302.013,85.

Débitos relacionados ao responsável Antero Torres Paula (CPF: 083.190.858-02):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/6/2015	761,73
6/7/2015	788,00
4/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00
3/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
24/2/2015	2.720,73
24/2/2015	3.627,64
24/2/2015	3.853,64
24/2/2015	28.416,51
24/2/2015	567,93
4/3/2015	3.853,64
6/4/2015	3.853,64
8/5/2015	3.853,64
17/6/2015	3.853,64
3/7/2015	3.853,64
6/8/2015	3.853,64
3/9/2015	3.853,64
5/10/2015	3.853,64
5/10/2015	1.926,82

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/11/2015	3.853,64
3/12/2015	3.853,64
3/12/2015	1.926,82
7/1/2016	3.853,64
3/2/2016	4.288,33
3/3/2016	4.288,33
5/4/2016	4.288,33
4/5/2016	4.288,33
3/6/2016	4.288,33
5/7/2016	4.288,33
3/8/2016	4.288,33

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2025: R$ 235.318,40.

Débitos relacionados ao responsável Jaime Negreiro Pimentel (CPF: 007.921.298-06):

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/2/2007	151,66	Débito
7/2/2007	350,00	Débito
6/3/2007	350,00	Débito
5/4/2007	350,00	Débito
7/5/2007	380,00	Débito
6/6/2007	380,00	Débito
5/7/2007	380,00	Débito
6/8/2007	380,00	Débito
6/9/2007	380,00	Débito
4/10/2007	380,00	Débito
7/11/2007	380,00	Débito
6/12/2007	380,00	Débito
7/1/2008	380,00	Débito
11/2/2008	380,00	Débito
6/3/2008	380,00	Débito
4/4/2008	415,00	Débito
7/5/2008	415,00	Débito
5/6/2008	415,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito
6/8/2008	415,00	Débito
4/9/2008	415,00	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
7/1/2009	415,00	Débito
5/2/2009	415,00	Débito
6/3/2009	465,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/4/2009	465,00	Débito
7/5/2009	465,00	Débito
4/6/2009	465,00	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/4/2010	510,00	Débito
6/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
6/10/2010	510,00	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/2/2011	540,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
6/12/2011	545,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
6/6/2012	622,00	Débito
6/7/2012	622,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/8/2012	622,00	Débito
6/9/2012	622,00	Débito
4/10/2012	622,00	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
27/6/2013	678,00	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
6/8/2013	678,00	Débito
5/9/2013	678,00	Débito
4/10/2013	678,00	Débito
7/11/2013	678,00	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
6/2/2014	724,00	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
4/4/2014	724,00	Débito
7/5/2014	724,00	Débito
5/6/2014	724,00	Débito
7/7/2014	724,00	Débito
6/8/2014	724,00	Débito
4/9/2014	724,00	Débito
6/10/2014	724,00	Débito
7/11/2014	724,00	Débito
4/12/2014	724,00	Débito
7/1/2015	724,00	Débito
5/2/2015	788,00	Débito
5/3/2015	788,00	Débito
6/7/2015	710,04	Crédito
7/8/2015	710,04	Crédito
4/9/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	295,85	Crédito
5/11/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	295,85	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
11/1/2016	710,04	Crédito
3/2/2016	790,13	Crédito
7/3/2016	790,13	Crédito
5/4/2016	790,13	Crédito
9/5/2016	790,13	Crédito
6/6/2016	790,13	Crédito
5/7/2016	790,13	Crédito
3/8/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	395,06	Crédito
5/10/2016	790,13	Crédito
7/11/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	395,07	Crédito
4/1/2017	790,13	Crédito
3/2/2017	842,12	Crédito
6/3/2017	842,12	Crédito
5/4/2017	842,12	Crédito
4/5/2017	842,12	Crédito
5/6/2017	842,12	Crédito
5/7/2017	842,12	Crédito
3/8/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	421,06	Crédito
10/10/2017	842,12	Crédito
6/11/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	421,06	Crédito
9/1/2018	842,12	Crédito
5/2/2018	859,55	Crédito
7/3/2018	859,55	Crédito
5/4/2018	859,55	Crédito
7/5/2018	859,55	Crédito
7/6/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	429,77	Crédito
3/10/2018	859,55	Crédito
6/11/2018	859,55	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/12/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	429,78	Crédito
8/1/2019	859,55	Crédito
7/2/2019	889,03	Crédito
11/3/2019	889,03	Crédito
4/4/2019	889,03	Crédito
6/5/2019	889,03	Crédito
7/6/2019	889,03	Crédito
4/7/2019	889,03	Crédito
7/8/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	444,51	Crédito
4/10/2019	889,03	Crédito
5/11/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	444,51	Crédito
6/1/2020	889,03	Crédito
6/2/2020	928,86	Crédito
5/3/2020	928,86	Crédito
6/4/2020	928,86	Crédito

Valor atualizado do débito (com juros) em 24/2/2025: R$ 76.875,94.

x) **aplicar** individualmente aos responsáveis Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

y) **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;

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

aa) **informar** à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

bb) **informar** à Procuradoria da República no Estado de São Paulo que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público

credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal."

2.O Ministério Público/TCU manifestou-se conforme o seguinte parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 302):

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, em razão de fraude identificadas na concessão de benefícios previdenciários.

135. As irregularidades apuradas no âmbito destes autos foram originalmente identificadas por força tarefa denominada 'Operação Trânsito', que averiguou organização criminosa composta por técnicos do seguro social, médicos peritos previdenciários e terceiros intermediários, os quais atuavam em conluio para concessão irregular de benefícios previdenciários.

136. Consoante calculado pelo controle interno, o prejuízo causado pelos responsáveis atinge a monta de R$ 1.173.170,24, correspondente a valores pagos indevidamente ao longo dos anos de 2007 a 2020.

137. No âmbito desta Corte, procedeu-se à citação de Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel para recolherem o valor da dívida atualizada monetariamente ou apresentarem alegações de defesa.

138. Muito embora tenham sido devidamente notificados, os Srs. Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa deixaram o prazo para manifestação transcorrer *in albis* e não apresentaram qualquer manifestação a esta Corte. Por esse motivo, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao feito, conforme dispõe o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

139. Os demais responsáveis carrearam aos autos as justificativas que compõem as peças 282, 292 e 296-297.

140. Ao examinar o mérito desta TCE a unidade instrutora concluiu que os argumentos trazidos pelos agentes são insuficientes para elidir as irregularidades que ensejaram as suas citações. Por esse motivo, apresentou proposta para rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los ao ressarcimento de débito e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/92.

141. Feito o resumo dos fatos, manifesto concordância com o exame empreendido pela AudTCE.

142. Consoante ressai dos autos, os agentes que integram o polo passivo desta TCE participaram ativamente de fraudes cometidas no exercício de funções públicas, as quais acarretaram a concessão indevida de benefícios previdenciários e a ocorrência de prejuízos ao erário. Dessa forma, com fundamento nos elementos probatórios coligidos a este processo, considero correto o encaminhamento sugerido pela secretaria instrutora, a qual visa a reparação do dano causado aos cofres públicos.

143. Ante os elementos que compõem os autos e por considerar adequada a análise realizada pela AudTCE, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento contida na instrução de peça 299, a qual foi ratificada pelo seu corpo diretivo por meio dos pronunciamentos de peças 300 e 301."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado

Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, em razão de fraudes identificadas na concessão de benefícios previdenciários.

2. As irregularidades apuradas no âmbito destes autos foram originalmente identificadas por força tarefa denominada "Operação Trânsito", que averiguou organização criminosa composta por técnicos do seguro social, médicos peritos previdenciários e terceiros intermediários, os quais atuavam em conluio para concessão irregular de benefícios previdenciários.

3. No âmbito desta Corte, procedeu-se à citação de Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel com vista à apresentação de alegações de defesa ou recolhimento do débito.

4. Os Srs. Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa permaneceram silentes, tornando-se revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92.

5. Os demais responsáveis aduziram em suas defesas, em apertada síntese, preliminares de prescrição, existência de processos em curso junto ao Poder Judiciário, ocorrência de *bis in idem* na persecução deste processo à vista daqueles outros, cerceamento do direito de defesa, ausência de elementos e documentos capazes de indicar as irregularidades aqui apontadas, bem assim, que cumpriram com as leis e regulamentos na concessão dos benefícios, dentre outros argumentos de defesa reproduzidos e analisados no relatório precedente.

6. Ao examinar o mérito dessas argumentações, a AudTCE concluiu que os argumentos trazidos pelos agentes são insuficientes para elidir as irregularidades e respectivas responsabilidades pelo dano objeto das citações, notadamente, diante do conjunto probatório juntado aos autos, constituídos a partir de processo administrativo disciplinar e elementos das ações penais em curso. E, diante da conclusão pela inocorrência da alegada prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e demais elementos constantes destes autos, alvitrou a rejeição das alegações de defesa e o julgamento pela irregularidade das contas, com condenação em débito e ao pagamento de multa proporcional.

7. Em seu pronunciamento o representante do Ministério Público alinhou-se ao exame empreendido pela unidade instrutiva e ressaltou que *"9. Consoante ressai dos autos, os agentes que integram o polo passivo desta TCE participaram ativamente de fraudes cometidas no exercício de funções públicas, as quais acarretaram a concessão indevida de benefícios previdenciários e a ocorrência de prejuízos ao erário. (...)."*, de maneira que, com fundamento nos elementos probatórios coligidos a este processo, considera correto o encaminhamento sugerido pela AudTCE, a qual visa a reparação do dano causado aos cofres públicos.

8.Tendo em vista esses elementos, acolho, como razões de decidir, as análises e pronunciamentos lançados aos autos pela unidade instrutiva e pelo Ministério Público, reproduzidos no relatório precedente, cujos pareceres uniformes são no sentido da rejeição das alegações de defesa, julgamento pela irregularidade das contas, e condenação dos responsáveis ao pagamento do débito, com incidência da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9.Em tempo, entendo que a conduta dos responsáveis, ao contrário daquela que seria esperada de um administrador médio, muito se distanciou desse padrão, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, em claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB, a caracterizar culpa grave.

10.Entendo que resta evidenciada nos autos a natureza grave das condutas, considerando que os responsáveis se valeram do cargo público para consumar o dano ao erário, e que o processo cuida de irregularidades cometidas com fraude de benefícios assistenciais e previdenciários. Os fatos trazidos a julgamento configuram verdadeira agressão às regras legais e aos princípios basilares da Administração Pública.

11.Em consonância com a jurisprudência desta Corte (*e.g.* os Acórdãos 1.607 e 1.608/2026-TCU-Plenário, Min. Benjamin Zymler; 1.508/2026-TCU-Plenário, Min. Jhonatan de Jesus; 1.385/2026-TCU-Plenário, Min. Antônio Anastasia; 1.137 e 1.138/2026-TCU-Plenário, Min. Bruno Dantas), entendo pertinente que este Tribunal aplique a sanção de inabilitação aos responsáveis aqui arrolados, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública

pelos períodos indicados no acórdão que ora submeto a esta Corte, com amparo nos arts. 60 da Lei Orgânica do TCU e 270 do Regimento Interno, em dosimetria condizente com o montante do prejuízo a que deram causa, e em face de suas condutas.

12.Deixo de acolher a proposição no sentido de autorizar desde logo o recolhimento parcelado das dívidas, eis que não requerido pelos responsáveis, que podem assim solicitar a esta Corte a qualquer tempo, desde que não remetido o processo à cobrança executiva, nos termos do art. 217 do Regimento Interno/TCU.

Ante o exposto, e na linha propostas pela unidade técnica e pelo Ministério Público/TCU, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1767/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.369/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de contas especial.
3. Responsáveis: Antero Torres Paula (083.190.858-02); Jaime Negreiro Pimentel (007.921.298-06); Kleber Mejorado Gonzaga (121.910.458-20); Mario Alberto Schonhardt Ayoroa (082.932.417-80); Milton Takeo Ito (101.100.028-81).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - SÃO PAULO/SP - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
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: Cyntia Valeria Oliveira Rocha (OAB/TO 8.181), Talles Vinicius Brasil da Silva (OAB/TO 12.817) e outros, representando Kleber Mejorado Gonzaga; Ivan Soares (OAB/SP 146.927), representando Milton Takeo Ito.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, em razão de fraudes identificadas na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar revéis os responsáveis Srs. Jaime Negreiro Pimentel e Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito;

9.3. julgar irregulares as contas dos responsáveis Srs. Jaime Negreiro Pimentel, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Milton Takeo Ito, com fundamento nos 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, e condená-los ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1. débito de responsabilidade do Sr. Milton Takeo Ito:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
15/10/2013	1.085,66
15/10/2013	2.960,90
7/11/2013	1.973,93
7/11/2013	493,48
7/11/2013	296,09
7/11/2013	690,87
6/12/2013	2.960,90
6/12/2013	493,48
8/1/2014	2.960,90
7/2/2014	2.120,71
7/2/2014	252,46
7/2/2014	908,87
13/3/2014	3.029,59
7/4/2014	3.029,59
9/5/2014	3.029,59
11/6/2014	100,98
11/6/2014	757,40
16/9/2014	1.515,60
16/9/2014	70,16
6/10/2014	1.684,00
7/11/2014	1.684,00
4/12/2014	1.684,00
4/12/2014	631,50
8/1/2015	1.684,00
5/2/2015	1.721,38
6/3/2015	1.721,38
8/4/2015	1.721,38
8/5/2015	1.721,38
8/6/2015	1.549,24
8/6/2015	717,24
8/6/2015	172,13
6/7/2015	1.721,38
6/8/2015	1.721,38
4/9/2015	1.721,38
6/10/2015	1.721,38
6/11/2015	1.721,38
7/12/2015	1.721,38
7/12/2015	1.004,14
3/3/2015	187,27
3/3/2015	973,80

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/3/2015	24,38
3/3/2015	2.260,16
3/3/2015	16,62
5/3/2015	1.136,54
7/4/2015	1.136,54
28/4/2015	530,38
7/5/2015	606,15
7/5/2015	378,84
5/6/2015	1.136,54
6/7/2015	1.136,54
31/7/2015	227,30
6/8/2015	909,23
6/8/2015	284,14
4/9/2015	189,42
23/7/2013	3.518,32
7/8/2013	3.104,40
6/9/2013	3.104,40
6/9/2013	388,05
7/10/2013	3.104,40
7/11/2013	3.104,40
6/12/2013	3.104,40
6/12/2013	1.422,85
8/1/2014	3.104,40
7/2/2014	2.553,80
7/2/2014	266,02
7/2/2014	638,45
12/3/2014	3.192,25
7/4/2014	3.192,25
8/5/2014	3.192,25
6/6/2014	3.192,25
7/7/2014	3.192,25
7/8/2014	3.192,25
8/9/2014	2.340,98
8/9/2014	1.862,14
22/4/2015	3.336,76
22/4/2015	7.226,22
22/4/2015	53,34
7/5/2015	3.336,76
5/6/2015	3.336,76
29/6/2015	444,90

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2015	2.891,85
6/7/2015	1.668,38
6/8/2015	3.336,76
4/9/2015	3.336,76
6/10/2015	3.336,76
6/11/2015	3.336,76
9/8/2013	3.258,88
9/8/2013	3.491,66
10/9/2013	3.491,66
10/9/2013	436,45
17/10/2013	3.491,66
6/11/2013	3.491,66
19/3/2014	3.577,90
19/3/2014	3.577,90
4/4/2014	3.577,90
7/5/2014	3.577,90
10/6/2014	357,79
10/6/2014	1.192,63
7/7/2014	3.577,90
6/8/2014	1.908,21
6/8/2014	894,47

9.3.2. débito de responsabilidade do Sr. Mario Alberto Schonhardt Ayoroa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
1/4/2013	1.274,43
4/4/2013	3.186,08
7/5/2013	3.186,08
6/6/2013	3.186,08
4/7/2013	3.186,08
6/8/2013	3.186,08
6/8/2013	1.327,53
9/9/2013	3.186,08
4/10/2013	3.186,08
6/11/2013	3.186,08
5/12/2013	3.186,08
5/12/2013	1.327,53
7/1/2014	3.186,08
6/2/2014	3.332,63
6/2/2014	277,71
11/3/2014	3.332,63
4/4/2014	2.221,75

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/4/2014	555,44
7/7/2015	1.661,63
7/7/2015	3.677,67
5/8/2015	1.661,63
3/9/2015	1.661,63
6/10/2015	1.661,63
6/10/2015	415,40
5/11/2015	1.661,63
19/1/2015	575,80
19/1/2015	287,90
19/1/2015	3.454,81
3/2/2015	3.494,54
3/3/2015	3.494,54
2/4/2015	3.261,57
2/4/2015	873,63
2/4/2015	232,96
8/5/2015	2.329,69
8/5/2015	291,21
8/5/2015	1.164,84
2/6/2015	3.494,54
6/7/2015	3.494,54
6/8/2015	3.494,54
6/8/2015	873,64
7/10/2015	6.989,08
19/1/2016	1.397,81
2/2/2016	3.888,72

9.3.3. débitos de responsabilidade do Sr. Kleber Mejorado Gonzaga:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/12/2014	1.417,24
9/12/2014	2.657,33
9/12/2014	664,33
9/1/2015	2.657,33
4/2/2015	2.698,25
4/3/2015	2.698,25
6/4/2015	2.698,25
6/5/2015	2.698,25
3/6/2015	2.698,25
3/7/2015	2.698,25
5/8/2015	2.698,25
3/9/2015	2.698,25

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
5/10/2015	2.698,25
5/10/2015	1.349,12
5/11/2015	2.698,25
3/12/2015	2.698,25
3/12/2015	1.349,12
6/1/2016	2.698,25
3/2/2016	3.002,61
3/3/2016	3.002,61
5/4/2016	3.002,61
4/5/2016	3.002,61
3/6/2016	3.002,61
5/7/2016	3.002,61
3/8/2016	3.002,61
5/9/2016	3.002,61
5/10/2016	3.002,61
4/11/2016	3.002,61
5/12/2016	3.002,61
5/12/2016	1.501,30
4/1/2017	3.002,61
3/2/2017	3.200,18
3/3/2017	3.200,18
5/4/2017	3.200,18
4/5/2017	3.200,18
5/6/2017	3.200,18
5/7/2017	3.200,18
3/8/2017	3.200,18
9/12/2014	3.618,05
9/12/2014	603,00
9/12/2014	1.085,41
2/1/2015	3.618,05
2/2/2015	3.673,76
2/3/2015	3.673,76
1/4/2015	3.673,76
4/5/2015	3.673,76
1/6/2015	3.673,76
1/7/2015	3.673,76
3/8/2015	3.673,76
1/9/2015	3.673,76
1/10/2015	3.673,76
1/10/2015	1.836,88

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
3/11/2015	3.673,76
1/12/2015	3.673,76
1/12/2015	1.836,88
4/1/2016	3.673,76
1/2/2016	4.088,16
1/3/2016	4.088,16
1/4/2016	4.088,16
2/5/2016	4.088,16
1/6/2016	4.088,16
1/7/2016	4.088,16
1/8/2016	4.088,16
1/9/2016	4.088,16
1/9/2016	2.044,08
3/10/2016	4.088,16
1/11/2016	4.088,16
1/12/2016	4.088,16
1/12/2016	2.044,08
2/1/2017	4.088,16
1/2/2017	4.357,16
1/3/2017	4.357,16
3/4/2017	4.357,16
2/5/2017	4.357,16
1/6/2017	4.357,16
3/7/2017	4.357,16
1/8/2017	4.357,16
1/9/2017	4.357,16
1/9/2017	2.178,58
30/12/2014	12.710,51
30/12/2014	1.371,46
5/1/2015	3.291,51
3/2/2015	3.364,58
3/3/2015	3.364,58
2/4/2015	3.364,58
5/5/2015	3.364,58
2/6/2015	3.364,58
2/7/2015	3.364,58
4/8/2015	3.364,58
2/9/2015	3.364,58
2/10/2015	3.364,08
2/10/2015	1.682,29

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/11/2015	3.364,58
2/12/2015	3.364,58
2/12/2015	1.682,29
5/1/2016	3.364,58
2/2/2016	3.744,10
2/3/2016	3.744,10
4/4/2016	3.744,10
3/5/2016	3.744,10
2/6/2016	3.744,10
4/7/2016	3.744,10
2/8/2016	3.744,10
2/9/2016	3.744,10
2/9/2016	1.872,05
4/10/2016	3.744,10
3/11/2016	3.744,10
2/12/2016	3.744,10
2/12/2016	1.872,05
3/1/2017	3.744,10
2/2/2017	3.990,46
2/3/2017	3.990,46
4/4/2017	3.990,46
3/5/2017	3.990,46
2/6/2017	3.990,46
4/7/2017	3.990,46
2/8/2017	3.990,46
5/1/2016	456,59
5/1/2015	3.774,51
5/1/2015	1.826,38
5/1/2015	13,19
3/2/2015	1.863,63
3/3/2015	1.863,63
2/4/2015	1.863,63
5/5/2015	1.863,63
2/6/2015	1.863,63
2/7/2015	1.863,63
4/8/2015	1.863,63
2/9/2015	1.863,63
2/10/2015	1.863,63
2/10/2015	931,81
4/11/2015	1.863,63

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
2/12/2015	1.863,63
2/12/2015	931,82
5/1/2016	1.863,63
2/2/2016	2.073,84
2/3/2016	2.073,84
4/4/2016	2.073,84
3/5/2016	2.073,84
2/6/2016	2.073,84
4/7/2016	2.073,84
2/8/2016	2.073,84
2/9/2016	2.073,84
2/9/2016	1.036,92
4/10/2016	2.073,84
3/11/2016	2.073,84
2/12/2016	2.073,84
2/12/2016	1.036,92
3/1/2017	2.073,84
2/2/2017	2.210,29
2/3/2017	2.210,29
4/4/2017	2.210,29
3/5/2017	2.210,29
2/6/2017	2.210,29
4/7/2017	2.210,29
2/8/2017	2.210,29
4/9/2017	2.210,29
4/9/2017	1.105,14
3/10/2017	2.210,29
3/11/2017	2.210,29
4/12/2017	2.210,29
4/12/2017	1.105,15
3/1/2018	2.210,29
4/12/2014	1.449,00
4/12/2014	2.287,91
4/12/2014	571,97
9/1/2015	2.287,91
5/2/2015	2.323,14
9/3/2015	2.323,14
7/4/2015	2.323,14
7/5/2015	2.323,14
5/6/2015	2.323,14

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
6/7/2015	2.323,14
6/8/2015	2.323,14
4/9/2015	2.323,14
6/10/2015	2.323,14
6/10/2015	1.161,57
6/11/2015	2.323,14
4/12/2015	2.323,14
4/12/2015	1.161,57
7/1/2016	2.323,14
4/2/2016	2.585,19
4/3/2016	2.585,19
6/4/2016	2.585,19
5/5/2016	2.585,19
6/6/2016	2.585,19
6/7/2016	2.585,19
4/8/2016	2.585,19
6/9/2016	2.585,19
6/9/2016	1.292,59
6/10/2016	2.585,19
7/11/2016	2.585,19
6/12/2016	2.585,19
6/12/2016	1.292,60
5/1/2017	2.585,19
6/2/2017	2.755,29
6/3/2017	2.755,29
6/4/2017	2.755,29
5/5/2017	2.755,29
6/6/2017	2.755,29
6/7/2017	2.755,29
4/8/2017	2.755,29
6/9/2017	2.755,29
6/9/2017	1.377,64
5/10/2017	2.755,29
7/11/2017	2.755,29
6/12/2017	2.755,29
6/12/2017	1.377,65
18/11/2014	1.833,80
18/11/2014	611,26
18/11/2014	2.506,19
18/11/2014	3,29

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/12/2014	1.833,80
7/1/2015	1.833,80
5/2/2015	1.874,51
5/3/2015	1.874,51
7/4/2015	1.874,51
7/5/2015	1.874,51
5/6/2015	1.874,51
6/7/2015	1.874,51
6/8/2015	1.874,51
4/9/2015	1.874,51
6/10/2015	1.874,51
6/10/2015	937,25
6/11/2015	1.874,51
4/12/2015	1.874,51
4/12/2015	937,25
7/1/2016	1.874,51
4/2/2016	2.085,95
4/3/2016	2.085,95
6/4/2016	2.085,95
5/5/2016	2.085,95
6/6/2016	2.085,95
6/7/2016	2.085,95
4/8/2016	2.085,95
6/9/2016	2.085,95
6/9/2016	1.042,97
6/10/2016	2.085,95
7/11/2016	2.085,95
6/12/2016	2.085,95
6/12/2016	1.042,98
5/1/2017	2.085,95
6/2/2017	2.223,20
6/3/2017	2.223,20
6/4/2017	2.223,20
5/5/2017	2.223,20
6/6/2017	2.223,20
6/7/2017	2.223,20
4/8/2017	2.223,20
8/1/2015	4.587,90
8/1/2015	559,50
8/1/2015	9,48

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
8/1/2015	3.357,00
6/2/2015	2.794,49
6/3/2015	2.794,49
8/4/2015	2.794,49
8/5/2015	2.794,49
8/6/2015	2.794,49
7/7/2015	2.794,49
7/8/2015	2.794,49
8/9/2015	2.794,49
7/10/2015	2.794,49
7/10/2015	1.704,34
4/12/2014	1.410,24
4/12/2014	2.488,66
4/12/2014	622,16
7/1/2015	2.488,66
5/2/2015	2.526,98
5/3/2015	2.526,98
7/4/2015	2.526,98
7/5/2015	2.526,98
5/6/2015	2.526,98
6/7/2015	2.526,98
6/8/2015	2.526,98
4/9/2015	2.526,98
6/10/2015	2.526,98
6/10/2015	1.263,49
6/11/2015	2.526,98
4/12/2015	2.526,98
4/12/2015	1.263,49
7/1/2016	2.526,98
4/2/2016	2.812,02
4/3/2016	2.812,02
6/4/2016	2.812,02
5/5/2016	2.812,02
6/6/2016	2.812,02
6/7/2016	2.812,02
4/8/2016	2.812,02

9.3.4. débitos de responsabilidade do Sr. Antero Torres Paula:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
9/6/2015	761,73
6/7/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)
4/8/2015	788,00
3/9/2015	788,00
1/10/2015	788,00
3/11/2015	788,00
2/12/2015	788,00
4/1/2016	788,00
1/2/2016	880,00
2/3/2016	880,00
1/4/2016	880,00
2/5/2016	880,00
2/5/2016	880,00
1/6/2016	880,00
1/7/2016	880,00
1/8/2016	880,00
1/9/2016	880,00
24/2/2015	2.720,73
24/2/2015	3.627,64
24/2/2015	3.853,64
24/2/2015	28.416,51
24/2/2015	567,93
4/3/2015	3.853,64
6/4/2015	3.853,64
8/5/2015	3.853,64
17/6/2015	3.853,64
3/7/2015	3.853,64
6/8/2015	3.853,64
3/9/2015	3.853,64
5/10/2015	3.853,64
5/10/2015	1.926,82
5/11/2015	3.853,64
3/12/2015	3.853,64
3/12/2015	1.926,82
7/1/2016	3.853,64
3/2/2016	4.288,33
3/3/2016	4.288,33
5/4/2016	4.288,33
4/5/2016	4.288,33
3/6/2016	4.288,33
5/7/2016	4.288,33
3/8/2016	4.288,33

9.3.5. débitos de responsabilidade do Sr. Jaime Negreiro Pimentel:

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
7/2/2007	151,66	Débito
7/2/2007	350,00	Débito
6/3/2007	350,00	Débito
5/4/2007	350,00	Débito
7/5/2007	380,00	Débito
6/6/2007	380,00	Débito
5/7/2007	380,00	Débito
6/8/2007	380,00	Débito
6/9/2007	380,00	Débito
4/10/2007	380,00	Débito
7/11/2007	380,00	Débito
6/12/2007	380,00	Débito
7/1/2008	380,00	Débito
11/2/2008	380,00	Débito
6/3/2008	380,00	Débito
4/4/2008	415,00	Débito
7/5/2008	415,00	Débito
5/6/2008	415,00	Débito
4/7/2008	415,00	Débito
6/8/2008	415,00	Débito
4/9/2008	415,00	Débito
7/10/2008	415,00	Débito
6/11/2008	415,00	Débito
4/12/2008	415,00	Débito
7/1/2009	415,00	Débito
5/2/2009	415,00	Débito
6/3/2009	465,00	Débito
6/4/2009	465,00	Débito
7/5/2009	465,00	Débito
4/6/2009	465,00	Débito
6/7/2009	465,00	Débito
6/8/2009	465,00	Débito
4/9/2009	465,00	Débito
6/10/2009	465,00	Débito
6/11/2009	465,00	Débito
4/12/2009	465,00	Débito
7/1/2010	465,00	Débito
4/2/2010	510,00	Débito
4/3/2010	510,00	Débito
7/4/2010	510,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
6/5/2010	510,00	Débito
7/6/2010	510,00	Débito
6/7/2010	510,00	Débito
5/8/2010	510,00	Débito
6/9/2010	510,00	Débito
6/10/2010	510,00	Débito
5/11/2010	510,00	Débito
6/12/2010	510,00	Débito
6/1/2011	510,00	Débito
4/2/2011	540,00	Débito
4/3/2011	540,00	Débito
6/4/2011	545,00	Débito
5/5/2011	545,00	Débito
6/6/2011	545,00	Débito
6/7/2011	545,00	Débito
4/8/2011	545,00	Débito
6/9/2011	545,00	Débito
6/10/2011	545,00	Débito
7/11/2011	545,00	Débito
6/12/2011	545,00	Débito
5/1/2012	545,00	Débito
6/2/2012	622,00	Débito
6/3/2012	622,00	Débito
5/4/2012	622,00	Débito
7/5/2012	622,00	Débito
6/6/2012	622,00	Débito
6/7/2012	622,00	Débito
6/8/2012	622,00	Débito
6/9/2012	622,00	Débito
4/10/2012	622,00	Débito
7/11/2012	622,00	Débito
6/12/2012	622,00	Débito
7/1/2013	622,00	Débito
6/2/2013	678,00	Débito
6/3/2013	678,00	Débito
4/4/2013	678,00	Débito
7/5/2013	678,00	Débito
27/6/2013	678,00	Débito
4/7/2013	678,00	Débito
6/8/2013	678,00	Débito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
5/9/2013	678,00	Débito
4/10/2013	678,00	Débito
7/11/2013	678,00	Débito
5/12/2013	678,00	Débito
7/1/2014	678,00	Débito
6/2/2014	724,00	Débito
11/3/2014	724,00	Débito
4/4/2014	724,00	Débito
7/5/2014	724,00	Débito
5/6/2014	724,00	Débito
7/7/2014	724,00	Débito
6/8/2014	724,00	Débito
4/9/2014	724,00	Débito
6/10/2014	724,00	Débito
7/11/2014	724,00	Débito
4/12/2014	724,00	Débito
7/1/2015	724,00	Débito
5/2/2015	788,00	Débito
5/3/2015	788,00	Débito
6/7/2015	710,04	Crédito
7/8/2015	710,04	Crédito
4/9/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	710,04	Crédito
7/10/2015	295,85	Crédito
5/11/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	710,04	Crédito
3/12/2015	295,85	Crédito
11/1/2016	710,04	Crédito
3/2/2016	790,13	Crédito
7/3/2016	790,13	Crédito
5/4/2016	790,13	Crédito
9/5/2016	790,13	Crédito
6/6/2016	790,13	Crédito
5/7/2016	790,13	Crédito
3/8/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	790,13	Crédito
8/9/2016	395,06	Crédito
5/10/2016	790,13	Crédito
7/11/2016	790,13	Crédito
5/12/2016	790,13	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
5/12/2016	395,07	Crédito
4/1/2017	790,13	Crédito
3/2/2017	842,12	Crédito
6/3/2017	842,12	Crédito
5/4/2017	842,12	Crédito
4/5/2017	842,12	Crédito
5/6/2017	842,12	Crédito
5/7/2017	842,12	Crédito
3/8/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	842,12	Crédito
12/9/2017	421,06	Crédito
10/10/2017	842,12	Crédito
6/11/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	842,12	Crédito
6/12/2017	421,06	Crédito
9/1/2018	842,12	Crédito
5/2/2018	859,55	Crédito
7/3/2018	859,55	Crédito
5/4/2018	859,55	Crédito
7/5/2018	859,55	Crédito
7/6/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
8/8/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	859,55	Crédito
5/9/2018	429,77	Crédito
3/10/2018	859,55	Crédito
6/11/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	859,55	Crédito
6/12/2018	429,78	Crédito
8/1/2019	859,55	Crédito
7/2/2019	889,03	Crédito
11/3/2019	889,03	Crédito
4/4/2019	889,03	Crédito
6/5/2019	889,03	Crédito
7/6/2019	889,03	Crédito
4/7/2019	889,03	Crédito
7/8/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	889,03	Crédito
12/9/2019	444,51	Crédito
4/10/2019	889,03	Crédito

Data de ocorrência	Valor histórico (R$)	Tipo da parcela
5/11/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	889,03	Crédito
4/12/2019	444,51	Crédito
6/1/2020	889,03	Crédito
6/2/2020	928,86	Crédito
5/3/2020	928,86	Crédito
6/4/2020	928,86	Crédito

9.4. aplicar individualmente aos responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores indicados na tabela abaixo, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (R$)
Kleber Mejorado Gonzaga	150.000,00
Milton Takeo Ito	40.000,00
Antero Torres Paula	25.000,00
Mario Alberto Schonhardt Ayoroa	20.000,00
Jaime Negreiro Pimentel	10.000,00

9.5. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno/TCU;

9.6. inabilitar os responsáveis Srs. Milton Takeo Ito, Mario Alberto Schonhardt Ayoroa, Kleber Mejorado Gonzaga, Antero Torres Paula e Jaime Negreiro Pimentel para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelos prazos indicados na tabela a seguir, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU:

Responsável	Período da pena de inabilitação
Kleber Mejorado Gonzaga	8 anos
Milton Takeo Ito	6 anos
Mario Alberto Schonhardt Ayoroa	5 anos
Antero Torres Paula	5 anos
Jaime Negreiro Pimentel	5 anos

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

9.8. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, para a adoção das medidas que entender pertinentes, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1767-25/26-P.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) 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 II – CLASSE I – Plenário
TC 029.590/2020-5
Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas; Secretaria de Gestão de Pessoas; Superintendência de Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Amapá (extinta).
Embargante: Carlos Alberto Leite de Souza (CPF 088.115.982-49).

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO A ACÓRDÃO PROFERIDO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Carlos Alberto Leite de Souza em face do Acórdão 1.016/2026-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares e imputou dano e multa ao embargante, ex-servidor pertencente ao quadro de pessoal do extinto Território Federal do Amapá, pelo recebimento indevido tanto de remuneração, quanto de proventos de aposentadoria.

Nos presentes embargos alega a existência de doze omissões, contradições e obscuridades contidas no voto condutor, resumidas a seguir.

a) Primeiro vício (omissão): Ausência de exame expresso da legalidade da própria TCE e de seus pressupostos;

b) segundo vício (omissão e contradição): Ausência de segregação entre remuneração ativa e proventos de aposentadoria;

c) terceiro vício (omissão): Ausência de enfrentamento suficiente dos efeitos do Acórdão 5.241/2016-TCU-2ª Câmara;

d) quarto vício (omissão e obscuridade): Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória

e) quinto vício (omissão): Ausência de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para formação de juízo de fraude funcional e má-fé;

g) sexto vício (omissão): Sentença penal superveniente e ausência de condenação criminal definitiva;

h) sétimo vício (omissão e contradição): Responsabilidade exclusiva do embargante e ausência de apuração dos agentes que atestaram frequência;

i) oitavo vício (omissão): Quantificação do débito e necessidade de revisão da planilha;

j) nono vício (omissão): Proporcionalidade da multa de R$ 500.000,00;

k) décimo vício (omissão): Proporcionalidade da inabilitação por oito anos;

l) décimo primeiro vício (omissão): Incapacidade econômica absoluta e inutilidade do parcelamento ordinário;

m) décimo segundo vício (omissão): Necessidade de suspensão da exigibilidade, da cobrança e de medidas restritivas;

Por fim, requer o conhecimento e a atribuição de efeitos infringentes aos embargos para reconhecer a nulidade ou ilegalidade desta TCE e afastamento das medidas que afetam seu patrimônio jurídico.

É o relatório.

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Carlos Alberto Leite de Souza em face do acórdão 1016/2026-Plenário, por meio do qual esta Corte julgou irregulares as suas contas, imputou dano e multa ao embargante, ex-servidor do quadro de pessoal do extinto território federal do Amapá, pelo recebimento indevido tanto de remuneração, quanto de proventos de aposentadoria.

2.No acórdão embargado, o responsável foi condenado por ter recebido remunerações provenientes de cargo de guarda civil de presídio sem a devida contraprestação laboral entre os anos 2002 e a 2013, período utilizado, posteriormente, para contagem de tempo de aposentadoria, sem o preenchimento dos requisitos legais.

3.Nesta assentada, retorna aos autos o embargante apontando doze vícios, que contemplam omissões, contradições ou obscuridades descritas no relatório que acompanha este voto.

4.Dessa forma, requer que os embargos sejam acolhidos com efeitos infringentes, reconhecidos os vícios apontados, uma vez declarada a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, reconhecida a nulidade da decisão e o afastamento de todos os efeitos que possam afetar seu patrimônio jurídico. Alternativamente, requer o enfrentamento de todas as questões trazidas no âmbito dos embargos.

II

5.Os embargos de declaração, nos termos do art. 287, §1º, do Regimento Interno do TCU, poderão ser opostos no prazo de dez dias, contados do recebimento da notificação, com a indicação de obscuridade, contradição ou omissão da decisão recorrida.

6.Os embargos foram apresentados tempestivamente, uma vez que o ofício de notificação foi elaborado no dia 20/5/202638 e os aclaratórios opostos em 20/5/202639. Considerando que a peça recursal aponta a existência de contradição, omissão e obscuridade, avalio que os requisitos de admissibilidade se encontram preenchidos.

7.Assim, passo à discussão de mérito.

III

8.O embargante aponta doze supostos vícios, assim descritos:

a) 1º: ausência de exame expresso da legalidade da própria TCE e de seus pressupostos (omissão);

1.1.1.1.1.35. [38] peça 54

1.1.1.1.1.36. [39] peça 63 – Na aba histórico

b) 2º: ausência de segregação entre remuneração ativa e proventos de aposentadoria (omissão e contradição);

c) 3º: ausência de enfrentamento suficiente dos efeitos do Acórdão 5.241/2016-2ª Câmara (omissão);

d) 4º: prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória (omissão e obscuridade);

e) 5º: ausência de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para formação de juízo de fraude funcional e má-fé (omissão);

g) 6º: sentença penal superveniente e ausência de condenação criminal definitiva (omissão);

h) 7º: responsabilidade exclusiva do embargante e ausência de apuração dos agentes que atestaram frequência (omissão e contradição);

i) 8º: quantificação do débito e necessidade de revisão da planilha (omissão);

j) 9º: proporcionalidade da multa de R$ 500.000,00 (omissão);

k) 10º: proporcionalidade da inabilitação por oito anos (omissão);

l) 11º: incapacidade econômica absoluta e inutilidade do parcelamento ordinário (omissão);

m) 12º: necessidade de suspensão da exigibilidade, da cobrança e de medidas restritivas (omissão);

9.Evidencia-se, de plano, que as contestações oferecidas, muito embora tentem demonstrar a existência de omissão, contradição e obscuridade na deliberação embargada, buscam rediscutir o mérito da matéria decidida, o que não se coaduna com os estreitos limites da presente espécie recursal.

10.A tentativa de rediscutir o mérito da matéria decidida, como a que ora se observa, por meio de embargos de declaração, é repelida tanto pela doutrina como pela jurisprudência dos tribunais pátrios, inclusive por esta Corte[40].

11.Não há qualquer vício alegado pelo embargante; o primeiro e o terceiro supostos vícios enumerados no relatório tratam de discussões já superadas pelo acórdão 1894/2020-Plenário41, proferido no TC 007.223/2016-1 que não deveriam ser retomadas no âmbito deste processo. Ademais, não verifiquei tais argumentos nas alegações que antecederam o voto, o que inviabiliza o aceite de nova avaliação em sede de embargos.

12.No tocante ao suposto segundo vício, é decorrência lógica, se já tivesse ocorrido a prescrição da primeira irregularidade, qual seja, a ocupação e o recebimento de remuneração sem a contraprestação laboral, nenhum efeito jurídico poderia advir do reconhecimento, assim, o uso do tempo de serviço também seria reconhecido e não haveria qualquer repercussão na ilegalidade da aposentadoria, contudo, se afastada a prescrição e constatada a ilegalidade, há efeitos jurídicos, a contagem do tempo para a aposentadoria também deve ser rejeitada.

13.Observa-se, portanto, a dependência do uso do tempo laboral para o cumprimento dos requisitos de aposentadoria, se afastado o primeiro, o efetivo exercício no cargo, não subsistem os requisitos do outro, a aposentadoria e a devolução dos valores se impõe. Logo, trata-se de *jus sperniandi* e a inexistência de vício no acórdão embargado.

14.No tocante aos mencionados quarto (prescrição), quinto (ausência de processo administrativo disciplinar) e o sexto (vinculação à decisão penal superveniente) vícios, constato que os argumentos do embargante foram devidamente considerados a partir da instrução da UT42, do parecer ministerial43 e incorporados os seus fundamentos às razões de decidir do voto.

1.1.1.1.1.37. [40] *v.g.* Acórdãos 176/2021-Plenário Rel. ministro Aroldo Cedraz, 3.999/2020-2ªCâmara, Rel. ministro Aroldo Cedraz

1.1.1.1.1.38. [41] Rel. min. Aroldo Cedraz

1.1.1.1.1.39. [42] peça 44

1.1.1.1.1.40. [43] peça 48

15.De toda forma, vale lembrar que não se pode confundir ausência de fundamentação com fundamentação concisa ou suficiente para a análise constitucional da lide, obedecendo ao comando do art. 93, IX, da Constituição Federal de 198844.
16.Ao julgador cumpre apreciar a matéria em discussão nos autos de acordo com os aspectos e teses pertinentes à solução da controvérsia, não estando obrigado a rechaçar, um a um, os argumentos expendidos pela parte, quando os fundamentos utilizados já lhe tenham sido suficientes para formar sua razão de decidir. Não há, portanto, que se falar na existência dos vícios apontados.
17.O suposto sétimo vício também inexiste, pois requer discussão sobre questões não mencionadas na sua defesa prévia e, portanto, embora a rediscussão seja cabível em eventual recurso, não o é na estrita via dos embargos.
18.Quanto ao oitavo vício, tanto a suposta omissão referente à mensuração do débito quanto a necessidade de revisão da planilha foram abordadas na citação45 e não discutidas pela defesa, logo, não prospera a alegação recursal.
19.Quanto ao nono e décimo vícios, ainda que de forma sucinta, o voto contemplou as justificativas para a aplicação da multa e para a inabilitação, o que não compromete o decisum. Entendo, pertinente dizer, que a aplicação de sanções, na sistemática processual desta Casa, guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade dos responsáveis, sem guardar conexão com a capacidade financeira ou situação de saúde do agente. O voto avaliou o modo de agir comissivo do embargante e em razão da sua grave conduta valorou a multa e o prazo de inabilitação.
20.Acerca de sua incapacidade econômica e a inutilidade do parcelamento ordinário (décimo primeiro vício), vale acrescentar que o parcelamento ordinário é benefício ao embargante, pois os valores, nos termos da lei, poderiam ser exigíveis em parcela única. Logo, inexiste a omissão aventada.
21.Na mesma linha dos demais vícios, inexiste a décima segunda omissão apontada e que concerne à necessidade de suspensão da exigibilidade e da cobrança e à medidas restritivas. Os embargos e recursos, eventualmente manejados, já possuem os efeitos definidos na lei e tal ponderação no voto não se mostraria adequada.
22.Vê-se, portanto, que não há qualquer omissão, contradição ou obscuridade no voto, mas apenas a insatisfação e a intenção de resistir ao mérito da matéria já decidida neste processo, o que é incabível na via estreita dos embargos de declaração, segundo reconhecido pela jurisprudência deste Tribunal[46]
23.Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1768/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.590/2020-5.

1.1.1.1.1.41. [44] HC 105.349AgR, Rel. min. Ayres Britto, 23/11/2010, 2ª Turma, DJE de 17/2/2011

1.1.1.1.1.42. [45] peça 28, p. 3 e 4, §§ 12 a 14

1.1.1.1.1.43. [46] *v.g.* acórdão 2770/2022-Plenário – Rel ministro Walton Alencar Rodrigues; acórdão 705/2023-Plenário – Rel, ministro Walton Alencar Rodrigues e acórdão 2343/2023-Plenário – Rel. ministro Walton Alencar Rodrigues, bem como da Corte Constitucional (RE 327.376/PR, DJ 12/6/2002; AI 423.108 AgR-ED/DF, DJ 18/2/2005; AI 455.611 AgR-ED/RS, DJ 18/2/2005; e AI 488.470 AgR-ED/RS, DJ 18/2/2005).

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em tomada de contas especial.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsável: Carlos Alberto Leite de Souza (CPF 088.115.982-49).
4. Órgãos/Entidades: Departamento de Centralização de Serviços de Inativos e Pensionistas; Secretaria de Gestão de Pessoas; Superintendência de Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Amapá (extinta).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (Convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, Portaria-TCU 11-SEAE, de20/3/2026).
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Carlos Alberto Leite de Souza em face do acórdão 1016/2026-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas julgou irregulares as contas, imputou dano, aplicou multa e inabilitou o embargante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal;

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

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

9.2. notificar o embargante desta deliberação.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1768-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.
13.4. 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-018.781/2024-1
Natureza: Monitoramento (Relatório de Auditoria).
Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. RELATÓRIO DE AUDITORIA. PROGRAMA SEGURO-DESEMPREGO. (ACÓRDÃO 135/2024 - PLENÁRIO). CUMPRIMENTO INTEGRAL DE PARTE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PARA O APRIMORAMENTO DOS CONTROLES INTERNOS, DA GOVERNANÇA CONTRATUAL E DOS MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO RELACIONADOS À CONCESSÃO E AO PAGAMENTO DO SEGURO-DESEMPREGO. CUMPRIMENTO PARCIAL DE OUTROS ITENS DO ACÓRDÃO, ALÉM DO NÃO CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE UMA RECOMENDAÇÃO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução a cargo da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios (peça 26), que registra e analisa os fatos tratados neste processo, a qual contou com a anuência do Diretor Técnico e do Titular da unidade (peças 27 e 28):

"**I. INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos do monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário (peça 4), de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, proferido no âmbito do TC 006.464/2022-0, que tratou de Relatório de Auditoria nas ações do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) relacionadas aos controles internos do Programa Seguro-Desemprego.

II. HISTÓRICO

2. Na auditoria realizada, o TCU identificou inconsistências relativas a mais de 300 mil requerimentos do seguro-desemprego, com indícios de pagamentos indevidos de parcelas do benefício no período de 2018 a junho de 2022. Tais impropriedades decorreram, principalmente, de fragilidades na governança da relação contratual estabelecida entre a então Secretaria do Trabalho (Strab) pertencente à estrutura do extinto Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

3. Foram igualmente constatadas deficiências nos controles internos do Programa, as quais resultaram em pagamentos indevidos a servidores públicos e a entes subnacionais, totalizando R$ 147 milhões em indícios de pagamentos irregulares no período entre janeiro de 2018 a junho de 2022. Ademais, identificaram-se R$ 544 mil em pagamentos a trabalhadores com fraude presumida nos contratos de trabalho, no intervalo compreendido entre janeiro de 2014 e maio de 2022.

4. A auditoria também concluiu pela ilegalidade do recebimento concomitante do seguro-desemprego com os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão. Ademais, verificou-se a inexistência de segunda instância administrativa para a análise de recursos interpostos contra o indeferimento do benefício, bem como a possibilidade de apresentação de recursos ilimitados para um mesmo requerimento.

5. Por fim, constatou-se a ausência de análise sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos pagamentos efetuados por força de decisão judicial, o que comprometeu a retroalimentação do processo e a utilização dessas informações para o aprimoramento das etapas de habilitação e concessão do benefício.

6. Diante disto, o Acórdão 135/2024-TCU-Plenário (peça 4), de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, deliberou:

'9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e o art. 4°, inciso I, da Resolução/TCU-315/2020, determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação deste acórdão, adote as providências necessárias para:

9.1.1. sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990;

9.1.2. garantir que o Contrato 17/2021, firmado com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários), preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário;

9.1.3. assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c o art. 18, inciso XII, do Decreto 11.068/2022, de forma a:

9.1.3.1. garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir;

9.1.3.2. indicar de forma inequívoca no âmbito da BGSD o fundamento legal para pagamento aos beneficiários de parcelas adicionais, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento;

9.1.3.3. indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício;

9.1.3.4. formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis;

9.1.3.5. garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com 'log de dados', descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas pela Dataprev para garantir a elegibilidade dos solicitantes (tipologias empregadas, bases de dados utilizadas etc.), de modo que as operações sejam rastreáveis e auditáveis;

9.1.3.6 detectar solicitações de Seguro-Desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021;

9.2. com fulcro nos arts. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar:

9.2.1. ao Ministério do Trabalho e Emprego, que:

9.2.1.1. adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do Seguro-Desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e crie um banco de dados com informações detalhadas, como o número da sentença, os valores pagos, a data, o motivo da decisão, entre outros;

9.2.1.2. implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de Seguro-Desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos;

9.2.2. ao Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que normatizem adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão;

9.2.3. ao Ministério da Previdência Social, juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego, que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o Seguro-Desemprego, lançando mão do referido sistema integrado de dados, bem como outros recursos que tenham a disposição, como o CNIS-RPPS, considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3.142/2021 – Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas);

9.2.4. ao Departamento de Gestão de Benefícios/MTE que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de Seguro-Desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts.

311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE, para que adote as ações fiscalizatórias pertinentes;

9.2.5. à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE que utilize as conclusões do presente Relatório de Auditoria e as informações sobre os casos de possíveis recontratações fraudulentas de solicitantes do Seguro-Desemprego como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021;

9.3. informar o Ministério da Previdência Social acerca dos prejuízos, na ordem de R$ 146 milhões, ocorridos no período de 2018 a junho de 2022, devido à falta do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentam, ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das Comissões de Seguridade Social e Família e do Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego, para conhecimento, bem assim para subsidiar eventuais ajustes legais com vistas a evitar uma interpretação indevida da legislação específica sobre o Seguro-Desemprego, em especial acerca da concessão do pagamento acumulado do Seguro-Desemprego com a pensão por morte e/ou com o auxílio-reclusão, quando esses benefícios são suficientes para o sustento do requerente e de sua família, haja vista o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990, além da potencial economia aos cofres do FAT que poderia advir do fim desses pagamentos simultâneos; e

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

7. Por meio da Nota Informativa SEI 1763/2024/MTE (peça 9), o MTE apresentou esclarecimentos e considerações técnicas relativas ao Acórdão 135/2024-TCU-Plenário. Entretanto, foi necessária nova diligência junto ao órgão para atualização e complementação das informações passadas.

8. Em vista disso, esta Unidade Técnica diligenciou o MTE para que encaminhasse documentos e informações pertinentes (peças 12 e 13). O órgão foi cientificado em 4/12/2025. Em resposta à diligência, o Ministério solicitou prorrogação de prazo até 31/12/2025 para o envio das informações solicitadas (peça 19). Ao analisar a solicitação de prorrogação de prazo, a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos informou que o prazo final para manifestação era 19/1/2026, ou seja, posterior à data da dilação do prazo e, portanto, não havendo necessidade de prorrogação (peça 20).

9. Por fim, em 30/12/2025, o MTE enviou as informações e documentos solicitados (peças 21-24), que serão objetos do exame técnico a seguir.

III. EXAME TÉCNICO

10. Este monitoramento refere-se ao Acórdão 135/2024-TCU-Plenário (peça 4), proferido no âmbito do TC 006.464/2022-0. Para fins de sistematização e clareza, as deliberações direcionadas ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e ao Ministério da Previdência Social (MPS) foram organizadas em seis eixos temáticos, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Temas das deliberações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

Temas	Tipo	Destinatário	Subitem
Correção de pagamentos indevidos e observância da legislação do Programa	Determinação	**MTE**	9.1.1 e 9.1.3.6
Adequação contratual e mitigação de riscos ao erário			9.1.2
Qualidade, rastreabilidade e integridade dos dados			9.1.3.1; 9.1.3.4 e 9.1.3.5
Transparência e identificação dos fundamentos dos pagamentos			9.1.3.2 e 9.1.3.3
Tratamento estruturado, padronizado e decisório de recursos e ordens judiciais	Recomendação		9.2.1.1 e 9.2.1.2
		MTE e Codefat	9.2.2
Identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades		MTE e MPS	9.2.3
		D. Gestão de Benefícios/MTE	9.2.4
		SIT/MTE	9.2.5

Fonte: elaboração própria com base nas determinações e nas recomendações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

Tema 1 - Correção de pagamentos indevidos e observância da legislação do Programa

Determinação do subitem 9.1.1 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.1.1. sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990;'

Situação que levou à proposição da deliberação

11. Foram identificados indícios de pagamento de 382.962 parcelas do seguro-desemprego, no período de janeiro de 2018 a junho de 2022, em quantitativo superior ao legalmente permitido. Conforme art. 4º, da Lei 7.998/1990, alterado pela Lei 13.134/2015, o benefício do seguro-desemprego poderá ser concedido ao trabalhador desempregado por período máximo de 3 a 5 meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo. Esses indícios decorreram de análises realizadas a partir da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), disponibilizada pelo MTE aos auditores do TCU.

12. Com o objetivo de verificar a conformidade do número de parcelas pagas com os limites legais, a equipe de auditoria efetuou cruzamento de dados utilizando a BGSD, base adotada pelos gestores do MTE para a gestão do Programa do Seguro-Desemprego e única fonte de dados do Programa disponibilizada ao TCU. A análise consistiu na comparação entre as parcelas devidas e as parcelas efetivamente pagas no período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

Providências adotadas e comentários dos gestores

13. Por meio da Nota Informativa SEI 1763/2024/MTE (peça 9), o MTE informou que a Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional adotou providências para a obtenção, junto à equipe de auditoria do TCU, das informações objeto de avaliação, com a identificação dos respectivos CPFs e requerimentos de seguro-desemprego.

14. Após reanálise dos dados na Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), constatou-se a implementação da demanda corretiva DM.101457, considerada suficiente para sanar a impropriedade apontada pelo TCU, não tendo sido identificados pagamentos em desconformidade com o art. 4º, da Lei 7.998/1990.

15. Em razão desse resultado, o MTE informou não haver necessidade de ajustes no sistema operacional do seguro-desemprego, o qual se encontra em conformidade com a legislação vigente, ressaltando ainda que a base de gestão já estaria devidamente corrigida.

16. Posteriormente, em diligência realizada para obtenção de informações atualizadas (peça

12), o órgão reiterou, por meio da Nota Técnica SEI 7742/2025/MTE (peça 22), que a demanda corretiva havia sido implementada e que as inconsistências foram sanadas, não sendo identificados pagamentos irregulares nem necessidade de novas adequações no sistema ou na base de dados.

Análise

17. As informações encaminhadas pelo MTE indicam que a demanda corretiva DM.101457 já havia sido previamente implementada e que, após a reanálise realizada, não foram identificados pagamentos em desconformidade com o art. 4º da Lei 7.998/1990. Contudo, a manifestação restringe-se à afirmação da inexistência atual de irregularidades, sem a apresentação de evidências adicionais que permitam aferir a efetiva correção das inconsistências apontadas.

18. Nessas circunstâncias, embora haja declaração de saneamento da inconsistência e de inexistência de pagamentos indevidos em curso, a insuficiência de elementos comprobatórios exige a realização de novo monitoramento, com vistas à reanálise dos dados e à verificação da efetividade das providências adotadas. Assim, considera-se que a determinação foi parcialmente cumprida.

Determinação do subitem 9.1.3.6 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.1.3.6 detectar solicitações de Seguro-Desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021;'

Situação que levou à proposição das deliberações

19. Foram identificados indícios de fraude no seguro-desemprego associados à rescisão e à readmissão do trabalhador pelo mesmo empregador em prazo inferior a 90 dias, em afronta à Portaria/MTP 671/2021 e à Portaria/MTA 384/1992. A ausência de controles específicos para esse tipo de ocorrência contribuiu para pagamentos irregulares e potencial prejuízo ao erário.

20. A legislação caracteriza a recontratação em prazo inferior a 90 dias como fraude presumida, sujeita à aplicação de sanções administrativas e trabalhistas.

21. Com base em cruzamento de dados da BGSD, no período de 2014 a junho de 2022, foram identificados 315 casos enquadráveis nessa tipologia de fraude.

Providências adotadas e comentários dos gestores

22. Por meio da Nota Técnica SEI 7742/2025/MTE (peça 22), o MTE informou a abertura da demanda DM.203248 junto à Dataprev, em 21/3/2024, com o objetivo de realizar levantamento detalhado de situações de reemprego de beneficiários do seguro-desemprego.

23. O MTE informou ainda que, segundo o Relatório Dataprev (SEI 5043500), foram identificados 42.256 requerimentos com registro de reemprego após 1º/1/2022, dos quais aproximadamente 93% já haviam sido objeto de notificação, o que indica adequada efetividade dos mecanismos de detecção existentes.

24. O relatório foi encaminhado à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), no âmbito do processo 19965.200818/2025-17, para definição conjunta do formato, da periodicidade e dos meios de compartilhamento dessas informações, de modo a subsidiar o planejamento das ações fiscais.

25. Adicionalmente, o MTE informou a adoção, no âmbito da Secretaria de Proteção ao Trabalhador (SPT), de trilhas internas de auditoria voltadas à identificação de padrões recorrentes de contratação, demissão e recontratação de trabalhadores beneficiários do Programa, com indícios de irregularidade. Como exemplos, foram citadas as Trilhas 23_068 e 25_877, que resultaram em bloqueios de pagamentos e em economias estimadas, desde sua implementação, de aproximadamente R$ 1,8 milhão e R$ 200 mil, respectivamente.

26. A Trilha 23_068 - PJ refere-se à genitora que contrata, demite e recontrata o filho após o gozo do benefício do seguro-desemprego, reiteradas vezes, foi implementada em 09/2023 e é detalhada na figura a seguir:

Figura 1 - Trilha 23_068 - PJ

Fonte: Nota Técnica SEI 7742/2025/MTE (peça 22, p. 4).

27. A Trilha 25_877 - PJ refere-se ao empregador que contrata, demite e recontrata um mesmo conjunto de trabalhadores, após o gozo do benefício do seguro-desemprego, reiteradas vezes, foi implementada em 10/2025 e é detalhada na figura a seguir:

Figura 2 - Trilha 25_877 - PJ

Fonte: Nota Técnica SEI 7742/2025/MTE (peça 22, p. 4).

Análise

28. As informações apresentadas demonstram a adoção de providências efetivas para a identificação de reempregos com o mesmo empregador em prazo inferior a 90 dias, incluindo a abertura de demanda específica junto à Dataprev, a elaboração de relatório analítico e o encaminhamento das informações à Secretaria de Inspeção do Trabalho. Ademais, foram relatadas trilhas internas de auditoria que resultaram em bloqueios de pagamentos e em economias ao erário. Diante disso, considera-se que a determinação foi cumprida.

Tema 2 - Adequação contratual e mitigação de riscos ao erário.

Determinação do subitem 9.1.2 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

‘9.1.2. garantir que o Contrato 17/2021, firmado com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários), preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário;’

Situação que levou à proposição da deliberação

29. As inconsistências identificadas nas solicitações que resultaram no pagamento de parcelas indevidas, no período de janeiro 2018 a junho de 2022, decorreram, principalmente, de fragilidades na governança da relação contratual entre a Secretaria do Trabalho (Strab) e a Dataprev. Tais falhas comprometeram a adequada operacionalização dos cruzamentos de dados destinados à verificação da elegibilidade dos beneficiários.

30. Nesse contexto, mostra-se necessária a alteração do Contrato 17/2021, ou de instrumento que venha a substituí-lo, com o aperfeiçoamento de suas cláusulas, de modo a prever garantias mínimas quanto à qualidade e à conformidade dos serviços prestados, bem como a possibilidade de aplicação de penalidades à contratada em casos de erros graves comprovados que possam ocasionar dano ao erário.

31. Embora o contrato possua elevada relevância material e trate de atividades críticas, os

serviços descritos apresentam caráter excessivamente genérico, sem disciplinamento expresso acerca de mecanismos de responsabilização por falhas na execução contratual.

Providências adotadas e comentários dos gestores

32. A Coordenação do Seguro Desemprego do MTE afirmou que o sistema operacional do Seguro-Desemprego está aderente à legislação aplicável, especialmente à Lei 7.998/1990. Quanto à inclusão de cláusulas contratuais com penalizações à Dataprev por erro grave, afirma tratar-se de matéria de gestão contratual, sob responsabilidade da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI/MTE (peça 9).

Análise

33. A Coordenação do Seguro Desemprego do MTE reconhece a necessidade de observância da legislação aplicável ao Seguro-Desemprego, porém transfere a responsabilidade pela inclusão de cláusulas contratuais sancionatórias à DTI/MTE, área de gestão contratual, sem demonstrar providências concretas adotadas para atender à determinação. Embora a adequação sistêmica à Lei 7.998/1990 tenha sido afirmada, não houve comprovação de que o Contrato 17/2021 tenha sido ajustado ou que esteja em curso iniciativa formal para esse fim. Assim, verifica-se que a determinação não foi cumprida.

Tema 3 - Qualidade, rastreabilidade e integridade dos dados

Determinação do subitem 9.1.3.1 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

‘9.1.3.1. garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir;’

Situação que levou à proposição das deliberações

34. O dano ao erário identificado decorre, fundamentalmente, de falhas na Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), que apresentou registros inconsistentes e incompletos utilizados no processamento dos benefícios.

35. A auditoria constatou a inexistência, na BGSD, de campos específicos que informassem o motivo do pagamento de parcelas adicionais e o respectivo fundamento legal, conforme previsto nas Resoluções do Codefat. Essa lacuna informacional inviabiliza a adequada rastreabilidade dos pagamentos realizados.

36. Também foram verificadas divergências entre os dados constantes da BGSD e aqueles registrados no sistema operacional da Dataprev, indicando desalinhamento entre as bases utilizadas para a gestão e a execução dos pagamentos do Programa.

37. Essas inconsistências, aparentemente não detectadas anteriormente, comprometem a confiabilidade da base de dados e dificultam tanto a correta avaliação da regularidade dos pagamentos quanto a adequada gestão da relação contratual associada à operacionalização do Seguro-Desemprego.

Providências adotadas e comentários dos gestores

38. O MTE informou que o BGSD e o sistema do Seguro-Desemprego passam por atualizações contínuas junto à Dataprev, de modo a garantir a confiabilidade dos dados. Ainda, afirmou que as inconsistências identificadas pela auditoria, bem como aquelas verificadas rotineiramente pela equipe responsável, são analisadas e corrigidas (peça 9).

Análise

39. As informações apresentadas apontam a existência de rotinas contínuas de atualização e correção da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), bem como a reavaliação das inconsistências identificadas pela auditoria e pelas equipes internas. Todavia, a manifestação não explicita a adoção de mecanismos estruturados de validação, controles automatizados ou indicadores formais de qualidade dos dados. Diante disso, conclui-se que a determinação foi cumprida apenas de forma parcial e torna-se necessário novo monitoramento, com vistas à reanálise dos dados e à verificação da efetividade das providências adotadas.

Determinação do subitem 9.1.3.4 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

‘9.1.3.4. formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis;’

Situação que levou à proposição das deliberações

40. Na amostra de 29 requerimentos analisados, identificaram-se dois casos em que agentes credenciados promoveram a alteração do número de meses trabalhados, com registro de quantitativo superior ao inicialmente informado. Nessas situações, a Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD) não registrava os motivos do ajuste nem os valores atualizados decorrentes da modificação.

41. Em outros requerimentos examinados, a Strab indicou alterações no número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, igualmente efetuadas por agentes credenciados, resultando na correvisão da quantidade de parcelas concedidas. Trata-se de informação sensível, uma vez que impacta diretamente o cálculo do benefício.

42. Apesar dessas alterações, a BGSD manteve apenas os dados originalmente registrados, sem incorporar as informações supostamente atualizadas ou o histórico das modificações realizadas. A ausência de rastreabilidade compromete a confiabilidade e a integridade da base de dados.

43. Ademais, revela-se preocupante o fato de informações que deveriam ser apuradas automaticamente a partir das bases do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) serem passíveis de alteração manual, sem registro transparente na BGSD. O órgão não esclareceu se tais modificações observam critérios de regularidade nem quais controles estão instituídos para assegurar que ajustes no número de parcelas ocorram exclusivamente mediante comprovação adequada de erro.

Providências adotadas e comentários dos gestores

44. Em resposta à determinação, o MTE informou que as alterações nos requerimentos de seguro-desemprego são registradas por logs consultáveis no sistema operacional e na base de gestão. Além disso, apresentou extração de dados da base de gestão (peça 9), a título exemplificativo. Não obstante, o próprio órgão indicou a necessidade de realizar estudo para avaliar de forma mais estruturada o registro e as variações do campo ‘meses trabalhados’ na base de gestão (peça 22).

Análise

45. Embora o MTE informe que as alterações nos requerimentos sejam registradas por meio de logs, verifica-se que, especificamente em relação ao campo ‘meses trabalhados’, ainda não foi implementada solução definitiva. Há a indicação de estudo futuro para avaliação do registro e do controle das variações desse dado. Desse modo, conclui-se que a determinação foi parcialmente cumprida, permanecendo pendente a implementação de mecanismo que assegure o registro auditável das alterações relativas aos meses trabalhados. Desse modo, torna-se necessário novo monitoramento, com vistas à reanálise dos dados e à verificação da efetividade das providências adotadas.

Determinação do subitem 9.1.3.5 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

‘9.1.3.5. garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com ‘log de dados’ descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas pela Dataprev para garantir a elegibilidade dos solicitantes (tipologias empregadas, bases de dados utilizadas etc.), de modo que as operações sejam rastreáveis e auditáveis;’

Situação que levou à proposição das deliberações

46. No que se refere à fiscalização exercida pelo MTE sobre a execução do contrato, a equipe de auditoria identificou falhas relevantes que podem ensejar pagamentos indevidos do seguro-desemprego.

47. Verificou-se a inexistência, na Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), de registros que indiquem os fundamentos legais que justificam o pagamento de parcelas adicionais aos beneficiários. Também não há, na BGSD, registros das alterações realizadas no campo relativo aos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, tampouco do histórico dessas modificações. Adicionalmente, não foram identificados registros das verificações efetuadas pelo operador de tecnologia da informação destinadas à confirmação da elegibilidade dos beneficiários do Programa.

48. Diante desse cenário, a equipe de auditoria entende que cada lote de pagamento do benefício deveria ser acompanhado de registros auditáveis (logs de dados) que descrevam todos os eventos relevantes do processamento, especialmente as verificações realizadas para aferição da

elegibilidade, de modo a assegurar a rastreabilidade e a possibilidade de auditoria das operações realizadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

49. O MTE afirmou que os logs, tanto das alterações manuais quanto das automáticas, já são registradas pelo sistema operacional, garantido, portanto, a rastreabilidade dos eventos relevantes (peça 9).

Análise

50. O MTE informou a existência de registros de logs no sistema operacional, abrangendo tanto alterações manuais quanto automáticas. Entretanto, não restou demonstrado que tais registros se materializam em relatórios consolidados por lote de pagamento, conforme determinado no acórdão, nem que contenham, de forma estruturada e sistemática, as verificações realizadas pela Dataprev para a aferição da elegibilidade dos beneficiários. Nesses termos, conclui-se que a determinação foi cumprida apenas parcialmente e torna-se necessário novo monitoramento, com vistas à reanálise dos dados e à verificação da efetividade das providências adotadas.

Tema 4 - Transparência e identificação dos fundamentos dos pagamentos

Determinação do subitem 9.1.3.2 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.1.3.2. indicar de forma inequívoca no âmbito da BGSD o fundamento legal para pagamento aos beneficiários de parcelas adicionais, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento;'

Situação que levou à proposição das deliberações

51. A equipe de auditoria verificou a inexistência, na Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), de campos que indiquem o motivo do pagamento de parcelas adicionais e o respectivo fundamento legal, notadamente a Resolução do Codefat aplicável. Tal lacuna inviabiliza a adequada identificação das hipóteses que justificariam a concessão de parcelas além do limite ordinário.

52. Nos termos do art. 4º da Lei 7.998/1990, ressalvadas as exceções previstas no §5º, os trabalhadores fazem jus, na primeira habilitação ao Seguro-Desemprego, a quatro ou cinco parcelas, e, na segunda ou demais habilitações, a três, quatro ou cinco parcelas, conforme o número de meses trabalhados nos últimos 36 meses. O § 5º do referido artigo prevê a possibilidade excepcional de prorrogação do benefício por até dois meses, geralmente em situações de calamidade pública reconhecidas pela autoridade administrativa competente.

53. A aplicação dessa exceção demanda a edição de Resolução específica do Codefat, na qual devem ser explicitadas as condições para o prolongamento do benefício, incluindo o período de extensão, os municípios abrangidos e o grupo de trabalhadores alcançados pela medida.

Providências adotadas e comentários dos gestores

54. Segundo o MTE, o sistema operacional já identifica as parcelas adicionais e registra a resolução do Codefat que lhes dá fundamento legal, por meio de variáveis específicas na base de gestão do Seguro-Desemprego, permitindo a indicação do tipo de parcela e a vinculação à resolução correspondente, conforme exemplificado na extração apresentada na figura abaixo (peça 9):

Figura 3 – Extração para exemplificação do registro de parcelas adicionais

a) CS_PARCELA, cujo valor "2" identifica parcela adicional; e

b) ID_RESOLUCAO_PARCELA_ADICIONAL, chave estrangeira vinculada à tabela de resoluções.

Resolução Codefat	Tipo Parcela	Qtd Parcela Paga	Valor Parcela Paga
1001	Adicional	203.206	360.336.116,00
1340	Adicional	5.678	9.889.628,00
980	Adicional	63.985	106.919.085,00
TOTAL		**272.869**	**477.144.829,00**

Fonte: Nota Técnica SEI 7742/2025/MTE (peça 22, p. 2).

Análise

55. O MTE demonstrou que o sistema já contempla variáveis específicas capazes de identificar parcelas adicionais e vinculá-las às respectivas resoluções do Codefat, permitindo a identificação do fundamento legal do pagamento. Dessa forma, considera-se cumprida a determinação.

Determinação do subitem 9.1.3.3 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.1.3.3. indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício;'

Situação que levou à proposição das deliberações

56. Diante das falhas identificadas, a equipe de auditoria entendeu que cada lote de pagamento do benefício deve ser acompanhado de registros auditáveis (logs de dados), estruturados e completos, que documentem todos os eventos relevantes do processamento, especialmente as verificações realizadas para a aferição da elegibilidade. Ademais, tais registros devem permitir a identificação inequívoca, no âmbito da BGSD, da solicitação ou habilitação à qual se refere a concessão do benefício, de modo a assegurar plena rastreabilidade e adequada possibilidade de auditoria das operações efetuadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

57. Conforme exposto pelo MTE, a vinculação entre a solicitação e a concessão do benefício já está disponível na BGSD, em razão de correção efetuada pela demanda DM.101457 (peça 9).

Análise

58. Conforme informado, a vinculação entre a solicitação e a concessão do benefício teria sido implementada na BGSD em decorrência da demanda DM.101457, providência que, em tese, atende ao comando do acórdão ao ampliar a rastreabilidade e a auditabilidade dos registros. Contudo, não foram apresentadas evidências que comprovem a efetiva implementação da medida, razão pela qual se conclui que a determinação foi cumprida apenas parcialmente, sendo necessário novo monitoramento para verificação de sua adequação.

Tema 5 - Tratamento estruturado, padronizado e decisório de recursos e ordens judiciais.

Recomendação do subitem 9.2.1.1 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.1.1. adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do Seguro-Desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e crie um banco de dados com informações detalhadas, como o número da sentença, os valores pagos, a data, o motivo da decisão, entre outros;'

Situação que levou à proposição das deliberações

59. Constatou-se a inexistência de avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos, bem como dos dados relativos aos pagamentos de seguro-desemprego decorrentes de decisões judiciais. Essa lacuna decorre da ausência de mecanismos formais de feedback sobre os recursos interpostos e de controle estruturado quanto à quantificação e ao detalhamento das ordens judiciais que determinam o pagamento do benefício.

60. Como consequência, há prejuízo à qualidade do processo decisório voltado ao enfrentamento das causas que motivam a interposição de recursos administrativos e ações judiciais, além de dificuldades para a padronização e a uniformização das decisões adotadas no âmbito administrativo.

Providências adotadas e comentários dos gestores

61. O MTE declarou que acatou a recomendação, abrindo, assim, a demanda DM.099649, que visa a captura e registro, no sistema operacional e na BGSD, das informações relativas às sentenças judiciais que determinam o pagamento do Seguro-Desemprego (peça 9).

Análise

62. O MTE informou a abertura de demanda específica voltada à captura e ao registro de informações relativas às sentenças judiciais que determinam o pagamento do seguro-desemprego. Embora a iniciativa esteja alinhada à recomendação do Tribunal, não foram apresentados resultados concretos nem evidências que comprovem a efetiva implementação e o funcionamento do banco de dados. Assim, conclui-se que a recomendação foi atendida apenas parcialmente. Ainda que se

reconheça o caráter colaborativo das recomendações do Tribunal, entende-se necessária a continuidade do monitoramento, diante de sua relevância e da ausência de comprovação quanto à implementação efetiva da medida.

Recomendação do subitem 9.2.1.2 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.1.2. implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de Seguro-Desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos;'

Situação que levou à proposição da deliberação

63. Embora haja verificação de anomalias, não existe avaliação sistemática das análises realizadas, com exame estruturado do quantitativo de recursos deferidos e indeferidos, dos respectivos fundamentos ou da qualidade técnica das decisões. Em razão disso, inexiste análise crítica capaz de identificar oportunidades de aprimoramento do processo de habilitação e concessão, de modo a mitigar a recorrência de recursos administrativos.

64. Essa lacuna gera impactos relevantes: para a Administração, custos operacionais elevados para a análise dos recursos; para os trabalhadores, atrasos no pagamento do benefício, em contexto de acentuada vulnerabilidade socioeconômica. A utilização sistemática dos resultados das análises já realizadas constitui, portanto, elemento essencial para o aperfeiçoamento do processo e para a redução da interposição de recursos desnecessários.

65. De forma correlata, também se verificou a ausência de análise estruturada dos dados relativos aos pagamentos de seguro-desemprego decorrentes de decisões judiciais. Os trabalhos de auditoria evidenciaram que não há captura sistemática das informações das sentenças que determinaram tais pagamentos, tampouco conhecimento consolidado acerca das causas que ensejaram a concessão judicial do benefício.

Providências adotadas e comentários dos gestores

66. O MTE informou que as recomendações do subitem em análise estão alinhadas às ações atualmente em curso. Nesse contexto, destacou quatro iniciativas principais: a realização de capacitações regionais ao longo de 2023 e 2024, voltadas ao aprimoramento do entendimento e da operacionalização das análises; a realização de reuniões semanais com as unidades regionais em 2024, com vistas ao compartilhamento de diretrizes, à uniformização de procedimentos e ao alinhamento de práticas; a revisão do Manual Operacional de Análise de Recursos do seguro-desemprego, com foco na padronização e na clareza das orientações relativas aos recursos administrativos e aos pagamentos decorrentes de decisões judiciais; e a implementação de adequações sistêmicas destinadas a assegurar maior padronização das análises e eficiência no processo decisório (peça 9).

67. Segundo o órgão, essas medidas visam fortalecer o monitoramento contínuo e sistemático dos resultados, viabilizar a produção de informações mais consistentes, promover a uniformização das decisões administrativas e atuar sobre as causas que ensejam a interposição de recursos administrativos e ações judiciais.

Análise

68. As ações informadas pelo MTE evidenciam esforço consistente para o aprimoramento da avaliação dos recursos administrativos e dos pagamentos decorrentes de decisões judiciais, por meio de capacitações, reuniões periódicas, revisão de manuais e adequações sistêmicas. Tais iniciativas indicam a implementação de mecanismos voltados ao monitoramento contínuo e à uniformização das decisões, razão pela qual se conclui pelo atendimento da recomendação.

Recomendação do subitem 9.2.2 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.2. ao Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que normatizem adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de

recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão;'

Situação que levou à proposição da deliberação

69. Constatou-se a inexistência de instância administrativa revisora à qual os requerentes do seguro-desemprego possam recorrer para reverter decisões que indeferem o recurso inicial. Verificou-se, ainda, a possibilidade de interposição reiterada de recursos contra decisões denegatórias, sendo o único limite estabelecido o prazo de até dois anos após a demissão.

70. Essas fragilidades decorrem da ausência de normatização que discipline o número de recursos admissíveis e que institua segunda instância administrativa de revisão. Como consequência, observa-se a proliferação de recursos potencialmente evitáveis e a perda de eficiência do processo decisório, que poderia ser mitigada com a atuação de instância revisora especializada.

Providências adotadas e comentários dos gestores

71. Em resposta, o MTE informou que a recomendação do TCU foi atendida com a edição da Resolução Codefat 957/2022, que passou a disciplinar de forma abrangente o macroprocesso de recursos administrativos do seguro-desemprego. A norma definiu com clareza o escopo dos recursos admissíveis, estabeleceu prazo de 120 dias para interposição, limitou as razões recursais aos fundamentos da decisão inicial e vedou a apreciação de matérias dependentes de cláusulas contratuais ou de fatos não registrados nas bases oficiais (peça 9).

72. Adicionalmente, a Resolução instituiu instância administrativa única de julgamento, atribuída à Secretaria de Trabalho, conferindo caráter definitivo às decisões proferidas nessa esfera. Previu, ainda, a comunicação dos resultados ao trabalhador por meio do Portal gov.br e da Carteira de Trabalho Digital, assegurando maior transparência e previsibilidade ao procedimento.

Análise

73. A edição da Resolução Codefat 957/2022 atende diretamente às recomendações do Tribunal, ao disciplinar o macroprocesso de recursos administrativos, estabelecer critérios objetivos para sua interposição e instituir instância decisória definitiva. Dessa forma, considera-se a recomendação integralmente atendida.

Tema 6 - Identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades.

Recomendação do subitem 9.2.3 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.3. ao Ministério da Previdência Social, juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego, que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o Seguro-Desemprego, lançando mão do referido sistema integrado de dados, bem como outros recursos que tenham a disposição, como o CNIS-RPPS, considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3.142/2021 – Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas);'

Situação que levou à proposição da deliberação

74. Constatou-se a ocorrência de pagamentos de seguro-desemprego a trabalhadores que mantinham renda decorrente de vínculo de trabalho formal com a Administração Pública, em desacordo com o art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990. Tal situação decorre da ausência de dados de parcela dos servidores públicos nas bases utilizadas pelo Programa para a verificação da regularidade dos pagamentos, o que resultou na concessão indevida do benefício a agentes detentores de renda proveniente de cargo público.

Providências adotadas e comentários dos gestores

75. O MTE informou que o atendimento à recomendação do TCU vem sendo promovido mediante o fortalecimento da atuação integrada com o Ministério da Previdência Social, com destaque para a implementação e o contínuo aprimoramento do eSocial. A plataforma centraliza e padroniza informações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, inclusive de entes públicos, ampliando a capacidade de cruzamento de dados e a identificação de servidores públicos com vínculo ativo que requeiram indevidamente o seguro-desemprego.

76. Adicionalmente, o eSocial possibilita fiscalização mais tempestiva e eficiente, com verificação quase em tempo real de vínculos e detecção de inconsistências, em conformidade com as

diretrizes do Acórdão 3.142/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, relativas ao uso de sistemas integrados para o controle e a prevenção de irregularidades (peça 9).

Análise

77. As informações apresentadas evidenciam atuação articulada entre o MTE e o MPS, com destaque para a utilização do eSocial como instrumento de integração e cruzamento de dados. As medidas adotadas mostram-se compatíveis com o objetivo da recomendação e alinhadas às diretrizes estabelecidas no Acórdão 3.142/2021-TCU-Plenário, razão pela qual se conclui que a recomendação foi implementada.

Recomendação do subitem 9.2.4 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.4. ao Departamento de Gestão de Benefícios/MTE que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de Seguro-Desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE, para que adote as ações fiscalizatórias pertinentes;'

Situação que levou à proposição da deliberação

78. Foram identificados indícios de fraude em contratos de trabalho de requerentes do seguro-desemprego, caracterizados pela demissão e posterior recontratação pelo mesmo empregador em prazo inferior a 90 dias, em desacordo com a Portaria/MTP 671/2021 e, anteriormente, com a Portaria/MTE 384/1992. Essas ocorrências decorrem da inexistência de avaliação específica, por parte dos gestores do Programa, dos casos de recontratação em prazo inferior ao permitido, o que favorece a concessão indevida do benefício e pode resultar em danos ao erário.

Providências adotadas e comentários dos gestores

79. O MTE informou que vem adotando medidas para atender à recomendação do TCU relativa à detecção e ao bloqueio de pagamentos irregulares de seguro-desemprego em casos de reemprego com o mesmo empregador em prazo inferior a 90 dias, nos termos da Portaria/MTP 671/2021. A Coordenação do Seguro Desemprego registrou que, embora a competência fiscalizatória e sancionatória seja da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), a Coordenação estruturou ações para subsidiar sua atuação, em conformidade com o desmembramento da recomendação do Tribunal (peça 9).

80. Nesse contexto, foi aberta a demanda DM.203248 junto à Dataprev, em março de 2024, resultando em relatório que identificou 42.256 requerimentos com reemprego após 1º/1/2022, dos quais cerca de 93% já haviam sido notificados, indicando efetividade dos mecanismos de detecção. As informações foram formalmente encaminhadas à SIT, com definição conjunta de formato, periodicidade e meio de envio, ficando a remessa periódica sob responsabilidade da Coordenação de Análise e Monitoramento de Riscos (peça 22).

81. Adicionalmente, a Secretaria de Proteção ao Trabalhador passou a adotar trilhas internas de auditoria voltadas à identificação de padrões recorrentes de contratação e demissão, com indícios de burla ao Programa do Seguro-Desemprego, reforçando o uso das informações como subsídio ao planejamento das ações de inspeção do trabalho (peça 22).

Análise

82. Considerando que o encaminhamento periódico das informações relativas às presunções de fraude foi tratado no contexto das providências descritas no subitem 9.1.3.6, e que houve efetivo compartilhamento de dados com a Secretaria de Inspeção do Trabalho, entende-se que a recomendação foi atendida.

Recomendação do subitem 9.2.5 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

'9.2.5. à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE que utilize as conclusões do presente Relatório de Auditoria e as informações sobre os casos de possíveis recontratações fraudulentas de solicitantes do Seguro-Desemprego como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021;'

Situação que levou à proposição da deliberação

83. O conjunto de atividades desenvolvidas, as discussões realizadas, bem como as

determinações e recomendações propostas devem subsidiar o aprimoramento da supervisão do Programa do Seguro-Desemprego, contribuindo para a redução dos riscos de pagamentos irregulares e para o aperfeiçoamento dos macroprocessos de recursos administrativos e de concessões por decisão judicial, de forma a conferir maior eficácia, eficiência e efetividade aos serviços prestados, em consonância com sua relevante função social e com as demandas atuais da sociedade.

Providências adotadas e comentários dos gestores

84. O órgão não respondeu à recomendação presente no subitem 9.2.5 do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário.

Análise

85. O órgão não apresentou manifestação específica acerca da recomendação constante do subitem 9.2.5, o que inviabiliza a verificação da adoção de providências pela Secretaria de Inspeção do Trabalho. Embora se reconheça o caráter orientativo e colaborativo da recomendação, entende-se pertinente realizar novo monitoramento, a fim de verificar se a Secretaria passou a incorporar, de forma estruturada, informações sobre possíveis recontratações fraudulentas como subsídio ao planejamento das inspeções do trabalho.

IV. CONCLUSÃO

86. A presente análise tratou das respostas às diligências realizadas no âmbito do monitoramento das determinações e recomendações constantes das deliberações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. As deliberações analisadas referem-se a providências voltadas ao aprimoramento dos controles internos, da governança contratual e dos mecanismos de fiscalização relacionados à concessão e ao pagamento do Seguro-Desemprego.

87. A apreciação das manifestações encaminhadas pelo MTE revela cumprimento integral a parte das determinações e recomendações, notadamente nos subitens **9.1.3.2, 9.1.3.6**, **9.2.1.2**, **9.2.2**, **9.2.3** e **9.2.4**, nos quais foram demonstradas providências concretas e compatíveis com os comandos do acórdão. Destacam-se, nesse conjunto, a adoção de rotinas efetivas para identificação de reempregos irregulares, a implementação de variáveis sistêmicas que asseguram a rastreabilidade do fundamento legal dos pagamentos, o aprimoramento da gestão dos recursos administrativos e a edição de normativos que estruturam o macroprocesso decisório, bem como a atuação articulada entre órgãos para integração e cruzamento de bases de dados.

88. Em contrapartida, verificou-se que diversos subitens foram cumpridos apenas parcialmente, em razão da insuficiência de evidências que comprovem a plena implementação e a efetividade das medidas informadas. Essa condição foi observada nos subitens **9.1.1**, **9.1.3.1**, **9.1.3.3, 9.1.3.4, 9.1.3.5** e **9.2.1.1**, nos quais as respostas se limitaram, em grande medida, a declarações de saneamento, descrição de rotinas genéricas ou abertura de demandas técnicas, sem a apresentação de registros, relatórios estruturados ou outros elementos capazes de subsidiar a verificação objetiva das providências adotadas, o que enseja a necessidade de novo monitoramento.

89. Adicionalmente, constatou-se o não cumprimento da determinação do subitem **9.1.2**, em virtude da ausência de ações concretas voltadas à adequação contratual pois foi indicado apenas atribuição de responsabilidades a outras áreas.

90. Por fim, no que se refere ao subitem **9.2.5**, a inexistência de manifestação específica do órgão responsável inviabilizou a avaliação quanto à adoção de providências pela Secretaria de Inspeção do Trabalho, permanecendo a recomendação pendente de cumprimento.

91. Diante desse conjunto de resultados, conclui-se pela necessidade de continuidade do monitoramento em relação aos subitens considerados não cumpridos ou parcialmente cumpridos, com vistas à reanálise dos dados e à confirmação da efetividade das ações informadas.

92. Do exposto, o monitoramento é resumido na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Situação de atendimento das deliberações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário

Tema auditado	Tipo	Destinatário	Subitem	Situação
Correção de pagamentos indevidos e observância da legislação do Programa	Determinação	MTE	9.1.1	Parcialmente cumprida
			9.1.3.6	Cumprida
Adequação contratual e mitigação de riscos ao erário			9.1.2	Não cumprida
Qualidade, rastreabilidade e integridade dos dados			9.1.3.1	Parcialmente cumprida
			9.1.3.4	Parcialmente cumprida
			9.1.3.5	Parcialmente cumprida
Transparência e identificação dos fundamentos dos pagamentos			9.1.3.2	Cumprida
			9.1.3.3	Parcialmente cumprida
Tratamento estruturado, padronizado e decisório de recursos e ordens judiciais	Recomendação		9.2.1.1	Parcialmente implementada
			9.2.1.2	Implementada
		MTE e Codefat	9.2.2	
Identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades		MTE e MPS	9.2.3	
		D. Gestão de Benefícios/ MTE	9.2.4	
		SIT/MTE	9.2.5	Não implementada

Fonte: elaboração própria

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante o exposto, em relação às deliberações constantes no Acórdão 135/2024-TCU-Plenário, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar **cumpridas** as determinações dos subitens 9.1.3.2 e 9.1.3.6;

b) considerar **não cumprida** a determinação do subitem 9.1.2 e **parcialmente cumpridas** as determinações dos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4 e 9.1.3.5;

c) considerar **implementadas** as recomendações dos subitens 9.2.1.2, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4;

d) considerar **parcialmente implementada** a recomendação do subitem 9.2.1.1 e **não implementada** a recomendação do subitem 9.2.5;

e) **fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de autorizar a AudBenefícios a continuar o monitoramento dos itens/subitens do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário;

f) **informar** à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

g) **apensar os autos** ao processo originário, TC 006.464/2022-0."

É o Relatório.

VOTO

Trata-se do monitoramento das determinações e recomendações exaradas no Acórdão 135/2024-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do TC 006.464/2022-0, que tratou da Auditoria realizada nas

ações do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), atualmente Ministério do Trabalho e Emprego (TEM), com o objetivo de verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, referentes ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

2. No âmbito daquela fiscalização, foram utilizados diversos sistemas de informação, dentre os quais, a Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o ExtraSiape, com enfoque no "trabalhador formal", por ser a modalidade que mais absorve os recursos do Programa do Seguro-Desemprego.

3.Naquela oportunidade, foram identificadas inconsistências em mais de 300 mil requerimentos de seguro-desemprego, com indícios de pagamentos indevidos, problemas na qualidade e rastreabilidade dos dados, fragilidades no contrato com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), ausência de controles adequados sobre recursos administrativos e dificuldades na identificação de fraudes, especialmente em casos de recontratação rápida pelo mesmo empregador.

4.Os achados de auditoria foram assim classificados pela equipe da então Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), atualmente, Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios):

(1) indícios de pagamentos de parcelas do seguro-desemprego em desconformidade com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos da Lei 7.998/1990;

(2) não detecção de requerentes com vínculo formal com a Administração Pública, correspondente a 29.535 pagamentos;

(3) beneficiários do seguro-desemprego com contratos de trabalho com presunção de fraude, com 315 pagamentos indevidos;

(4) discussões sobre a legalidade do acúmulo do seguro-desemprego com beneficiário recebedor de pensão por morte ou auxílio-reclusão;

(5) ausência de uma instância revisora para os recursos administrativos e possibilidade de apresentação ilimitada de recursos para o mesmo requerimento; e

(6) falta de avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e das concessões de seguro-desemprego determinadas por via judicial.

5.Muitas impropriedades constatadas decorreram, principalmente, de fragilidades na governança da relação contratual estabelecida entre a então Secretaria do Trabalho (Strab) pertencente à estrutura do extinto Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) e a Dataprev, bem como de deficiências nos testes de verificação.

6.As constatações da equipe de auditoria revelaram, ainda, divergências entre a Base Operacional de Dados empregada pela Dataprev e a adotada pela então Strab para gerir os programas (Base de Gestão do Seguro-Desemprego – BGSD). Além disso, foram identificados riscos decorrentes da ausência de rastreabilidade de alterações feitas nos requerimentos, visto que era possível, por exemplo, que agentes credenciados alterassem dados sensíveis sem que houvesse registros e justificativas anotados no banco de dados.

7. Em decorrência desses achados, este Tribunal, mediante o Acórdão 135/2024-Plenário, determinou ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a adoção de providências para sanear os indícios de pagamentos irregulares, aprimorar a governança da relação contratual com a Dataprev e assegurar a fidedignidade, a rastreabilidade e a auditabilidade dos dados do Programa, bem como expediu recomendações voltadas ao tratamento estruturado dos recursos administrativos e das ordens judiciais e à identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades.

8.Neste momento processual, aprecia-se o monitoramento conduzido pela AudBenefícios acerca do cumprimento das deliberações veiculadas no mencionado **decisum**, a partir das manifestações encaminhadas pelo MTE, em 30/12/2025, como resposta às diligências promovidas por este Tribunal.

9.De início, registro minha concordância com as conclusões alcançadas pela unidade especializada, as quais bem retratam o estágio de implementação de cada uma das medidas deliberadas por esta Corte. Para fins de clareza, as deliberações foram organizadas pela AudBenefícios em seis eixos temáticos:

1) Correção de pagamentos indevidos e observância da legislação do Programa (determinação ao MTE)

"9.1.1. sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, caput, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990;"

"9.1.3.6 detectar solicitações de Seguro-Desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021;"

2) Adequação contratual e mitigação de riscos ao erário (determinação ao MTE)

"9.1.2. garantir que o Contrato 17/2021, firmado com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários), preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário;"

3) Qualidade, rastreabilidade e integridade dos dados (determinação ao MTE)

"9.1.3. assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c o art. 18, inciso XII, do Decreto 11.068/2022, de forma a:

9.1.3.1. garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir;

(...)

9.1.3.4. formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis;

9.1.3.5. garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com "log de dados", descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas pela Dataprev para garantir a elegibilidade dos solicitantes (tipologias empregadas, bases de dados utilizadas etc.), de modo que as operações sejam rastreáveis e auditáveis;"

4) Transparência e identificação dos fundamentos dos pagamentos (determinação ao MTE)

"9.1.3. assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório (...) de forma a:

9.1.3.2. indicar de forma inequívoca no âmbito da BGSD o fundamento legal para pagamento aos beneficiários de parcelas adicionais, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento;

9.1.3.3. indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício;"

5) Tratamento estruturado, padronizado e decisório de recursos e ordens judiciais (recomendação)

"9.2.1. ao Ministério do Trabalho e Emprego, que:

9.2.1.1. adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do Seguro-Desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e crie um banco de dados com informações detalhadas, como o número da sentença, os valores pagos, a data, o motivo da decisão, entre outros;

9.2.1.2. implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de Seguro-Desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos;

9.2.2. ao Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que normatizem adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão;"

6) Identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades (recomendação)

"9.2.3. ao Ministério da Previdência Social, juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego, que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o Seguro-Desemprego, lançando mão do referido sistema integrado de dados, bem como outros recursos que tenham à disposição, como o CNIS-RPPS, considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3.142/2021 – Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas);

9.2.4. ao Departamento de Gestão de Benefícios/MTE que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de Seguro-Desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE, para que adote as ações fiscalizatórias pertinentes;

9.2.5. à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE que utilize as conclusões do presente Relatório de Auditoria e as informações sobre os casos de possíveis recontratações fraudulentas de solicitantes do Seguro-Desemprego como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021;"

10.Quanto ao **Tema 1 – Correção de pagamentos indevidos e observância da legislação do Programa**, observo que a determinação do subitem 9.1.3.6 restou cumprida, porquanto o MTE demonstrou a adoção de providências efetivas para a identificação de reempregos com o mesmo empregador em prazo inferior a 90 dias. Houve a abertura de demanda específica junto à Dataprev (DM.203248), com identificação de 42.256 requerimentos com reemprego, posteriores a 1º/1/2022, dos quais cerca de 93% já haviam sido notificados, a elaboração de relatório analítico, o encaminhamento das informações à Secretaria de Inspeção do Trabalho e a instituição de trilhas internas de auditoria, a exemplo das trilhas 23_068 e 25_877, que resultaram em bloqueios de pagamentos e economia estimada de aproximadamente R$ 2 milhões ao erário.

11.Já em relação ao subitem 9.1.1, embora o MTE tenha informado a implementação da demanda corretiva (DM.101457) e a inexistência atual de pagamentos em desconformidade com o art. 4º da Lei 7.998/1990, a manifestação se restringiu à afirmação de saneamento dos indícios apontados pela equipe de auditoria, sem a apresentação de evidências adicionais que permitam aferir a efetiva correção do tipo de inconsistência apontada. Assim, acolho a proposta da unidade técnica a fim de considerar a determinação parcialmente cumprida.

12.No que concerne ao **Tema 2 – Adequação contratual e mitigação de riscos ao erário**, verifico que a determinação do subitem 9.1.2 não foi cumprida. Conforme bem assinalado pela unidade especializada, a Coordenação do Seguro-Desemprego se limitou a transferir a responsabilidade pela inclusão de cláusulas sancionatórias à Diretoria de Tecnologia da Informação do MTE, sem demonstrar providências concretas voltadas à adequação do contrato que regula a prestação de serviços de tecnologia da informação para execução de diversos programas do governo federal (Contrato 17/2021).

13.Reitero, neste ponto, a relevância da medida, porquanto, como destaquei no Voto condutor do Acórdão 135/2024-Plenário, é essencial que o ajuste com a Dataprev preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa Seguro-Desemprego e estabeleça mecanismos de responsabilização em casos de erros graves que possam acarretar dano ao erário, de modo a garantir que os serviços sejam realizados adequadamente e que o órgão seja capaz de exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório.

14.Relativamente ao **Tema 3 – Qualidade, rastreabilidade e integridade dos dados**, acolho o entendimento da unidade técnica no sentido de que as determinações dos subitens 9.1.3.1, 9.1.3.4 e 9.1.3.5 foram parcialmente cumpridas. Embora o MTE informe a existência de rotinas contínuas de

atualização da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), com detecção, análise e correção de inconsistências, bem como registro auditável, mediante **logs** de dados, no sistema operacional, não restou demonstrada a adoção de mecanismos estruturados de validação, controles automatizados ou indicadores formais de qualidade dos dados, tampouco a existência de relatórios consolidados por lote de pagamento contendo, de forma sistemática, as verificações realizadas pela Dataprev para aferição da elegibilidade dos beneficiários.

15.Especificamente quanto ao campo "meses trabalhados" (subitem 9.1.3.4), apesar de o MTE ter informado que as alterações nos requerimentos são registradas por **logs** consultáveis, o próprio órgão reconheceu a necessidade de realizar estudo para avaliar de forma mais estruturada o registro e o controle de suas variações, permanecendo pendente a implementação de mecanismo que assegure o registro auditável de tais alterações.

16.Concernente ao **Tema 4 – Transparência e identificação dos fundamentos dos pagamentos**, considero cumprida a determinação do subitem 9.1.3.2, haja vista que o MTE demonstrou que o sistema já contempla variáveis específicas capazes de identificar parcelas adicionais, com indicação do fundamento legal do pagamento, inclusive mediante vinculação às respectivas resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

17.No entanto, quanto ao subitem 9.1.3.3, embora tenha sido informado que, por meio da demanda DM.101457, foi implementada a indicação, para cada concessão do benefício, da respectiva solicitação ou habilitação, não foram apresentadas evidências que comprovem a efetiva implementação da medida, razão pela qual reputo a determinação parcialmente cumprida.

18.No que se refere ao **Tema 5 – Tratamento estruturado, padronizado e decisório de recursos e ordens judiciais**, acolho a análise da unidade especializada no sentido de considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2 e 9.2.2. As iniciativas relatadas pelo MTE – capacitações regionais, reuniões periódicas com as unidades, revisão do Manual Operacional de Análise de Recursos e adequações sistêmicas – evidenciam esforço consistente para o aprimoramento da avaliação dos recursos administrativos e uniformização das decisões. De igual modo, a edição da Resolução Codefat 957/2022 atende ao subitem 9.2.2, por disciplinar o macroprocesso de recursos administrativos, estabelecer critérios objetivos e instituir instância decisória definitiva. Ressalto, contudo, que a avaliação sistemática dos pagamentos decorrentes de decisões judiciais, prevista no subitem 9.2.1.2, terá sua eficácia plena condicionada à efetiva operacionalização do banco de dados de sentenças objeto do subitem 9.2.1.1, o que será monitorado por esta Corte.

19.Por outro lado, quanto à recomendação do subitem 9.2.1.1, embora o MTE tenha noticiado a abertura da demanda DM.099649, com vistas à captura e ao registro das informações relativas às sentenças judiciais, não foram apresentados resultados concretos nem evidências que comprovem que o banco de dados esteja efetivamente operacional, razão pela qual deve ser considerada parcialmente implementada.

20.Acerca do **Tema 6 – Identificação, comunicação e fiscalização de irregularidades**, acolho a análise da unidade técnica de considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.2.3 e 9.2.4, sem prejuízo de que a AudBenefícios continue a monitorar, em futuras fiscalizações, a robustez dos cruzamentos realizados com outras bases de dados, inclusive as de regimes próprios de previdência.

21.A atuação articulada entre o MTE e o Ministério da Previdência Social, com destaque para a utilização do "eSocial" como instrumento de integração e cruzamento de bases de dados, mostra-se compatível com o objetivo da recomendação e alinhada às diretrizes fixadas no Acórdão 3.142/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. De igual modo, o efetivo compartilhamento de dados com a Secretaria de Inspeção do Trabalho demonstra o atendimento à recomendação do subitem 9.2.4, uma vez que os resultados do mecanismo de detecção de fraudes por recontratação, já detalhados no item 10 acima, confirmam a efetividade da articulação entre as unidades.

22.Por último, quanto à recomendação do subitem 9.2.5, dirigida à Secretaria de Inspeção do Trabalho, verifico que o órgão não apresentou manifestação específica, o que inviabiliza a avaliação quanto à adoção das providências cabíveis. Embora se reconheça o caráter orientativo e colaborativo das

recomendações deste Tribunal, entendo pertinente, na linha proposta pela unidade técnica, a realização de novo monitoramento, a fim de verificar se a Secretaria passou a incorporar, de forma estruturada, as informações sobre possíveis recontratações fraudulentas como subsídio ao planejamento das inspeções do trabalho.

23.Diante desse conjunto de resultados, registro que o MTE avançou em vários pontos relevantes do controle do Programa Seguro-Desemprego, como a identificação de reempregos suspeitos, o registro do fundamento legal de parcelas adicionais, a melhoria da gestão dos recursos administrativos e a integração e cruzamento de banco de dados para detectar requerimentos indevidos, bem como a edição de normativos que estruturam o macroprocesso decisório.

24.Por outro lado, ainda permanecem pendências importantes, especialmente quanto à comprovação efetiva da correção de pagamentos indevidos, à qualidade e rastreabilidade completa da base de dados, aos **logs** por lote de pagamento, à vinculação documentada entre solicitações e concessões, à criação efetiva de banco de dados sobre decisões judiciais e, principalmente, à adequação do contrato com a Dataprev.

25.Nesse contexto, acolho a proposta da unidade especializada para autorizar a continuidade do monitoramento dos itens e subitens ainda pendentes de pleno cumprimento, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, com vistas à reanálise dos dados e à confirmação da efetividade das ações informadas pelos órgãos responsáveis, de modo a aperfeiçoar a segurança, a transparência e a auditabilidade dos controles do Programa do Seguro-Desemprego.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1769/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-018.781/2024-1.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Monitoramento (Relatório de Auditoria).
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do monitoramento das determinações e recomendações do Acórdão 135/2024-TCU-Plenário (TC 006.464/2022-0), que tratou de Auditoria realizada com o objetivo de verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, relativamente ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 243 do RI/TCU e 17 da Resolução/TCU 315/2020, em:

9.1. considerar, em relação ao Acórdão 135/2024 – Plenário:

9.1.1. cumpridas as determinações constantes dos subitens 9.1.3.2 e 9.1.3.6; parcialmente cumpridas as dos subitens 9.1.1, 9.1.3.1, 9.1.3.3, 9.1.3.4 e 9.1.3.5; e não cumprida a do subitem 9.1.2;

9.1.2. implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4; parcialmente implementada a do subitem 9.2.1.1; e não implementada a do subitem 9.2.5;

9.2. autorizar a AudBenefícios a continuar o monitoramento em relação aos subitens da aludida deliberação considerados não cumpridos ou parcialmente cumpridos, com vistas à reanálise dos dados e à confirmação da efetividade das ações informadas;

9.3. dar ciência da presente decisão ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e

9.4. apensar os autos ao processo originário (TC 006.464/2022-0).

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1769-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 000.341/2022-3 [apenso: TC 021.548/2022-6]
Natureza: Representação.
Órgão: Ministério do Esporte.
Interessado: Instituto Léo Moura Sports (24.260.951/0001-68).
Representação legal: Saulo Alexandre Morais e Sá (OAB/RJ 135.191), representando Instituto Léo Moura Sports.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADAS À FUNÇÃO ESPORTE. INSTITUTO LÉO MOURA SPORTS. CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS EM FAVOR DE ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS. CONCENTRAÇÃO REGIONAL DOS PROJETOS. FALHAS NA GOVERNANÇA DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DOS TERMOS DE FOMENTO APURADOS PELA CGU. PRESTAÇÕES DE CONTAS REPROVADAS E TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS EM CURSO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DOS CONTROLES PREVENTIVOS E DA COMPATIBILIZAÇÃO DAS EMENDAS COM OS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA PÚBLICA ESPORTIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÃO. MONITORAMENTO.

Relatório

Trata-se de representação formulada por diversos parlamentares relatando indícios de graves irregularidades nos repasses de recursos federais, oriundos de emendas parlamentares[47], realizados pela extinta Secretaria Especial do Esporte (Seesp/MC), atual Ministério do Esporte (MESP), à organização não governamental denominada Instituto Léo Moura Sports (ILM)[48].

2. Reproduzo a instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), com os ajustes de forma pertinentes, com a qual concordaram o diretor e o auditor-chefe adjunto da unidade instrutiva[49]:

"INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na extinta Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao então Ministério da Cidadania (Seesp/MC), relacionadas à transferência de recursos públicos do Orçamento Geral da União, destinados à função esporte, para execução via entidade privada, no caso, a organização não-governamental (ONG) denominada Instituto Leo Moura Sports (ILM – CNPJ 24.260.951/0001-68).

HISTÓRICO

2. Segundo os representantes, conforme noticiado pela imprensa, a organização não-governamental Instituto Leo Moura Sports teria sido a entidade que, entre os anos de 2020 e 2021, mais recebeu recursos da Seesp/MC, alcançando o montante de R$ 41,6 milhões (peça 1, p.7).

3. Ainda segundo a representação, o valor supostamente repassado ao supracitado Instituto representaria 11% do total de R$ 347,7 milhões destinados pela Seesp/MC aos projetos esportivos, desde 2019, superando o investimento que 24 estados e o Distrito Federal fizeram, individualmente, no desporto, no exercício de 2020 (peça 1, p.7).

4. Salientou-se que o valor recebido pelo Instituto é quase o dobro do montante repassado à Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), a segunda colocada, com R$ 27,5 milhões. Também superando o que foi enviado a confederações de esportes olímpicos, como a Confederação de Desportos Aquáticos (R$ 9,1 milhões), Ginástica (R$ 8,4 milhões), Vôlei (R$ 8,4 milhões) e Boxe (R$ 7,1 milhões) (peça 1, p.7).

5. Segundo matéria publicada no Jornal O Estado de São Paulo, 'estima-se que cerca de um terço do montante repassado ao Instituto Leo Moura (36,5%) se deu via orçamento secreto, prática usada (...) para destinar bilhões de reais de dinheiro público a um grupo de parlamentares sem critérios claros' (peça 1, p. 7).

6. Dessa forma, os representantes, objetivando salvaguardar o montante público envolvido e ainda não aplicado na função desporto, requereram:

6.1 (i) instauração de auditoria para analisar a legalidade dos repasses, correta aplicação dos recursos públicos, a adequação da prestação de contas pela entidade face ao que constou do convênio celebrado com a União e demais análises que se façam necessárias para a verificação do uso de recursos públicos, em conformidade com a legislação vigente (peça 1, p.11, item a);

6.2 (ii) medida cautelar consistente no bloqueio imediato de novas transferências ao Instituto Leo Moura (ILM), bem como a devolução dos valores já repassados e não utilizados (peça 1, p. 11, item b); e

6.3 (iii) instauração de tomada de contas especial, entre outras providências que entender necessárias para a proteção do erário (peça 1, p.11, item c).

7. No que tange ao requerimento de medida cautelar, conforme despacho de cautelar do Ministro-Relator (peça 12), entendeu-se necessária a realização de oitiva prévia do Instituto Leo Moura Sports, para que se confirmasse a existência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Além disso, fez-se necessária a realização de diligências para obtenção de documentos que ajudassem a elucidar a questão.

8. As informações prestadas seriam imprescindíveis à confirmação dos pressupostos mencionados na representação, a saber:

8.1 (i) se os fatos apontados pelos representantes e mídia são verdadeiros e se há embasamento legal e motivacional para que a Seesp/MC tenha repassado o montante de R$ 41,6 milhões ao Instituto Leo Moura Sports; e

---

1.1.1.1.1.44. [47] Incluindo as de relator-geral – RP9.

1.1.1.1.1.45. [48] Peça 1.

1.1.1.1.1.46. [49] Peças 109-111.

8.2 (ii) caso positivo o questionamento pretérito, se há pressupostos jurídicos que justifiquem a concessão de medida cautelar para bloqueio desses recursos no intuito de preservar a destinação exclusiva ao esporte, evitando assim o suposto desvio de finalidade e/ou subutilização dos recursos públicos do Orçamento Geral da União destinados ao desporto nacional.

9. As diligências foram respondidas por duas secretarias nacionais da estrutura da então Seesp/MC: a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (Snelis) e a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT).

10. A Snelis encaminhou planilhas com dados relativos aos termos de fomento firmados com o ILM nos exercícios de 2020 e 2021, no total de quatorze (14) instrumentos (peça 24), sendo que, dessas parcerias, naquela oportunidade, três (3) estavam em execução, dez (10) em fase de estruturação e uma (1) em fase de prestação de contas (peça 24). Além disso, informaram que não tem acesso à identificação dos parlamentares que patrocinaram as emendas (peça 25, p. 1, e peça 26, p. 1).

11. A Snelis informou, ainda, que essas parcerias foram:

'(...) formalizadas com recursos oriundos de emendas parlamentares, portanto, fundamentada na EC 86/2015, § 9º ao 18, artigo 166 da Constituição. Assim, a aplicação desses recursos depende da Lei Orçamentária Anual (LOA), legislação cuja discussão compete à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Neste sentido, a atuação desta Secretaria limitar-se-ia à execução da emenda, não cabendo, portanto, qualquer discricionariedade no tocante à alocação dos recursos. (peça 26, p. 1)'

12. A SNFDT, por sua vez, informou que celebrou uma parceria com o ILM, por meio do termo de fomento 909728/2021, cujos recursos são oriundos da emenda impositiva 23970011, do deputado Hugo Leal, no valor de R$ 300.000,00 (peça 22, p. 1).

13. A SNFDT acrescentou que o termo de fomento teve vigência compreendida entre 25/10/2021 e 25/10/2022, no valor de R$ 299.921,94, e que o repasse se deu em parcela única em 30/11/2021. Destaca que os recursos são oriundos de 'emenda parlamentar impositiva, fato que determina a destinação de recursos conforme indicação do parlamentar. Cabendo tão somente àquela área técnica avaliar o mérito da proposta e emitir parecer referente ao Plano de Trabalho para o devido alcance das etapas e metas pactuadas' (peça 22).

14. Esta unidade técnica analisou toda a documentação encaminhada, seja pela Seesp/MC e suas unidades, seja pelo próprio ILM, além de dados obtidos junto ao Siconv (peça 59) e concluiu, em breve síntese, que o ILM teria sido contemplado, dentro de um universo de 1.428 beneficiários, com um total de R$ 41.969.938,07 de recursos oriundos de emendas parlamentares, correspondente a aproximadamente 4% do valor geral disponibilizado ao esporte por meio dessas emendas, sendo que o ILM já teria executado, à época, o total de R$ 31.646.515,93, cerca de 75% dos recursos disponibilizados ao Instituto.

15. Nesse sentido, a análise concluiu que tanto a alocação de recursos quanto a execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares para a função esporte não vêm sendo pautadas pelos princípios da universalidade, democratização e descentralização almejados pela política pública esportiva (art. 2º da Lei 9.615/1998 – Lei Pelé), indo de encontro ao Guia de Emendas Orçamentárias PLOA 2022 (peça 56), elaborado pelo próprio Ministério da Cidadania, que em seu corpo introdutório, ressalta a importância desses princípios.

16. O despacho do Ministro Relator Weder de Oliveira (peça 61) atualizou as informações sobre as transferências feitas ao ILM, constatando que a então Seesp/MC, sucedida pelo recriado Ministério do Esporte (MESP), assinou 22 termos de fomento com o referido Instituto entre 2020 e 2022, no valor global de R$ 69.219.903,06, todos oriundos de emendas parlamentares.

17. Até 21/6/2023, data do despacho, do valor global de R$ 69,2 milhões relativos aos termos de fomento formalizados com o ILM, R$ 65,6 milhões haviam sido liberados e R$ 54,1 milhões foram efetivamente pagos aos fornecedores; ou seja, mais de 82% dos recursos transferidos já haviam sido utilizados pelo Instituto. Sendo que quase 60% dos recursos foram aplicados pelo ILM no Rio de Janeiro, estado onde o Instituto está sediado, fato este que vai de encontro aos princípios da universalização e da democratização previstos na Lei 9.615/1998.

18. Nesse sentido, em linha com as conclusões da unidade instrutiva e com base nos diversos tipos de recortes feitos sobre as transferências realizadas pelo Ministério nessa modalidade, o Ministro Relator constatou que houve concentração de recursos, lançando dúvidas sobre a existência e a observância de critérios por parte do Ministério do Esporte que busquem o atendimento dos princípios fundamentais estabelecidos no art. 2º da Lei 9.615/1998, especialmente em relação à democratização (inciso III) e à descentralização (inciso X).

19. Ainda em seu despacho, o Relator afirma que, a despeito das transferências de recursos serem oriundas de emendas ao orçamento propostas por parlamentares, de execução obrigatória na sua maioria, **é responsabilidade do órgão concedente verificar o enquadramento de cada emenda recebida, avaliar o grau de detalhamento necessário à tramitação da proposta, a compatibilidade da destinação da emenda**

com critérios definidos pela pasta ministerial e identificar eventuais impedimentos técnicos à sua execução.

20. Nesse sentido, mencionou excerto de julgado do Acórdão 2651-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, a saber:

'21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. **O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados.** (peça 61, p. 6-7; grifo no original)'

21. Quanto à prestação de contas dos 22 termos de fomento formalizados com o ILM, quando da instrução pretérita, três (3) estavam com as contas prestadas e aguardavam a análise do Ministério; cinco (5) encontravam-se com prazo expirado para prestação de contas, ainda não apresentadas; quatro (4) estavam com a vigência encerrada e aguardavam o prazo de prestação de contas; os dez (10) restantes encontravam-se dentro da vigência e ainda em execução.

22. Nesse contexto, segundo o Relator, não haveria como concluir sobre eventual irregularidade na execução dos termos de fomento pelo ILM, pois as contas prestadas pelo beneficiário ainda estavam pendentes de análise. Considerando o entendimento deste Tribunal quanto ao controle primário que o órgão concedente deve exercer sobre recursos de execução descentralizada, o Ministério deveria adotar medidas urgentes para a análise das contas já apresentadas.

23. Diante desse quadro, o despacho (peça 61) emana que a unidade instrutiva deveria fazer diligência ao órgão para obter informações atualizadas sobre a situação da análise das contas prestadas e sobre as providências adotadas quanto às contas com prazos vencidos e ainda não apresentadas pelo beneficiário.

24. Ademais, considerando que não há, nos autos, informação sobre as conclusões relacionadas ao procedimento de apuração a cargo do Ministério Público Federal no Rio de Janeiro (MPF/RJ), a unidade instrutiva deveria fazer nova diligência àquele órgão sobre os eventuais resultados obtidos.

25. Por fim, em linha com o entendimento da unidade instrutiva em instrução pretérita, o Ministro Relator considerou não estarem presentes as condições essenciais para a concessão de cautelar para suspender os repasses ainda pendentes, na forma solicitada pelos representantes, e, tendo em vista a recriação do Ministério do Esporte (MESP) e a alteração na sistemática das emendas de relator ao orçamento (RP9) decorrente do recente julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, considerou relevante, para o desfecho do presente processo, diligenciar o Ministério do Esporte (MESP), de forma a esclarecer sobre a existência de critérios objetivos para orientar a alocação dos recursos para o programa de desenvolvimento de atividades de apoio a projetos de esporte, educação, lazer e inclusão social no âmbito daquele órgão.

26. Assim, determinou à AudEducação que:

26.1 faça diligência ao Ministério do Esporte, para que, em 15 (quinze) dias:

a)informe os critérios adotados pela pasta para garantir a observância dos princípios fundamentais estabelecidos no art. 2º da Lei 9.615/1998 na operacionalização dos termos de fomento com as organizações da sociedade civil e para avaliar a capacidade operacional das entidades beneficiárias de gerir e executar os de recursos federais repassados;

b)informe os critérios e procedimentos formalizados pelo Ministério para avaliar as propostas e os planos de trabalho apresentados pelas entidades proponentes de termos de fomento, informando a efetividade desses controles para garantir:

b.1)o atendimento dos princípios fundamentais da impessoalidade, universalização e democratização da função esporte; e

b.2)que os recursos indicados por emendas parlamentares observem a necessidade de universalização e a democratização do esporte para os destinatários das políticas públicas da pasta;

c)informe a situação da análise das contas apresentadas pelo Instituto Léo Moura Sports, com o cronograma previsto para sua conclusão;

d)informe as providências adotadas em relação às prestações de contas com datas limites vencidas e ainda não apresentadas, encaminhado a este Tribunal evidências das ações adotadas; e

e)encaminhe os pareceres técnicos relativos à análise das propostas e dos planos de trabalho que fundamentaram a celebração dos termos de fomento com o Instituto Léo Moura Sports em 2020, 2021 e 2022; e

26.2 faça diligência ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro (MPF/RJ) para que encaminhe, em colaboração com esta Corte de Contas, os resultados das apurações realizadas no âmbito da Notícia Fato nº 1.30.001.000197/2022-04.

EXAME TÉCNICO

I – Da diligência ao MESP

27. Em resposta à diligência promovida por esta unidade técnica, por meio do Ofício 27460/2023-TCU/Seproc (peça 62), datado de 22/6/2023, a Secretária-Executiva do MESP, Sra. Juliana Picoli Agatte, por meio do Ofício 153/2023/MESP/AECI (peça 66), datado de 10/7/2023, apresentou as informações e esclarecimentos constantes do Ofício 243/2023/MESP/SE/CGOFC/CPC, de 29/6/2023 (peça 69), merecendo destaque o seguinte, *in verbis*:

'(...) foi realizado o levantamento dos Instrumentos relacionados ao Instituto Léo Moura Sports, nesta Coordenação de Prestação de Contas Financeira, e identificou-se o Termo de Fomento na Plataforma Transferegov.br nº 897646/2020, celebrado entre o extinto Ministério da Cidadania e o Instituto Léo Moura Sports, CNPJ 24.260.951/0001-68, visando a '[...] 'Implantação de Núcleos de Esporte Educacional para Desenvolvimento do Projeto Passaporte para Vitória, em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro' [...]', sendo regida pela Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 e Lei nº 13.204 de 14 de dezembro de 2015.

4. Para a execução das atividades previstas no Instrumento pactuado, foram previstos recursos na ordem de R$ 5.196.090,68 (cinco milhões, cento e noventa e seis mil noventa reais e sessenta e oito centavos) a cargo do órgão Concedente.

5. A Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social - (MESP/SNEAELIS), responsável pela análise técnica quanto ao cumprimento do objeto e atingimento dos objetivos do convênio, emitiu o Parecer nº 200/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (SEI nº 12702285), constante no módulo 'Prestação de Contas', aba 'Pareceres', em 20/07/2022, concluindo pela aprovação do cumprimento do objeto do projeto quanto à execução física e ao atingimento das metas, nos termos:

'5 — CONCLUSÃO

5.1 Diante do exposto, considerando o caráter exclusivamente técnico deste parecer simplificado, seu enfoque no objeto do Termo de Fomento pactuado, bem como o Plano de Trabalho aprovado e toda documentação alusiva à Prestação de Contas Final apresentada pelo Instituto Léo Moura Sports, CONCLUI-SE pelo CUMPRIMENTO DO OBJETO e pela APROVAÇÃO da execução física e ao atingimento das metas e objetivos propostos com a parceria em epígrafe.

5.2 Isto posto, sugere-se remeter à Entidade, ofício encaminhando a cópia do Presente PARECER e, os autos, à Coordenação-Geral de Prestação de Contas do Esporte (CGPCE), vinculada à Diretoria de Transferências do Esporte e do Desenvolvimento Social da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, para adoção dos procedimentos cabíveis ao aspecto financeiro e contábil, de acordo com o estabelecido na legislação vigente. Cumpre esclarecer que somente após a análise financeira é que será concluída a avaliação acerca da Prestação de Contas Final, com posicionamento decisivo quanto a sua respectiva aprovação ou reprovação.'

6. É imperioso mencionar a definição da prestação de contas final dada pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação:

'Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...] XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos [...].' (g.n.)

7. No mesmo sentido, em seu Art. 64, a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, também estabelece que:

'Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.' (g.n.)

8. Em regulamentação às diretrizes da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto 8.726, de 27 de abril de 2016 determina:

'Art. 54. A prestação de contas terá o objetivo de demonstrar e verificar resultados e deverá conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas.

[...]

Art. 63. A análise da prestação de contas final pela administração pública federal será formalizada por meio de parecer técnico conclusivo, a ser inserido na plataforma eletrônica, que deverá verificar o cumprimento do objeto e o alcance das metas previstas no plano de trabalho [...].' (g.n.)

9. Conforme exposto, uma vez que o objeto do termo de fomento fora atingido e sua execução atestada pela área técnico-finalística competente e pela Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação, e não há evidências de ato irregular, não há a necessidade de requisição do relatório de execução financeira.

10. Destarte, mediante Parecer Financeiro 222/2023 - MESP/SE/CGOFC/CPC/DPC (SEI 14013893 - peça 68), e considerando o Parecer 200/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO (SEI 12702285 - peça 67), foi autorizado o registro de aprovação na Plataforma Transferegov.

11. Certos de termos atendido à solicitação, e considerando que até a presente data não há processos pendentes de análise financeira nesta Coordenação, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

28. Também em resposta à diligência promovida por esta unidade técnica, a Secretária-Executiva do MESP, Sra. Juliana Picoli Agatte apresentou as informações e esclarecimentos constantes do Ofício 343/2023/MESP/SNEAELIS, de 7/7/2023 (peça 71), merecendo destaque o seguinte, *in verbis*:

'a) informe os critérios adotados pela pasta para garantir a observância dos princípios fundamentais estabelecidos no art. 2º da Lei 9.615/1998 na operacionalização dos termos de fomento com as organizações da sociedade civil e para avaliar a capacidade operacional das entidades beneficiárias de gerir e executar os de recursos federais repassados:

Vale destacar que, este Ministério do Esporte (MESP), retomou no presente exercício, a publicação de editais de chamamento público, visando a seleção de Entes Públicos Estaduais, Distrital, Municipais e Organizações da Sociedade Civil (OSC's) interessados em celebrar parcerias, que tenha por objeto a execução dos programas normatizados no âmbito desta Secretaria Nacional de Esporte Amador, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEAELIS). Por outro lado, os órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Municípios e do Distrito Federal e ainda, as entidades privadas sem fins lucrativos, podem ser contemplados mediante indicação de emenda parlamentar, amparados pelo disposto no art. 166, 8 9º a 18º da Constituição Federal, cumulado com os arts. 71 a 79 da Lei 14.436, de 9 de agosto de 2022, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

Cumpre registrar que, os recursos orçamentários destinados ao Instituto Leo Moura são oriundos de indicação de Emendas Parlamentares, os quais são recepcionados via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Nessa esteira, o próprio Poder Legislativo indica a entidade recebedora dos recursos e o montante financeiro, cabendo a celebração por parte do Poder Executivo, caso se cumpra todos os requisitos e não haja qualquer impedimento legal.

Insta frisar ainda que, os Projetos apresentados pelo Instituto Leo Moura, são de interesse público, estando em conformidade com as expectativas desta Secretaria, sob os aspectos sociais, bem como possuem aderência com a ação orçamentária 20JP (Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer, Inclusão Social), os quais contribuem para potencializar as políticas públicas na área do esporte e do lazer.

Quanto à Capacidade Técnica e Operacional, cumpre registrar que, durante a fase de análise para celebração das parcerias, a fim de atender o inciso V, do art. 33 da Lei 13.019/2014 e o inciso III, do art. 26 do Decreto 8.726/2016, as Entidades apresentam a Declaração de Capacidade Técnica e Operacional e além disso, a área técnica solicita a complementação de documentações, tais como: termos celebrados, históricos e fotos comprobatórias, devidamente assinados, os quais devem ser inseridos pelo proponente no Sistema Transferegov, o que torna possível a verificação por parte da área técnica, da capacidade de execução de projetos em conformidade com os objetos propostos.

Importa ressaltar, o contido na Orientação Normativa AGU Nº 30, de 15 de abril de 2010, a qual prevê que os dados constantes no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), atual Sistema Transferegov, possuem fé pública.

Desta forma, entende-se que, os procedimentos realizados na fase de celebração das parcerias, estão em conformidade com os princípios fundamentais estabelecidos no art. 2º da Lei 9.615/1998.

b) informe os critérios e procedimentos formalizados pelo ministério para avaliar as propostas e os planos de trabalho apresentados pelas entidades proponentes de termos de fomento, informando a efetividade desses controles para garantir:

b.1) o atendimento dos princípios fundamentais da impessoalidade, universalização e democratização da função esporte; e

b.2) que os recursos indicados por emendas parlamentares observem a necessidade de universalização e a democratização do esporte para os destinatários das políticas públicas da pasta.

Os critérios para destinação das emendas parlamentares, não estão em nossa governabilidade, assim, estimulamos e mobilizamos os parlamentares de todos os estados a apresentarem emendas para a implementação de programas sociais esportivos em todo território nacional e com isso ampliamos o acesso à prática esportiva para a população. Entretanto, nem sempre conseguimos que todos os estados tenham emendas propostas.

Em que pese esta SNEAELIS não ter gerência sobre a destinação dos recursos oriundos de emendas parlamentares, tão logo recepcionada a proposta mediante Sistema Transferegov, a área técnica solicita o envio do Projeto Técnico Pedagógico e demais documentações exigidas no art. 33, da Lei 13.019/2014, sendo estes alvos de análise e procedidos com adequações junto ao Proponente, até a aprovação pela área técnica, a qual ocorre somente após a constatação da viabilidade da execução do objeto, no que tange ao mérito, ao IDH, a área de vulnerabilidade social em que será implementado o Projeto e o quantitativo de beneficiados a serem atendidos com o respectivo recurso destinado, devidamente alinhada aos pressupostos desta SNEAELIS, e ainda, a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, a fim de implementar a política pública, em aderência com a ação orçamentária 20JP (Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer, Inclusão Social).

Embora existam fragilidades impostas pelo grande volume de trabalho, procura-se ao máximo avaliar pontualmente os dados apresentados de acordo com a realidade da localidade em que se desenvolverá o Projeto.

Ademais, as análises das propostas e dos planos de trabalho, bem como, os documentos correlatos, são tratados expressamente, mediante Parecer Técnico acostado aos autos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e ainda, devidamente operacionalizado no Sistema Transferegov.

c) informe a situação da análise das contas apresentadas pelo Instituto Léo Moura Sports, com o cronograma previsto para sua conclusão:

10 (dez) parcerias em fase de prestação de contas, sendo:

- 2 (dois) Termos de Fomento, com prazo de envio da prestação de contas, por parte do Instituto Leo Moura, vencidos, os quais foram devidamente diligenciados, conforme mencionado no item 'd';

- 2 (dois) Termos de Fomento, enviados para análise, pelo Instituto Leo Moura, por meio do Sistema Transferegov, com previsão de conclusão de análise, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do envio deste; e

- 6 (seis) Termos de Fomento, com o prazo de envio para prestação de contas, por parte da Entidade, dentro do prazo.

d) informe as providências adotadas em relação às prestações de contas com datas limites vencidas e ainda não apresentadas, encaminhado a este Tribunal evidências das ações adotadas:

Existem 2 (dois) Termos de Fomento, com prazo, para apresentação da prestação de contas expirado, os quais foram diligenciados por meio do Ofício 49/2023/MESP/SNEAELIS-DGP-CGAC (SEI 14163862) [peça 72] e Ofício 62/2023/MESP/SNEAELIS-CGAP-TEF (SEI 14163870) [peça 70], e devidamente registrado no Sistema Transferegov.

e) encaminhe os pareceres técnicos relativos à análise das propostas e dos planos de trabalho que fundamentaram a celebração dos termos de fomento com Instituto Léo Moura Sports em 2020, 2021 e 2022.

Os Pareceres de Técnicos das Análises das Propostas e dos Planos de Trabalho foram devidamente acostado aos autos (SEI 14163877). [peças 73 a 92]'

II – Da diligência ao MPF/RJ

29. Foi promovida, por esta unidade técnica, diligência ao Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro (MPF/RJ), por meio do Ofício 27482/2023-TCU/Seproc (peça 63), datado de 22/6/2023, para que apresentasse informações/esclarecimentos quanto à situação do processo de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania (Seesp/MC), relacionadas à transferência de recursos públicos, destinados à função esporte, do Orçamento Geral da União, para execução via Instituto Leo Moura Sports.

30. Após ciência do supracitado Ofício em 27/6/2023 (peça 65, p.1), o MPF/RJ, mediante Ofício 14275-PR/RJ/FMA, de 13/12/2023 (peça 94), encaminhou cópia da promoção de arquivamento exarada no bojo do Inquérito Civil 1.30.001.000197/2022-04 (peça 94, p. 2-13), merecendo destaque, de forma *ipsis litteris*, os seguintes trechos:

'Em que pese as falhas apontadas pelo TCU na gestão/acompanhamento da Seesp/MC, no que tange à alocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares na função esporte, não se extrai dos autos, ao menos por ora, indício de eventual ação ou omissão dolosa que tenha importado enriquecimento ilícito, que tenha causado prejuízo ao erário ou que atente contra os princípios da administração pública, violando os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade.

Com efeito, existe por ora tão somente a presunção de que tenha sido concretizada alguma irregularidade que tenha acarretado prejuízo ao erário, pelas circunstâncias que envolvem os fatos noticiados, o que carece da devida análise – ora em curso – pela autoridade administrativa competente.

Noutro giro, verifica-se que das quatorze parcerias celebradas entre a Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania (Seesp/MC) e o Instituto Leo Moura Sports, as de nº 897646/2020, nº 897663/2020 e nº 909875/2021, foram executadas e encontram-se com a prestação de contas em análise, notando-se que a parceria nº 897646/2020 obteve aprovação no que tange à execução física e ao atingimento das metas e objetivos propostos, estando pendente a análise financeira.

Releva notar que o Parecer 200/2022/SEESP/SNELIS/DEDAP/CGAAO é datado de julho/2022 e como em janeiro/2023 houve a recriação do Ministério do Esporte, para o qual foi redirecionada a documentação da antiga Seesp/MC, mostra-se previsível provável lentidão na conclusão da análise da prestação de contas final dessas três parcerias.

Dessa forma, revela-se pouco producente continuar com o procedimento em tramitação, instruindo, diante da imprevisibilidade acerca da conclusão das análises de prestação de contas final das parcerias nº 897646/2020, nº 897663/2020 e nº 909875/2021.

Conclui-se, portanto, que não há, até o momento, fundamento para a adoção de medidas judiciais e/ou extrajudiciais no presente caso, razão pela qual o Ministério Público Federal promove o arquivamento do presente inquérito civil, sem prejuízo de seu desarquivamento caso surja fato novo, no âmbito de procedimento administrativo de acompanhamento a ser instaurado.'

III – Análise

31. Constitui objetivo da presente análise verificar:

31.1 (i) se os fatos apontados pelos representantes e mídia são verdadeiros quanto à predileção para com o Instituto Leo Moura Sports (ILM) na alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares no que tange à função esporte, especialmente as do orçamento secreto, e se há pressuposto legal e/ou motivacional (existência e

observância de critérios) para que a então Seesp/MC, atual MESP, tenha repassado o montante de R$ 65,56 milhões ao ILM, promovendo uma concentração de recursos, em detrimento dos princípios fundamentais do esporte estabelecidos no art. 2º da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e no art. 2º da Lei 14.597/2023 (Nova Lei Geral do Esporte), especialmente em relação à democratização, à descentralização, à participação e à inclusão; e

31.2 (ii) se há irregularidade na execução dos termos de fomento celebrados entre a então Seesp/MC, atual MESP, e o Instituto Leo Moura Sports (ILM), no período entre 2020 e 2022, os quais somam R$ 65.560.678,76 em repasses.

32. De forma a melhor entender a situação dos termos de fomento, foram realizadas consultas ao sistema Transferegov.br e ao Portal de Emendas do Siga Brasil (peças 98 a 101). No Anexo I ao final desta instrução, encontram-se listados todos os 22 termos de fomento (TFs) celebrados entre a Administração Pública Federal e o Instituto Leo Moura Sports.

33. Da parte da Administração, todos os instrumentos foram celebrados pela Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, e todos foram custeados com recursos oriundos de emendas parlamentares. Dos 22 TFs, apenas um (1) não teve seus recursos liberados. Trata-se do termo 930688, que destinaria R$ 3.659.224,30 do orçamento secreto (RP9) para a 'Implementação e desenvolvimento do Projeto Passaporte para Vitória 16', a ser executado no estado do Amapá.

34. A não liberação dos recursos vem na esteira de acórdão do Plenário do STF que proibiu a execução de restos a pagar (RAP) relacionados a emendas RP9 caso o parlamentar autor da indicação não seja devidamente identificado (peça 107, p. 3).

35. Em relação aos demais 21 termos de fomento, o ILM recebeu R$ 65.560.678,76, tendo executado R$ 65.343.093,97, ou seja, 99,67% do total.

36. Abaixo, são apresentadas algumas informações consolidadas dos 21 termos de fomento executados pela ONG:

Quantidade e valor liberado dos termos de fomento executados pelo ILM, por ano da emenda

Ano	Qtde. de TFs	Valor Liberado (R$)
2020	2	5.596.087,91
2021	13	36.373.843,16
2022	6	23.590.747,69

Quantidade e valor liberado dos termos de fomento executados pelo ILM, por UF de execução

UF	Qtde. de TFs	Valor Liberado (R$)
AC	1	349.520,02
AP	1	14.064.034,00
PA	1	8.790.087,50
PR	2	899.669,86
RJ	16	41.462.047,38

Quantidade e valor liberado dos termos de fomento executados pelo ILM, por tipo de emenda

Tipo de Emenda	Qtde. de TFs	Valor Liberado (R$)
Individual (RP6)	13	24.726.544,99
Bancada (RP7)	4	17.030.509,40
Relator Geral (RP9 – Orçamento Secreto)	4	23.803.624,37

37. É curioso notar que, após 2022, o ILM não celebrou nenhum outro instrumento com a Administração Federal.

38. Em relação à concentração regional, os projetos executados no estado do Rio de Janeiro correspondem a 76,19% das parcerias celebradas (16 de 21) e a 63,24% dos recursos repassados (R$ 41.462.047,38 de R$ 65.560.678,76).

39. Todas as quatro (4) emendas RP7 se referem à Bancada do Rio de Janeiro. Já no que tange às quatro (4) emendas RP9 (orçamento secreto), elas se destinaram aos estados do Rio de Janeiro (1), Amapá (1), Acre (1) e Pará (1).

40. A situação da prestação de contas desses 21 instrumentos será apresentada na seção III.2 desta instrução.

III.1 – Análise da concentração de recursos para o Instituto Leo Moura Sports (ILM)

41. No que concerne ao primeiro objetivo desta instrução, qual seja, verificar possível predileção para com o ILM na alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares destinados à função esporte, considera-se que as informações trazidas aos autos são suficientes para atestar a veracidade dos fatos apontados na inicial.

42. Segundo dados disponíveis no Painel de Emendas do Siga Brasil, portal mantido pelo Senado Federal, entre 2020 e 2022, considerando todas as modalidades de emenda, o ILM sozinho recebeu 14,62% dos repasses da função esporte (R$ 65.560.678,76 de R$ 448.368.625,90). Se o universo de beneficiários das emendas for

reduzido para contemplar apenas entidades sem fins lucrativos, a participação do Instituto Leo Moura Sports alcança 17,35% do total repassado (R$ 65.560.678,76 de R$ 377.820.291,25). Em ambos os recortes, a entidade figura como a maior destinatária de recursos públicos.

43. Embora esta representação tenha como objeto as emendas destinadas ao ILM, o quadro de concentração de recursos se torna ainda mais evidente quando se verifica a participação dos dez (10) maiores beneficiários do período, conforme tabela abaixo:

Participação dos 10 beneficiários que mais receberam recursos de emendas parlamentares do esporte entre 2020 e 2022

Total de beneficiários	1.030
Valor total repassado	R$ 448.368.625,90
Valor repassado aos 10 maiores beneficiários	R$ 221.542.931,14
Participação dos 10 maiores beneficiários no total repassado	49,41%

Fonte: Painel de Emendas do Siga Brasil (peça 100)

44. Ou seja, apenas 0,97% dos beneficiários foram responsáveis por concentrar quase metade dos recursos de emendas.

45. Quando se olha apenas para entidades sem fins lucrativos, as dez (10) beneficiárias mais contempladas (as mesmas do cenário anterior, mas que aqui correspondem a 2,99% do total de beneficiárias) levaram 58,64% dos recursos.

Participação das 10 entidades sem fins lucrativos que mais receberam recursos de emendas parlamentares do esporte entre 2020 e 2022

Total de entidades sem fins lucrativos beneficiárias	334
Valor total repassado	R$ 377.820.291,25
Valor repassado aos 10 maiores beneficiários	R$ 221.542.931,14
Participação dos 10 maiores beneficiários no total repassado	58,64%

Fonte: Painel de Emendas do Siga Brasil (peça 100)

46. O Anexo II lista os dez (10) principais beneficiários de emendas parlamentares da função esporte entre 2020 e 2022, sendo importante mencionar, a título de ilustração, que o Instituto Leo Moura recebeu mais de cinco vezes o montante destinado à Confederação Brasileira do Desporto Universitário, e quase dez vezes o total repassado à Confederação Brasileira do Desporto Escolar, ambas de abrangência nacional.

47. Quando o recorte é feito sobre as emendas de Relator Geral (orçamento secreto), o grau de concentração é ainda maior. O ILM figura como maior contemplado, com R$ 23.803.624,37, equivalente a 16,49% do total liberado, e a 22,41% quando se consideram apenas entidades sem fins lucrativos enquanto beneficiárias.

48. Novamente, o quadro de concentração é ainda mais significativo tomando como referência os 10 (dez) principais beneficiários:

Participação dos 10 beneficiários que mais receberam recursos de emendas parlamentares do orçamento secreto (RP9) destinadas ao esporte entre 2020 e 2022

Total de beneficiários	624
Valor total repassado	R$ 144.309.211,77
Valor repassado aos 10 maiores beneficiários	R$ 91.097.957,11
Participação dos 10 maiores beneficiários no total repassado	63,13%

Fonte: Painel de Emendas do Siga Brasil (peça 101)

Participação das 10 entidades sem fins lucrativos que mais receberam recursos de emendas parlamentares do orçamento secreto (RP9) destinadas ao esporte entre 2020 e 2022

Total de entidades sem fins lucrativos beneficiárias	43
Valor total repassado	R$ 106.200.515,45
Valor repassado aos 10 maiores beneficiários	R$ 90.760.663,31
Participação dos 10 maiores beneficiários no total repassado	85,46%

Fonte: Painel de Emendas do Siga Brasil (peça 101)

49. Mais uma vez, a lista dos principais contemplados pelo orçamento secreto encontra-se no Anexo II, devendo-se destacar que os sete (7) primeiros também figuram no rol de maiores beneficiários de emendas em geral.

50. Além da concentração dos recursos em poucos agentes, as emendas parlamentares destinadas ao esporte entre 2020 e 2022 apresentaram forte concentração regional. Como expresso no item 37, 76,19% das parcerias celebradas e 63,24% dos recursos repassados ao Instituto Leo Moura Sports se destinaram a projetos a serem desenvolvidos no estado do Rio de Janeiro.

51. Mais do que isso, do volume total de recursos executado por emendas (R$ 448.368.625,90), 53,74% se destinaram ao Rio de Janeiro ou a entidades sediadas no estado (R$ 240.963.476,76) (peça 100). No caso das emendas RP9, a proporção é semelhante, de 50,11% apenas para o estado fluminense (R$ 72.313.373,66 de R$ 144.309.211,77) (peça 101).

52. Já ao se analisar a concentração de recursos nas cinco (5) unidades da federação mais contempladas (seja com repasses para órgãos locais, seja com repasses para empresas e entidades lá sediadas), os índices alcançam 82,76% (R$ 371.072.132,73) para as emendas em geral (RJ, DF, SP, GO e BA), e 85,46% (R$ 118.942.029,31) para as emendas do orçamento secreto (RJ, DF, BA, SP e GO) (peças 100 e 101).

53. Os dados acima expõem um quadro de expressiva concentração de recursos, em contraposição aos princípios de democratização, descentralização, inclusão e participação previstos no art. 2º da Lei Pelé e no art. 2º da Nova Lei Geral do Esporte.

54. No que tange especificamente ao ILM, o alto valor destinado a uma única organização, o fato dessa organização promover uma única modalidade esportiva (futebol), e ainda assim quase que exclusivamente em um único estado da federação (Rio de Janeiro), demonstram falhas na gestão/acompanhamento da Secretaria Especial do Esporte, atual Ministério do Esporte, no que tange à alocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares na função.

55. Não se pode coadunar com o proposto pela Seesp/MC ao afirmar que a atuação da Secretaria (atual Ministério) se limita à execução da emenda, não cabendo qualquer medida no tocante à alocação dos recursos. Nesse sentido, acórdão do STF exarado no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7697: 'Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares' (peça 108, p. 11; grifo nosso).

56. Com efeito, se prevalecesse o entendimento esposado pela Seesp/MC, no longo prazo, poder-se-ia inviabilizar a gestão da política pública relacionada ao esporte no que tange à universalidade, democratização e descentralização almejadas, ao mesmo tempo em que o MESP restaria alijado de suas funções de gestor da política pública de esporte.

57. Nesse contexto, cumpre ressaltar que grande parcela do orçamento finalístico do esporte vem sendo executada mediante emendas parlamentares. A título ilustrativo, entre 2020 e 2022, 48,23% da execução financeira (despesas pagas e restos a pagar pagos) de caráter finalístico da função esporte se deu por emendas (R$ 1.073.262.097,42 de R$ 2.225.273.876,69) (peça 103). No triênio seguinte (2023 a 2025), a participação das emendas saltou para 64,98% (R$ 1.474.706.790,27 de R$ 2.269.473.768,86) (peça 104). Logo, a concentração das emendas equivale à concentração do orçamento do esporte.

58. Ao contrário do observado, as emendas parlamentares deveriam ser direcionadas a beneficiários diferentes, dispersos por várias unidades da federação, para diversos tipos de aplicação, pois ainda que sujeitas à discricionaridade alocativa dos parlamentares, devem ser aderentes aos princípios que regem a política esportiva (art. 2º da Lei Pelé e da Nova Lei Geral do Esporte), notadamente os afetos à democratização.

59. Nesse sentido, o Min. Flávio Dino, em decisão proferida no âmbito da ADPF 854, após mencionar o art. 2º, § 6º, II, da Lei Complementar 210/2024, que determina que órgãos e unidades executoras de políticas públicas publiquem portarias com 'os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo', destaca que, 'Uma vez que as emendas compõem o OGU [Orçamento Geral da União] (que é único), deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa' (peça 108, p. 64; grifo nosso). Ora, se os princípios previstos na Lei Pelé e na Nova Lei Geral do Esporte balizam a execução de recursos do Executivo na área do esporte, também o devem em relação às emendas parlamentares.

60. Assim, cabe ao MESP direcionar a alocação dos recursos oriundos de emendas para que a política esportiva cumpra seus objetivos. É o que estabelece, inclusive, o Guia de Emendas Orçamentárias elaborado pelo então Ministério da Cidadania, aplicável à época dos repasses ao ILM:

'A proposta orçamentária do Ministério da Cidadania (MC), elaborada em consonância com a proposta de Plano Plurianual 2020-2023, reforça a opção por um modelo de desenvolvimento com redução das desigualdades, por meio da distribuição das oportunidades, do acesso a bens e serviços públicos de qualidade nas áreas de Desenvolvimento Social e Esporte. Nesse contexto, os recursos previstos para o Órgão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2022) objetivam contribuir para um modelo inclusivo de desenvolvimento como compromisso de toda a sociedade. Este Guia de Emendas Orçamentarias PLOA 2022, ao divulgar informações sobre os principais programas e projetos estratégicos no âmbito do Ministério da Cidadania, objetiva auxiliar os parlamentares no processo de elaboração e indicação de emendas ao PLOA. A

proposta aqui apresentada consiste em uma breve descrição de cada ação, finalidades, destinações, públicos beneficiários, critérios e valores mínimos para a apresentação de emendas. Desta forma, o Guia de Emendas almeja celeridade e efetividade na aplicação de recursos, além de permitir uma ação coordenada entre os governos federal, estadual e municipal. (peça 56; grifo nosso)'

61. No que tange especificamente às atividades da ação orçamentária 20JP, nas quais se incluem os projetos desenvolvidos pelo Instituto Leo Moura, a Cartilha é clara ao afirmar que a ação em referência diz respeito ao desenvolvimento de atividades e eventos de esporte, educação, lazer e inclusão social, por meio da oferta de múltiplas vivências esportivas, visando estimular a prática das diversas modalidades esportivas, sinalizando para o fato de que não deveria haver tanta concentração na prática de apenas uma modalidade, no caso, o futebol (peça 56, p.78, 'Do apoio a atividades e projetos esportivos').

62. O Guia reafirma que os eventos de estímulo às diversas modalidades esportivas objetivam oportunizar aos alunos a internalização de múltiplos valores (peça 56, p. 78, 'Do produto da ação'); assim, a concentração da destinação de recursos ao Instituto Leo Moura, o qual tem atuação única com a modalidade futebol, vai de encontro ao estabelecido como boa prática pelo Ministério da Cidadania.

63. O documento também expressa a diretriz de regionalização dos eventos esportivos (peça 56, p. 79, 'Da realização e apoio da projetos e eventos de esporte, lazer e inclusão social'); ou seja, a ação deveria buscar alcançar as diversas regiões do Brasil, evitando a centralização de recursos em poucos estados, sobretudo o do Rio de Janeiro.

64. Isso posto, deveria haver um relacionamento estreito e prévio entre o Ministério do Esporte e os parlamentares, e ainda os potenciais beneficiários (entes subnacionais e ONGs), na forma de conversas prévias, treinamentos ou quaisquer outras tentativas de direcionar a alocação de recursos oriundos de emendas às finalidades prioritárias da função esporte.

65. Ao fim e ao cabo, conclui-se que a alocação dos recursos provenientes de emendas orçamentárias para a função esporte não vem sendo pautada pelos princípios da democratização, da descentralização, da participação e da inclusão, almejados pela política pública esportiva nos termos do art. 2º da Lei 9.615/1998 e do art. 2º da Lei 14.597/2023.

66. Além disso, diante das informações apresentadas pelos representantes e dos dados perquiridos nos sistemas da Administração Federal, pode-se afirmar que, entre 2020 e 2022, houve uma predileção por determinadas entidades sem fins lucrativos, notadamente o Instituto Leo Moura Sports (CNPJ 24.260.951/0001-68), na alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares para a função esporte, inclusive do chamado orçamento secreto (RP9).

67. Por todo o exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Esporte (MESP), com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que estabeleça estratégias e procedimentos para compatibilizar a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares aos princípios fundamentais da política esportiva, em especial os da democratização, da descentralização, da participação e da inclusão (art. 2º da Lei 9.615/1998 e art. 2º da Lei 14.597/2023), reforçando a aderência das emendas ao modelo de desenvolvimento com redução das desigualdades, maior distribuição de oportunidades e acesso a bens e serviços públicos de qualidade na área do esporte.

III.2 – Análise da regularidade da execução dos termos de fomento celebrados entre a então Seesp/MC, atual MESP, e o Instituto Leo Moura Sports (ILM)

68. Em outubro de 2024, a Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu auditoria em quatro (4) dos 21 termos de fomento executados pelo ILM. São eles: TFs 897646/2020, 909686/2021, 910783/2021 e 911484/2021 (peças 105 e 106).

69. Vale dizer que os quatro TFs analisados totalizam R$ 25.262.860,28, ou seja, 38,53% dos recursos liberados ao Instituto. A tabela abaixo traz mais informações:

Termos de Fomento avaliados pela CGU

Nº do TF	Objeto	UF de Execução	Tipo de Emenda	Início da Vigência	Fim da Vigência	Valor Liberado (R$)
897646	Implantação de Núcleos de Esporte Educacional para Desenvolvimento do Projeto Passaporte para Vitória, em diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro.	RJ	RP6 - Individual	05/06/2020	05/12/2021	5.196.090,68
909686	Implementação e desenvolvimento do Projeto Passaporte para Vitória 1 - RJ	RJ	RP6 - Individual	15/09/2021	07/03/2023	5.274.997,40
910783	Implementação e desenvolvimento	RJ	RP8 -	23/11/2021	23/04/2023	727.738,20

	do Projeto Passaporte para Vitória 9 - RJ		Bancada			
911484	Implementação e desenvolvimento do Projeto Passaporte para Vitória 10 - AP	AP	RP9 - Relator Geral	08/10/2021	31/12/2023	14.064.034,00

70. Publicado o relatório de auditoria, esta unidade técnica estabeleceu contato com auditores do órgão de controle interno a fim de verificar se outros termos seriam fiscalizados, considerando as sucessivas demandas apuratórias encaminhadas pelo Supremo Tribunal Federal, evitando, assim, a duplicidade de esforços. Apenas recentemente houve a sinalização de que a CGU não atuaria mais sobre os TFs celebrados com o ILM.

71. Feita essa contextualização, elencam-se a seguir os principais achados do trabalho de auditoria, pois eles revelam graves irregularidades na execução dos recursos repassados ao Instituto Leo Moura:

a)Capacidade técnica não avaliada adequadamente: a CGU constatou que a comprovação da capacidade técnica e operacional da entidade, exigida pelo art. 33, V, 'c' e pelo art. 35, III, da Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), baseou-se fundamentalmente em atestados autodeclaratórios apresentados pela própria ONG. Segundo a auditoria, faltou uma verificação mais rigorosa por parte do Ministério da Cidadania (MC) para confirmar a aptidão do ILM, inclusive à luz do alto volume de recursos a serem transferidos;

b)Falhas na validação dos orçamentos apresentados pelo ILM: a equipe de auditoria constatou que o Ministério da Cidadania não realizou pesquisas de preços amplas para aferir a adequabilidade dos orçamentos propostos pela ONG. Em vez de utilizar uma cesta de preços, com pelo menos três orçamentos, para calcular a mediana de cada item, o MC validou os custos obtendo somente um valor de cotação. O órgão de controle interno apurou que as características de cinco itens cotados pela equipe técnica do Ministério eram diferentes das descrições e especificações previstas pelo ILM nos planos de trabalho. Assim, na opinião dos auditores da CGU, o Ministério assumiu o risco de aprovar aquisições antieconômicas (a questão será retomada no tópico 'Superfaturamento/Sobrepreço');

c)Falsificação de orçamentos: ao contatar as empresas que figuravam como participantes das cotações apresentadas pelo Instituto Leo Moura, a CGU verificou que diversos representantes legais dessas empresas não reconheciam a autoria das propostas de preços apresentadas pelo ILM. A equipe de auditoria visitou então os endereços informados nos orçamentos e constatou que várias das empresas não existiam nos locais indicados. Ao invés delas, os auditores se depararam com locais como a Divisão de Gestão de Pessoas de um hospital de cardiologia, uma sala vazia com letreiro de um instituto de estética e uma empresa de outro ramo que havia encerrado suas operações em 2020. Além disso, os preços ofertados pelas empresas 'perdedoras' (muitas das quais com propostas falsificadas) eram flagrantemente superiores aos valores de referência assinalados pelo próprio Instituto. Assim, há fortes indícios de que as propostas foram forjadas pelo ILM para simular uma disputa de mercado e assegurar aquisições superfaturadas;

d)Superfaturamento/Sobrepreço: a CGU refez a pesquisa de preços para oito itens passíveis de aferição de preços no mercado e em bancos de preços, utilizando a mediana de pelo menos três orçamentos referenciais. O resultado demonstrou que, para todos os oito itens analisados, as medianas de mercado eram consideravelmente menores do que os preços aprovados pelo Ministério. Com base nessas informações, ao analisar os pagamentos já efetivados pelo ILM, o órgão de controle interno detectou um superfaturamento de R$ 778.956,26. Também constatou um dano potencial de R$ 373.790,80, relativo a itens ainda não faturados, mas já contratados. Adicionalmente, identificou um superfaturamento de R$ 1.919.319,04 por itens e serviços cuja entrega/prestação não foi comprovada;

Sobrepreço unitário identificado para cada um dos oito itens analisados pela CGU

Item	Valor contratado	Valor de mercado (Mediana – CGU)	Diferença (R$)	Diferença %
Balança bioimpedância 180 Kg, marca Original, modelo premium.	R$ 320,50	R$ 97,08	R$ 223,42	69,71%
Caneleira de proteção – Leve e resistente, conta com alças elásticas e ajuste em velcro, além de ser muito flexível.	R$ 46,80	R$ 24,90	R$ 21,90	46,79%
Cinto de tração duplo elástico.	R$ 223,50	R$ 160,98	R$ 62,52	27,97%
Escadinha de agilidade para condicionamento físico 3,95 m, Material: fitas laterais em nylon e degraus em EVA.	R$ 62,70	R$ 47,50	R$ 15,20	24,24%
Mini trave para treinamentos de fundamento (par) - com estrutura resistente em tubo de aço carbono 2' e 3/8' e revestimento por pintura	R$ 360,80	R$ 242,45	R$ 118,35	32,80%

epóxi para durabilidade, apresenta rede confeccionada em nylon e seda.				
Pares de chuteiras de futebol de campo, tamanho diversos.	R$ 89,00	R$ 63,00	R$ 26,00	29,21%
Rede para Trave de gol Futebol de Campo 2mm, nylon (par).	R$ 468,30	R$ 218,50	R$ 249,80	53,34%
Saco porta bolas - capacidade 10 bolas.	R$ 85,00	R$ 41,50	R$ 43,50	51,18%

e)Entregas parciais de materiais esportivos e falta de atestes: durante visitas *in loco* realizadas em vinte (20) núcleos esportivos no Rio de Janeiro e no Amapá objeto dos termos de fomento, a equipe de auditoria da CGU constatou que o estoque de materiais esportivos disponível nos locais era significativamente menor do que os quantitativos adquiridos e faturados pela entidade. Além disso, constatou-se a ausência de termos de recebimento atestando a entrega dos materiais aos responsáveis locais. A situação era agravada pelo fato de que os próprios coordenadores dos núcleos desconheciam as quantidades que deveriam receber, pois o Instituto não lhes repassava cópias dos contratos ou dos planos de trabalho. Em alguns casos, os auditores de controle interno conseguiram comprovar a falta total de itens contratados e pagos;

f)Comprovação da execução física insuficiente: a CGU verificou que o ILM não dispunha de registros completos e organizados dos beneficiários efetivamente atendidos pelos núcleos esportivos (por exemplo, listas de inscrição e de frequência), mesmo tendo contratado pessoal para realizar esse acompanhamento (como coordenadores e auxiliares administrativos). A ausência de documentação adequada inviabilizou o órgão de controle de avaliar se as metas de atendimento foram cumpridas pelo Instituto. Vale dizer, ainda, que em todos os termos de fomento analisados, a liberação de recursos se deu em parcela única, sem correspondência com a respectiva execução física.

72. No que concerne à atuação do Ministério do Esporte, o quadro acima revela a necessidade de aprimoramento da pasta na operacionalização das emendas parlamentares, com destaque para a avaliação da adequação orçamentária dos planos de trabalho.

73 Isso porque, conforme expresso na manifestação do MESP (item 27), os instrumentos de repasse firmados com organizações da sociedade civil (OSCs) seguem as regras de prestação de contas previstas na Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que privilegia a análise do cumprimento do objeto em detrimento da análise da regularidade financeira. O Decreto 8.726/2016, que regulamenta o MROSC, deixa isso claro:

'Art. 54. A prestação de contas terá o objetivo de demonstrar e verificar resultados e deverá conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto e o alcance das metas.

(...)

Art. 55. Para fins de prestação de contas, a organização da sociedade civil deverá apresentar relatório de execução do objeto, na plataforma Transferegov.br (...).

Art. 56. A administração pública federal extrairá relatório de execução financeira da plataforma Transferegov.br, nas hipóteses de descumprimento injustificado do alcance das metas ou quando houver indício de ato irregular.'

74. Ora, uma das premissas de legitimação da 'prestação de contas por objeto' (menos burocrática e mais efetiva, segundo seus defensores) consiste justamente na avaliação prévia da conformidade do orçamento, pois, se os valores orçados estão corretos e guardam nexo causal com o objeto que se pretende executar, uma vez executado o objeto, não haveria razão para se analisar a execução financeira do objeto.

'E não há que se dizer que neste modelo não há controle financeiro, nem tampouco que é inconstitucional. Este se dará de modo prévio, antes mesmo da execução, o que é plenamente viável, vez que, independentemente da forma escolhida para fomentar, o projeto é submetido à apreciação da Administração Pública que pode e deve aferir o seu orçamento e determinar a redução nos itens que considerar fora dos padrões de economicidade. Este controle prévio, junto com o controle concomitante (com o acompanhamento por vistorias *in loco*, por exemplo), deve ser privilegiado sempre pelo Estado em detrimento do controle *a posteriori* (...). (Ericka Gavinho D'Icarahy – 'Fomento à Cultura no Brasil: Perspectivas para a Prestação de Contas pelo Objeto', 1ª edição, p. 118; grifo nosso)'

75. Em outras palavras, em toda e qualquer política, mas sobretudo naquelas executadas sob o modelo da prestação de contas por objeto, a efetividade do controle passa pela adequada avaliação dos orçamentos dos projetos.

76. Por essa razão, considerando as deficiências encontradas na atuação do MESP no que tange às pesquisas de preços (item 71, 'b'), propõe-se dar ciência ao Ministério de que o modelo de prestação de contas por objeto previsto na Lei 13.019/2014 impõe ao órgão repassador o dever de avaliar criteriosamente a conformidade dos orçamentos apresentados pelos beneficiários dos repasses, sob pena de responsabilização dos gestores que derem causa à aprovação de orçamentos com vícios manifestos, como sobrepreço, superdimensionamento, subqualidade e falta de nexo causal com o objeto a ser executado.

77. Considerando a constatação de irregularidades graves na execução dos TFs pelo Instituto Leo Moura, procedeu-se ao levantamento da situação das respectivas prestações de contas, obtendo-se o seguinte quadro:

a)o Ministério do Esporte vem analisando o 'relatório de execução financeira' de todos os ajustes celebrados, tendo em vista a existência de 'indício de ato irregular' cometido pela OSC;

b)onze (11) termos de fomento tiveram suas contas reprovadas (897663, 909686, 909763, 910782, 910783, 923884, 929833, 897646, 909783, 910785, 911484), sendo que, para quatro deles (897646, 909783, 910785, 911484), já há tomada de contas especial autuada (TCE);

c)o valor total impugnado nesses onze TFs foi de R$ 3.384.652,03;

d)em quatro (4) desses termos (897663, 909763, 910783, 923884), o valor glosado foi inferior ao valor de alçada previsto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa (IN) – TCU 98/2024, de R$ 120.000,00, sendo que em um (1) desses casos (910783) a glosa terá que ser somada a algum processo de TCE, visto que supera o valor de R$ 20.000,00 indicado no art. 6º, § 2º, do mesmo normativo;

e)quatro (4) termos de fomento tiveram suas contas aprovadas (909784, 909875, 910470, 936609);

f)as prestações de contas de seis (6) termos de fomento ainda se encontram sob análise do Ministério (909728, 918665, 926508, 930700, 934708, 929834);

g)estranhamente, para uma dessas prestações (929834), há a sinalização de existência de TCE, apesar do *status* 'em análise'.

Situação das prestações de contas dos termos de fomento celebrados com o ILM

Nº do TF	Situação	Valor impugnado (R$)
897646	PC Reprovada - Autuada Tomada de Contas Especial	303.412,92
909783	PC Reprovada - Autuada Tomada de Contas Especial	212.878,68
910785	PC Reprovada - Autuada Tomada de Contas Especial	317.481,36
911484	PC Reprovada - Autuada Tomada de Contas Especial	1.506.624,20
897663	PC Reprovada	5.748,08
909686	PC Reprovada	356.158,60
909763	PC Reprovada	8.845,52
910782	PC Reprovada	395.257,32
910783	PC Reprovada	37.749,07
923884	PC Reprovada	4.276,78
929833	PC Reprovada	236.219,50
929834	PC em Análise (Transferegov sinaliza existência de TCE)	-
909728	PC em Análise	-
918665	PC em Análise	-
926508	PC em Análise	-
930700	PC em Análise	-
934708	PC em Análise	-
909784	PC Aprovada	-
909875	PC Aprovada	-
910470	PC Aprovada	-
936609	PC Aprovada	-

Fonte: Transferegov.br (peças 98 e 99)

78. Constata-se, assim, que apesar das falhas do Ministério no controle prévio e concomitante dos TFs, sua atuação *a posteriori* vem avançando, devendo este Tribunal, em respeito à cadeia de controle, atuar após a conclusão das ações apuratórias dos controles ministerial e interno.

79. Em todo caso, visando garantir celeridade a esse processo, propõe-se determinar ao Ministério do Esporte, com fundamento nos arts. 3º e 4º da IN 98/2024, que no prazo de 180 dias:

a)conclua a análise das prestações de contas de todos os termos de fomento celebrados com o ILM;

b)conclua a etapa ministerial de todas as TCEs já autuadas ou por autuar, devendo o órgão atentar que impugnações abaixo do valor de alçada de R$ 120.000,00, mas superiores a R$ 20.000,00, devem ser acrescidas a outras TCEs, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da IN – TCU 98/2024;

c)informe este Tribunal sobre as medidas adotadas pela pasta visando obter o ressarcimento dos débitos inferiores a R$ 20.000,00, consoante art. 6º, § 3º, da IN – TCU 98/2024.

80. Além dessa medida, entende-se que o termo de fomento 930688, cujos recursos ainda não foram liberados, deve ser anulado, tendo em vista que o próprio Congresso Nacional, instado pelo STF a 'aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares', editou a Resolução nº 2, de 2025, que estabelece o seguinte:

'Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

§ 5º As indicações somente poderão contemplar como beneficiário entidade privada que atenda aos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros contidos nas leis de diretrizes orçamentárias:

(...)

III - ter prestações de contas aprovadas dos recursos anteriormente recebidos, quando for o caso, nos prazos e nas condições estabelecidos na legislação, e inexistência de prestação de contas rejeitada. (grifo nosso)'

81. Uma vez que o ILM não mais atende os requisitos para ser contemplado com emendas parlamentares, propõe-se determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de dez (10) dias, promova a anulação do termo de fomento 930688.

82. Finalmente, tendo em vista a gravidade das irregularidades cometidas pela OSC, especialmente a apresentação de orçamentos falsos no âmbito dos termos de fomento 897646, 909686, 910783 e 911484, a qual concorreu para a consumação dos sobrepreços e, consequentemente, do dano ao erário, propõe-se comunicar a Unidade de Auditoria Especializada em Tomadas de Contas Especiais (AudTCE) desses fatos, para que, nas análises das tomadas de contas especiais que vier a realizar, pondere a culpabilidade do Instituto Leo Moura Sports, inclusive para fins de proposição da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, observado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

CONCLUSÃO

83. Conclui-se que a alocação dos recursos provenientes de emendas orçamentárias para a função esporte não vem sendo pautada pelos princípios de democratização, descentralização, participação e inclusão almejados pela política pública esportiva, nos termos do art. 2º da Lei 9.615/1998 e do art. 2º da Lei 14.597/2023.

84. Além disso, entre 2020 e 2022, houve uma predileção por determinadas entidades sem fins lucrativos, notadamente o Instituto Leo Moura Sports (CNPJ 24.260.951/0001-68), na alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares para a função esporte, inclusive do chamado orçamento secreto (RP9).

85. No que se refere à execução dos recursos pelo ILM, foram constatadas graves irregularidades, como falsificação de orçamentos, superfaturamento e sobrepreço, e ausência de documentação comprobatória de entrega de bens e de execução das metas pactuadas.

86. Diante dessas constatações, são propostas determinações e recomendação ao Ministério do Esporte, visando melhorar a operacionalização das emendas por parte do órgão e assegurar a *accountability* sobre os recursos repassados ao ILM, dispensando-se a manifestação de que trata o art. 14 da Resolução – TCU 315/2020, nos termos do seu § 2º, inciso I.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

87. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a)com fundamento no art. 4º, I, da Resolução – TCU 315/2020, determinar ao Ministério do Esporte (MESP) que:

a.1)no prazo de dez (10) dias, promova a anulação do termo de fomento 930688, celebrado com o Instituto Leo Moura Sports – ILM (CNPJ 24.260.951/0001-68), tendo em vista que o Instituto não mais preenche os requisitos do art. 1º, § 5º, III, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006;

a.2)no prazo de 180 dias, em observância aos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa – TCU 98/2024:

a.2.1)conclua a análise das prestações de contas de todos os termos de fomento celebrados com o ILM;

a.2.2)conclua a etapa ministerial de todas as TCEs já autuadas ou por autuar, devendo o órgão atentar que impugnações abaixo do valor de alçada de R$ 120.000,00, mas superiores a R$ 20.000,00, devem ser acrescidas a outras TCEs, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da IN – TCU 98/2024;

a.2.3)informe este Tribunal sobre as medidas adotadas pela pasta visando obter o ressarcimento dos débitos inferiores a R$ 20.000,00, consoante art. 6º, § 3º, da IN – TCU 98/2024;

b)com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, e no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, recomendar ao MESP que estabeleça estratégias e procedimentos para compatibilizar a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares aos princípios fundamentais da política esportiva, em especial os da democratização, da descentralização, da participação e da inclusão (art. 2º da Lei 9.615/1998 e art. 2º da Lei 14.597/2023), reforçando a aderência das emendas ao modelo de desenvolvimento com redução das desigualdades, maior distribuição de oportunidades e acesso a bens e serviços públicos de qualidade na área do esporte;

c)comunicar a Unidade de Auditoria Especializada em Tomadas de Contas Especiais (AudTCE) dos fatos apontados nesta instrução, notadamente sobre as irregularidades identificadas no âmbito dos termos de fomento 897646, 909686, 910783 e 911484, para que, nas análises das tomadas de contas especiais que vier a realizar, pondere a culpabilidade do Instituto Leo Moura Sports, inclusive para fins de proposição da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU, observado o direito ao contraditório e à ampla defesa;

d)encaminhar cópia desta instrução, bem como do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos, ao Ministério do Esporte e aos representantes; e

e)com fulcro no art. 169, III, do Regimento Interno, arquivar os presentes autos, autorizando a autuação de processo de monitoramento das determinações que vierem a ser proferidas." (Grifado no original).

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, representação formulada por diversos parlamentares acerca de possível ocorrência de irregularidades nos repasses de recursos federais oriundos de emendas parlamentares, inclusive de relator-geral (RP9), realizados pela extinta Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, sucedida pelo Ministério do Esporte, ao Instituto Léo Moura Sports[50].

2. Ao apreciar inicialmente a matéria[51], conheci da representação, mas considerei não estarem presentes, naquele momento, os requisitos para a adoção de medida cautelar de bloqueio de recursos, uma vez que as prestações de contas dos ajustes ainda estavam pendentes de análise pelo órgão concedente, responsável pelo controle primário da aplicação dos recursos. Na ocasião, determinei a realização de diligências ao Ministério e ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro.

3. Em resposta, o MPF/RJ informou que o inquérito civil instaurado relativo aos mesmos fatos havia sido arquivado, por se entender que, naquele momento, não existiam elementos suficientes para a adoção de medidas judiciais ou extrajudiciais, o qual poderia, eventualmente, ser reaberto em caso de fato novo, especialmente após a conclusão da análise administrativa das prestações de contas[52].

4. Com o avanço das apurações no âmbito do controle interno federal, a Controladoria-Geral da União produziu relatórios de apuração e de avaliação, com foco na execução física e financeira de quatro termos de fomento firmados com o ILM, no montante de cerca de R$ 25,2 milhões[53].

5. Os achados da CGU indicam a presença de um quadro grave de irregularidades na aplicação dos recursos: indícios de falsificação de cotações e simulação de disputa de preços; sobrepreço e superfaturamento em itens adquiridos ou locados; entregas parciais de materiais esportivos; ausência de atestes formais de recebimento; e insuficiência de documentação apta a comprovar o atendimento dos beneficiários previstos.

6. A instrução final da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos consolidou[54] esses elementos e examinou, também, denúncia de concentração indevida de recursos em favor do ILM.

7. Verificou-se que, entre 2020 e 2022, o Instituto Léo Moura foi a entidade sem fins lucrativos mais beneficiada com recursos provenientes de emendas parlamentares destinados à função esporte: celebrou 22 termos de fomento, e para 21 deles foram liberados recursos que somaram R$ 65,5 milhões.

8. Constatou-se, ainda, forte concentração regional na destinação e execução dos recursos, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, circunstância que evidencia distorção relevante na alocação de recursos destinados à política pública que, por definição, deve observar os princípios da democratização, descentralização, participação e inclusão, previstos no art. 2º da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e no art. 2º da Lei 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte).

9. A unidade instrutiva argumenta, corretamente, ser improcedente a tese de que o órgão concedente se limitaria à execução automática das emendas parlamentares.

10. Como registrei em despacho de junho de 2023[55], "a despeito das transferências de recursos

---

1.1.1.1.1.47. [50] Peça 1.

1.1.1.1.1.48. [51] Peça 12.

1.1.1.1.1.49. [52] Peça 94.

1.1.1.1.1.50. [53] Peças 105 e 106.

1.1.1.1.1.51. [54] Peça 109.

1.1.1.1.1.52. [55] Peça 61, p. 6.

serem oriundas de emendas ao orçamento propostas por parlamentares, de execução obrigatória na sua maioria, é responsabilidade do órgão concedente verificar o enquadramento de cada emenda recebida, avaliar o grau de detalhamento necessário à tramitação da proposta, a compatibilidade da destinação da emenda com critérios definidos pela pasta ministerial e identificar eventuais impedimentos técnicos à sua execução".

11. Essa compreensão alinha-se à jurisprudência desta Corte, no sentido de a programação ser derivada de emenda parlamentar não impõe ao gestor encarregado da execução orçamentária ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados:

"21.2 As emendas parlamentares se situam no campo da discricionariedade do parlamentar quanto à opção política na definição do gasto ou investimento, mas, em se tratando do agente executor favorecido, há de se observar as normas materiais e de procedimento quanto aos requisitos de credenciamento. O fato de a emenda parlamentar encontrar abrigo na lei orçamentária não impõe ao agente público encarregado da sua operacionalização ignorar as normas aplicáveis aos entes beneficiados". [Acórdão 2651/2012-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes].

12. Também converge com o entendimento do Supremo Tribunal Federal[56], na ADI 7697, relatoria do Ministro Flávio Dino, de que a execução de emendas parlamentares deve observar critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade:

"Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares."

13. Neste caso, os elementos constantes do processo indicam falhas graves tanto na etapa de alocação dos recursos quanto na fase de aprovação e acompanhamento dos instrumentos de parceria.

14. A concentração de valores em poucas entidades, a predominância de uma única modalidade esportiva e a concentração regional[57] da execução dos projetos evidenciam deficiência na capacidade do então órgão gestor de orientar a execução das emendas parlamentares em conformidade com os objetivos da política pública de esporte.

15. Na auditoria que realizou, a Controladoria-Geral da União demonstrou a ocorrência de falhas sérias, graves, na análise da capacidade técnica do Instituto Léo Moura, sobretudo, na verificação da adequação dos orçamentos apresentados nos planos de trabalho.

16. No relatório de apuração[58], mostrou que a capacidade técnica e operacional da entidade foi aceita com base em certidão autodeclaratória; que as pesquisas de preços realizadas pelo então Ministério da Cidadania foram inconsistentes, com cotação única e sem adequada compatibilidade entre as especificações dos itens pesquisados e aqueles previstos nos planos de trabalho; e que a liberação dos recursos ocorreu, em regra, em parcela única, sem correspondência com a execução física dos projetos[59].

17. Destaco partes do relatório[60]:

2.1 **Irregularidades nas contratações realizadas pelo ILM**.

"(...) Foram detectadas as seguintes situações: empresas proponentes não localizadas e/ou inexistentes; empresas que figuram como participantes dos editais não reconheceram/confirmaram as cotações apresentadas para as aquisições dos quatro projetos do ILM. Fatos que demonstram a restrição de competitividade incorrida nos projetos analisados. O quadro 3 a seguir consolida os resultados das circularizações/visitas in loco realizadas pela CGU entre maio e julho/2022, nas empresas participantes dos processos seletivos de fornecedores dos projetos do ILM, localizadas no Rio de Janeiro e no Amapá. (...)

---

[56] STF, ADI 7697, Tribunal Pleno, rel. Min. Flávio Dino, julgamento em 2024.

1.1.1.1.1.53. [57] "Os projetos executados no estado do Rio de Janeiro correspondem a 76,19% das parcerias celebradas (16 de 21) e a 63,24% dos recursos repassados (R$ 41.462.047,38 de R$ 65.560.678,76)", peça 109, p. 11.

1.1.1.1.1.54. [58] Relatório de apuração 1152142.

1.1.1.1.1.55. [59] Peça 105, p. 9-13.

1.1.1.1.1.56. [60] Peça 105, p. 14-18.

"Representante da empresa não reconheceu a autoria da proposta de preços do TF 911484/2021."
"No endereço constante as propostas apresentadas ao ILM em 2020, 2021 e 2022, como sendo da empresa, desde fevereiro/2019 funciona a Divisão de Gestão de Pessoas do Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras (INC)".
"Apresentou propostas ao ILM em 2020 e 2021. Porém, segundo consultas ao site da JUCERJA, a empresa, criada em 1999, encerrou suas operações em 31.12.2020 e foi extinta em 04.02.2022. Imagens do Google Maps do endereço da empresa (data setembro/2018) mostram uma casa em construção."
(...)
2.2. Execução parcial dos itens de materiais esportivos.
"(...)
Em visitas realizadas in loco a vinte núcleos dos termos de fomento da amostra – 10 no Rio de janeiro e 10 do Amapá - entre final de junho e agosto/2022, verificou-se que o quantitativo de material esportivo disponível nos núcleos era bem menor que a adquirida.
Não foram disponibilizados pelo ILM os termos de recebimento dos materiais pelos núcleos dos TF nºs 897646, 910783 e 909686. E, em 20 dos 37 núcleos visitados, não havia documentos comprobatórios da entrega dos materiais, com o ateste do quantitativo recebido pelo Coordenador dos núcleos, responsável pelo recebimento.
(...)
Verificou-se o desconhecimento por parte dos coordenadores dos núcleos sobre quantidade de itens a serem recebidos; em entrevistas realizadas durante as visitas da auditoria foi relatado o não repasse, pelo ILM, de cópia dos planos de trabalho ou dos respectivos contratos dos termos, o que facilitaria o cotejamento entre os materiais contratados e os efetivamente recebidos nos núcleos.
(...)
2.4 Sobrepreço de R$ 373.790,80 (35,97% do montante auditado, amostra de oito itens contratados e não pagos) e Superfaturamento de R$ 2.698.301,70 (39,67% do valor auditado da amostra) em aquisições, locações e contratações realizadas pelos termos de fomento.
(...)
- Pares de chuteiras de futebol de campo, com preço contratado de 89,00 e mediana de preços apurada pela equipe de auditoria de R$ 63,00, perfazendo o sobrepreço de R$ 711.750,00, para o total adquirido de 27.375 unidades, ou seja, de aproximadamente 41%. –
- Caneleira de proteção, com preço contratado de R$ 46,80, e mediana de preços apurada de R$ 24,90, perfazendo o sobrepreço potencial de R$ 599.512,50, ou aproximadamente 88%, para 27.375 unidades.
- Cinto de tração duplo elástico, com preço contratado de R$ 223,52, e mediana de preços apurada de R$ 160,98, com sobrepreço potencial de R$ 160.102,40, para as 2.560 unidades adquiridas, ou seja, de aproximadamente 39%.
(...)
2.5 Superfaturamento de R$ 2.698.301,70 (39,67% do auditado da amostra), decorrente de sobrepreço na contratação de serviços, na aquisição de uniformes, de material esportivo e de premiação e locação de equipamentos nos quatro termos de fomento analisados.
(...)
Consolidando-se os valores apurados para os quatro termos de fomento objeto desta auditoria, relativos à aquisição de materiais, locações e contratações de serviços pelo ILM, apurou-se, em 01.08.2022, superfaturamento por sobrepreço de R$ 778.956,26; e o superfaturamento pela não comprovação dos quantitativos dos itens e das prestações de serviços de R$ 1.919.319,04, alcançando o total de R$ 2.698.301,70, equivalente a 39,67% do auditado da amostra.
2.6. Ausência de informações completas sobre beneficiários efetivamente atendidos - impossibilidade de se avaliar o cumprimento das metas estabelecidas nos termos de fomento analisados.
(...)
O ILM não possui informações completas e organizadas sobre os beneficiários inscritos e os que efetivamente frequentavam as aulas dos projetos, mesmo havendo pessoal contratado - por exemplo, coordenadores de área e de núcleo; auxiliares administrativos - para realizar o acompanhamento das inscrições/frequências dos alunos.
(...)
2.7**. Diversas alterações nas localidades inicialmente previstas para os núcleos de esportes; núcleos com estrutura física insuficiente.**
(...)
Apurou-se que 37,50% dos núcleos da amostra analisada de termos de fomento não estão sediados

(infraestrutura implementada) nos endereços visitados.

(...)

2.8. Restrição de escopo - não apresentação, pelo ILM, de respostas às demandas constantes em Solicitações de Auditoria.

Apesar de diversas reiterações, o ILM não encaminhou, até o término dos trabalhos, em setembro/2022, respostas as seguintes demandas constantes de Solicitações de Auditoria da CGU:

a) planilhas com a relação dos beneficiários efetivamente atendidos pelos TF;

b) fichas de inscrições dos beneficiários do TF n.º 897646/2020;

c) lista de frequência dos beneficiários dos quinze núcleos de esportes do TF n.º 909686/2021;

d) termos de recebimento dos materiais pelos núcleos de esportes dos TF nºs 897646/2020, 910783/2021 e 909686/2021.

(...)". (Destaques em negrito do original).

18. Esses achados foram reiterados no relatório final de auditoria[61], elaborado em 2024, no qual se concluiu pela inexecução parcial dos termos de fomento examinados, pela existência de sobrepreço e superfaturamento e pela fragilidade do monitoramento exercido pelo órgão concedente[62].

19. Esse ponto merece especial atenção. O modelo de prestação de contas por objeto, previsto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, não dispensa o controle financeiro. Ao contrário, desloca parte relevante desse controle para momento anterior à execução, tornando indispensável a análise criteriosa da compatibilidade dos preços, quantitativos e especificações com o objeto pactuado.

20. Se o órgão concedente aprova orçamentos inconsistentes, com preços incompatíveis ou sem lastro em pesquisa minimamente confiável, compromete-se todo o modelo de controle da parceria, especialmente quando a liberação de recursos ocorre em parcela única.

21. No que diz respeito ao controle *a posteriori*, a unidade instrutiva informa que o Ministério do Esporte passou a analisar os relatórios de execução financeira dos ajustes celebrados com o ILM, em razão dos indícios de irregularidade identificados.

22. **Até a instrução final, onze prestações de contas haviam sido reprovadas, com impugnação total de R$ 3,38 milhões, e algumas tomadas de contas especiais já haviam sido autuadas**.

23. Diante desse cenário, acertada a proposta da AudEducação de não converter este processo diretamente em tomada de contas especial. Existem apurações específicas em curso no âmbito do Ministério do Esporte, e a instauração direta de TCE neste processo poderia gerar sobreposição de instâncias e duplicidade de esforços.

24. Minha assessoria constatou, em 25.6.2026, que já foram autuados neste Tribunal 8 (oito) processos de tomada de contas especial relativos aos termos de fomento:

TC 024.447/2025-0 (TF 929834), TC 007.014/2026-0 (TF 897646), TC 007.136/2026-9 (TF 911484), TC 008.304/2026-2 (TF 910785), TC 009.981/2026-8 (TF 909686), TC 011.634/2026-0 (TF 909783), TC 011.635/2026-6 (TF 929833) e TC 013.304/2026-7 (TF 930700).

25. O encaminhamento mais adequado é determinar ao Ministério que conclua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o exame das prestações de contas pendentes e a fase interna das tomadas de contas especiais já autuadas ou que venham a ser instauradas, observando os critérios e os procedimentos previstos na IN 98/2024 deste Tribunal.

26. É pertinente, também, dar ciência à Unidade de Auditoria Especializada em Tomadas de Contas Especiais acerca dos elementos reunidos nestes autos, especialmente dos achados constantes dos relatórios da CGU relativos aos termos de fomento 897646/2020, 909686/2021, 910783/2021 e 911484/2021, para aproveitamento das informações nas tomadas de contas especiais correlatas, sempre observado o contraditório e a ampla defesa.

1.1.1.1.1.57. [61] Relatório final de auditoria 1714528.

1.1.1.1.1.58. [62] Peça 106, p. 12-18.

27. Observo que a instrução reporta a existência de termo de fomento[63] no valor de R$ 3,6 milhões, relacionado a emenda de relator-geral (RP9), celebrado com o ILM, mas sem liberação de recursos.

28. Sobre esse ponto, acolho a proposta da AudEducação de determinar ao Ministério que promova a anulação desse instrumento ou adote outra medida juridicamente cabível que impeça a liberação dos respectivos recursos.

29. Com a redação conferida pela resolução 2/2025-CN à resolução 1/2006-CN, as indicações de emendas somente podem contemplar entidades privadas que, entre outros requisitos, tenham prestações de contas aprovadas dos recursos anteriormente recebidos, quando for o caso, e não tenham prestação de contas rejeitada.

30. Considerando que prestações de contas do ILM relativas a inúmeros ajustes foram rejeitadas pelo órgão concedente e, em decorrência, instauradas tomadas de contas especiais, não subsistem os requisitos normativos mínimos para a manutenção de novo termo de fomento ainda sem liberação de recursos.

31. Por fim, é adequada a expedição de recomendação ao Ministério do Esporte para que estabeleça estratégias e procedimentos formais destinados a compatibilizar a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares com os princípios fundamentais da política esportiva, em especial os da democratização, descentralização, participação e inclusão.

32. Essa providência deve abranger filtros técnicos prévios, orientação aos parlamentares e potenciais beneficiários, análise da distribuição regional e temática dos recursos, avaliação da capacidade operacional das entidades e verificação criteriosa dos orçamentos apresentados nos planos de trabalho.

33. As conclusões alcançadas neste processo evidenciam questão que ultrapassa a situação específica do Instituto Léo Moura Sports, alcançando a própria governança da execução de recursos oriundos de emendas parlamentares na função esporte.

34. Mostra-se, portanto, necessário encaminhar esta deliberação à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como às comissões temáticas responsáveis pela matéria esportiva em ambas as Casas Legislativas, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de alocação, acompanhamento e controle desses recursos, em consonância com os princípios e objetivos da política pública esportiva.

35. Cumpre registrar que a AudEducação abordou adequadamente, em instrução muito bem elaborada, tanto os aspectos relacionados à execução dos ajustes quanto as questões estruturais de governança reveladas por este caso.

36. A abordagem adotada pela unidade de auditoria especializada contribuiu para que este Tribunal pudesse apreciar a matéria sob perspectiva mais ampla, voltada não apenas à apuração de irregularidades específicas, mas também ao aperfeiçoamento dos mecanismos de alocação e controle dos recursos públicos destinados à política pública de esporte.

37. A representação assinada por inúmeros membros do Congresso Nacional reportou a esta Corte um conjunto grave de irregularidades, em parte comprovadas, conforme os exames procedidos na instrução da auditoria especializada, cabendo julgá-la parcialmente procedente, expedir determinações e recomendações ao Ministério do Esporte, e dar continuidade às apurações de fatos danosos ao erário, que somam milhões de reais, nas tomadas de contas especiais correspondentes.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

1.1.1.1.1.59. [63] Termo de fomento 930688.

ACÓRDÃO Nº 1770/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.341/2022-3.
1.1. Apenso: 021.548/2022-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Instituto Léo Moura Sports (24.260.951/0001-68).
4. Órgão: Ministério do Esporte.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: Saulo Alexandre Morais e Sá (OAB/RJ 135.191), representando Instituto Léo Moura Sports.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de ocorrência de irregularidades na transferência de recursos públicos do Orçamento Geral da União, via emendas parlamentares, para a organização não governamental Instituto Léo Moura Sports.

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

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 250, II, do RI/TCU, e no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 desta Corte, que adote as seguintes providências:

9.2.1. promova, no prazo de 10 (dez) dias, a anulação do termo de fomento 930688, ou adote outra medida juridicamente cabível que impeça a liberação dos respectivos recursos, considerando a superveniente ausência dos requisitos normativos exigidos para o recebimento de recursos oriundos de emendas parlamentares por entidades privadas sem fins lucrativos;

9.2.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em estrita observância aos arts. 3º e 4º da IN/TCU 98/2024:

9.2.2.1. conclua a análise das prestações de contas de todos os termos de fomento celebrados com a referida organização da sociedade civil;

9.2.2.2. conclua a fase interna das tomadas de contas especiais já autuadas ou a serem autuadas contra o Instituto Léo Moura Sports, observando os critérios e procedimentos estabelecidos na IN/TCU 98/2024;

9.2.2.3. informe a este Tribunal as medidas administrativas adotadas visando à recuperação e ao ressarcimento dos débitos cujo valor original seja inferior a R$ 20.000,00, consoante o disposto no art. 6º, § 3º, da referida norma;

9.3. recomendar ao Ministério do Esporte, com fundamento no art. 250, III, do RI/TCU, e no art. 11 da Resolução 315/2020 deste Tribunal, que defina estratégias, critérios objetivos e procedimentos normatizados para compatibilizar a alocação de recursos oriundos de emendas parlamentares com os princípios fundamentais da política esportiva, notadamente os da democratização, descentralização, participação e inclusão, previstos no art. 2º da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e no art. 2º da Lei 14.597/2023 (Nova Lei Geral do Esporte), promovendo a aderência das emendas ao modelo de desenvolvimento com redução de desigualdades;

9.4. dar ciência ao Ministério do Esporte de que o modelo de prestação de contas por objeto previsto na Lei 13.019/2014 exige avaliação prévia e criteriosa da conformidade dos

orçamentos apresentados pelas entidades parceiras, especialmente quanto à compatibilidade dos preços, quantitativos e especificações com o objeto pactuado, constituindo etapa essencial para a efetividade dos controles preventivos da parceria;

9.5. informar à AudTCE acerca dos elementos reunidos neste processo, especialmente dos achados constantes dos relatórios da CGU relativos aos termos de fomento 897646/2020, 909686/2021, 910783/2021 e 911484/2021, para eventual utilização das informações nas tomadas de contas especiais correlatas;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, aos representantes, ao Ministério do Esporte, ao Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, à Comissão de Esporte do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para ciência;

9.7. determinar à AudEducação que promova o monitoramento do cumprimento dos itens 9.2 e 9.3 desta deliberação e, oportunamente, submeta os resultados à apreciação deste Tribunal;

9.8. arquivar e encerrar este processo, com fundamento no art. 169, III, do RI/TCU;

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

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1770-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 008.638/2023-3.
Natureza: Monitoramento.
Órgão: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS NAS MODALIDADES RESSARCIMENTO E TERMO DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (TED). ACÓRDÃO 610/2023-PLENÁRIO. RECOMENDAÇÕES PARA COMPLEMENTAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO DECRETO 10.426/2020. IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. APENSAMENTO AO PROCESSO ORIGINÁRIO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Reproduzo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), com os ajustes de forma pertinentes[64]:

"INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento para verificar o cumprimento do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário (peça 5), de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, prolatado no TC 043.063/2021-7, o qual consiste em acompanhamento solicitado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para a avaliação da regularidade da aplicação dos recursos distribuídos ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Defesa para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

HISTÓRICO

2. No âmbito do TC 043.063/2021-7, a unidade técnica elaborou o 'Relatório de acompanhamento das ações de enfrentamento ao Covid-19 a cargo do Ministério da Defesa com recursos Próprios e com recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde' (peça 3). Os resultados desse acompanhamento foram apreciados pelo Plenário desta Corte de Contas, o qual, por meio do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário (peça 5), de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, endereçou as seguintes recomendações ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI):

'9.1. recomendar ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020 c/c art. 167, VI, da Constituição Federal e art. 29, parágrafo único, do Decreto 10.426/2020, que complemente a regulamentação desse decreto, com vistas a:

9.1.1. normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;

9.1.2. esclarecer a respeito da possibilidade, ou não, de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

9.1.3. padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;

9.1.4. estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;

9.1.5. instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar e rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;

(...)

9.5. ordenar à Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) que monitore as recomendações contidas no item 9.1;'

3. Em 17/8/2023, posteriormente ao acórdão supramencionado, o MGI se manifestou sobre as recomendações expedidas pelo TCU (peça 8). Por meio da Nota Técnica SEI 29339/2023/MGI (peça 9), elaborada pela Diretoria de Transferências e Parcerias da União (DTPAR), a Pasta Ministerial concluiu o seguinte:

'20. Diante disso, esta DTPAR entende não ser necessária uma nova regulamentação para tratar do ressarcimento e do TED, uma vez que os aprimoramentos estão sendo realizados constantemente no regulamento específico. Tal

[64] Peças 71-73.

posicionamento se materializa a partir da descrição do item 18 desta Nota Técnica, cujo teor indica diversas melhorias que serão feitas quando da publicação do Decreto que irá alterar o Decreto nº 10.426, de 2020.

21. Ademais, destaca-se que a proposta de alteração do Decreto nº 10.426, de 2020, tramita internamente por meio do processo SEI 19973.108607/2022-81.'

4. Essa manifestação do MGI foi analisada na instrução juntada à peça 13, oportunidade em que se entendeu não terem sido cumpridas e/ou implementadas as referidas recomendações do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário. Dessa forma, foram propostas diligências a fim de tomar conhecimento sobre o estado da minuta de alteração do Decreto 10.426/2020 apresentada e sobre eventuais novas medidas adotadas para implementar as recomendações desta Corte de Contas.

5. Em resposta, o MGI juntou aos autos a minuta requerida (peça 26) e uma nova manifestação acerca do monitoramento do cumprimento das recomendações feitas pelo TCU (peça 25). Elas foram analisadas na instrução juntada à peça 28, oportunidade em que foram propostas novas diligências cujas respostas figuram nas peças 37 a 41 dos autos.

6. A instrução juntada à peça 47 analisou essas respostas e concluiu que, a despeito dos avanços alcançados, mormente no tocante aos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão, não foi possível atestar o cumprimento integral das recomendações do Acórdão 601/2023-TCU-Plenário. Na ocasião, como o MGI afirmou estar aberto a novas discussões com o Tribunal para o aprimoramento da regulamentação do Decreto 10.426/2020, foram propostas novas diligências a fim de que o órgão elucidasse algumas lacunas restantes e se manifestasse a respeito de apontamentos feitos na instrução.

'40. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) diligenciar, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos para que apresente ao Tribunal, no prazo de quinze dias, o seguinte:

a.1) esclarecimento sobre os pontos discutidos nos parágrafos 16 a 19 desta instrução, a respeito do tipo de despesa citado no § 5º;

a.2) manifestação acerca da redação proposta para o § 5º (parágrafo 18 desta instrução) no que tange a concordância do órgão e a viabilidade de implementá-la;

a.3) manifestação a respeito da concordância do órgão com relação à sugestão de se acrescentar dispositivo que vede o ressarcimento de despesas executadas com créditos orçamentários não aderentes ao objeto ou situação que motivou a descentralização (parágrafo 19 desta instrução), bem como da viabilidade de implementação dessa sugestão;

a.4) esclarecimento sobre a utilização da expressão 'quando couber' na redação do § 6º proposto e a possível fragilização do controle oriunda do seu emprego, bem como ponderação sobre a viabilidade de supressão desse trecho (parágrafo 20 desta instrução);

a.5) medidas adotadas para o cumprimento dos itens 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 ou justificativa devidamente fundamentada para o não cumprimento – se ater somente ao instituto do ressarcimento quando da manifestação, haja vista já terem sido apresentadas justificativas relativas ao TED;

a.6) manifestação quanto à concordância e a viabilidade de se incluir, no rol de informações a constarem no processo administrativo tratado no § 6º, a identificação orçamentária da despesa a ser ressarcida nos casos de ressarcimento (vide parágrafos 26 a 28 desta instrução);

a.7) manifestação quanto à concordância e a viabilidade de se incluir, no rol de informações a constarem no processo administrativo tratado no § 6º, documentos do Siafi que comprovem a execução da despesa a ser ressarcida (vide parágrafo 32 desta instrução); e

a.8) esclarecimento detalhado sobre as formas atualmente disponíveis para se realizar a consulta gerencial das descentralizações de créditos pela modalidade de ressarcimento, em que seja possível localizar e relacionar a despesa que motivou o ressarcimento (prévia à descentralização) e o crédito descentralizado que ressarciu a unidade descentralizada; e

a.9) cópia integral do processo SEI que tramitou no MGI relativo à minuta atualizada de alteração do Decreto 10.426/2020, juntada à peça 45, e cópia integral de eventual processo SEI mais recente que este tratando sobre alterações de interesse deste monitoramento, se houver.'

7. Em 18/9/2025, no pronunciamento de subunidade (peça 48), o titular da Didef concordou com os encaminhamentos propostos pelo auditor subscritor da instrução e adicionou que, após mais de dois anos e meio e duas oportunidades concedidas, o MGI não adotou medidas adequadas para mitigar os riscos na execução de recursos descentralizados por TED e ressarcimento, nem apresentou justificativas válidas para sua inação, mantendo fragilidades normativas no Decreto 10.426/2020 que comprometem a segurança jurídica e o controle da regularidade dos gastos públicos. Além disso, ressaltou serem necessárias regras claras de procedimentos e controles, bem como enfatizou que a gestão de riscos é um dever do administrador público. Por fim, concluiu que a medida a se adotar seria a conversão das recomendações em determinações, optando por conceder, contudo, mais uma oportunidade de manifestação aos jurisdicionado em respeito ao contraditório e à postura do órgão de abertura ao debate.

8. Em 22/10/2025 foram juntadas às peças 56 a 63 respostas do MGI. Nesse contexto, a presente instrução examinará as novas informações trazidas pela pasta ministerial, bem como verificará o cumprimento das recomendações emanadas por esta Corte.

EXAME TÉCNICO

I. Manifestação do MGI e nova portaria estabelecendo normas complementares à operacionalização do Decreto 10.426/2020

9. O MGI se manifestou por intermédio da Nota Técnica 46107/2025/MGI-SEGES-DTPAR-CGNOP (peça 57), da Coordenação-Geral de Normas e Processos (CGNOP), subordinada à Diretoria de Transferências e Parcerias da União (DTPAR). Nela, o órgão informa que se encontraria em tramitação proposta de alteração do Decreto 10.426/2020, cujo teor já foi objeto de exame em instruções anteriores. Essa proposta resultou no Decreto 12.841/2026, já em vigor, o qual será levado em consideração na presente instrução.

10. Adicionalmente a esta alteração, a CGNOP comunica ter iniciado a confecção de minuta de Portaria para regulamentar (peça 57, p. 3-4): a fixação de critérios definidores da finalidade da descentralização de créditos orçamentários; a modalidade de ressarcimento de despesas; hipóteses de dispensa da celebração do TED; e utilização de eventuais rendimentos de aplicação financeira, quando da execução descentralizada.

11. Essa minuta de Portaria foi juntada à peça 58. Sobre ela, a nota técnica supracitada faz as seguintes considerações e análise quanto ao cumprimento do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário (peça 57, p. 4-5):

‘7. Conforme se pode observar, a minuta de Portaria, em seu art. 2º, estabelece critérios que deverão ser observados quando da definição das finalidades de que trata o art. 3º do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020.

8. Os arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 7º definem regras que deverão ser observadas quando da utilização do instituto do ressarcimento, dentre as quais se podem destacar:

a) estabelecimento da necessidade de comprovação prévia das despesas que ensejam o ressarcimento;

b) necessidade de apresentação de planilha descritiva, indicando valor unitário e total de cada item;

c) estabelecimento da obrigatoriedade de instrução de processo administrativo, o qual deverá conter a avaliação física e econômica das despesas objeto do ressarcimento; e

d) definição de que a execução dos créditos que serão ressarcidos deverá se dar em estrita observância à vinculação finalística das ações orçamentárias que dão suporte aos gastos que serão realizados com os créditos objeto do ressarcimento.

9. Já os arts. 8º, 9º, 10, 11 e 12 definem regras e diretrizes a serem observadas quando da descentralização de créditos nos casos em que for dispensável a celebração do TED, em atenção ao disposto no § 3º do art. 3º do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020. (...)

11. O art. 14 estabelece a obrigatoriedade de publicação de extrato para os casos de ressarcimento ou quando for dispensável a celebração do TED.

12. O teor do art. 15 tem o condão de reforçar a necessidade de que a execução se dê, obrigatoriamente, em observação às finalidades do crédito orçamentário e em estrita observância à classificação funcional programática.

13. Por fim, o art. 18, em atendimento a apontamento do TCU, prevê que, quando da realização da nota de movimentação de crédito relacionada ao ressarcimento de despesas ou à dispensa da celebração do TED, a unidade descentralizadora deverá realizar marcação específica para cada operação no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (...)

16. Quanto ao ponto que trata da possibilidade de que as recomendações do Acórdão 610/2023- TCU-Plenário sejam transformadas em determinações, entende-se que a partir da decisão da regulamentação detalhada nesta Nota Técnica não se faz necessária avaliação de mérito por esta Diretoria.

17. Diante de todo o exposto acima, conclui-se que a publicação da Portaria em comento implicará atendimento de todas as recomendações do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.’

12. Conforme evidenciam os contatos via e-mail juntados às peças 59 a 63, a minuta de Portaria retromencionada foi encaminhada a outros ministérios, tendo sido obtidas contribuições de outras pastas na construção da norma. Como resultado desse processo, foi editada a Portaria SEGES/MGI 9.510, de 28/10/2025, a qual estabelece normas complementares à operacionalização do Decreto 10.426/2020. Posteriormente, o art. 12 dessa Portaria foi alterado pela Portaria SEGES/MGI 163, de 7/1/2026. Essas normas servirão de critérios para o exame do cumprimento das recomendações do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

II. Item 9.1.1 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário

13. O item 9.1.1 do Acórdão é voltado ao tratamento do risco de utilização indiscriminada da modalidade de descentralização de créditos por ressarcimento com vistas a burlar os controles típicos da descentralização via TED.

‘9.1.1. normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;’

14. O Decreto 10.426/2020, ao disciplinar a descentralização de créditos orçamentários, estabelece, em seu art. 3º, que tal descentralização poderá ocorrer para: a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; a execução de atividades específicas do órgão descentralizado em benefício do descentralizador; ou o ressarcimento de despesas. Ademais, definiu o ressarcimento como 'descentralização de crédito para reembolso por despesa realizada anteriormente pela unidade descentralizada' (art. 2º, inciso II). Contudo, o Decreto não delimita de forma objetiva as hipóteses de cabimento do ressarcimento, tampouco estabelece parâmetros claros que diferencie sua utilização em relação ao TED, o que ensejou o uso desse instituto como forma de contornar controles mais rigorosos inerentes ao TED.

15. Nesse cenário, a Portaria SEGES/MGI 9.510/2025 (peça 69) buscou conferir maior densidade normativa à matéria, especialmente no que tange ao ressarcimento. No que se refere à delimitação das hipóteses de cabimento dessa modalidade de descentralização, a nova norma prevê, em seu art. 3º, o uso do ressarcimento exclusivamente para o reembolso de despesas realizadas anteriormente e elenca exemplos dessas despesas – serviços de apoio administrativo, manutenção predial, dedetização, fornecimento de energia elétrica e água, locação e conservação de bens imóveis, entre outras –, o que confere direcionamento ao gestor quando da escolha da modalidade.

16. Embora o art. 3º, § 1º, da Portaria admita, em caráter excepcional, a inclusão de outras despesas mediante justificativa e comprovação específicas (art. 5º, § 2º), a regra geral passa a ser de tipificação mais restritiva. Tal previsão representa significativo estreitamento do campo de aplicação do ressarcimento, reduzindo a discricionariedade administrativa anteriormente existente.

17. Quanto à regulação de procedimentos e controles relacionados à realização do ressarcimento da Portaria supracitada exige que a unidade descentralizada envie à descentralizadora solicitação de ressarcimento contendo documentos fiscais ou contábeis comprovando a execução das despesas, bem como planilhas descritivas das despesas (art. 4º). Complementarmente, para a efetivação do ressarcimento, determina que a unidade descentralizadora instrua processo administrativo contendo, no mínimo, os documentos retromencionados, a avaliação da execução física e econômica do objeto e o detalhamento do rateio das despesas, quando aplicável, bem como verifique a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas (art. 5º). Tais exigências configuram mecanismos relevantes de controle prévio e posterior, conferindo maior rigor procedimental ao ressarcimento.

18. Ao delimitar materialmente o ressarcimento como instrumento voltado exclusivamente ao reembolso de despesas pretéritas, de natureza predominantemente operacional e administrativa, e ao manter o TED como instrumento vocacionado à execução de programas, projetos e atividades estruturadas (art. 2º), o normativo estabelece uma diferenciação funcional entre as modalidades. Essa distinção tende a reduzir significativamente a sobreposição entre os instrumentos e, por conseguinte, o espaço para escolhas arbitrárias. Isso, somado aos controles e procedimentos normatizados, conferem cumprimento ao item 9.1.1 do Acórdão prolatado.

III. Item 9.1.2 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário

19. O item 9.1.2 busca tratar o risco de desvio de finalidade pelo órgão descentralizado na realização de despesa a ser ressarcida.

> '9.1.2. esclarecer a respeito da possibilidade, ou não, de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;'

20. Sobre o tema, a Portaria SEGES/MGI 9.510/2025 estabelece que a execução dos créditos orçamentários recebidos a título de ressarcimento 'dar-se-á em estrita observância à vinculação finalística das ações orçamentárias que dão suporte aos gastos', cabendo à unidade descentralizadora verificar essa aderência (art. 6º). Em complemento, na instrução do processo administrativo de ressarcimento, 'a unidade descentralizadora deverá verificar a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas' (art. 5º, § 1º). Essa norma também confere os meios para que a unidade descentralizadora realize essa verificação e o devido controle das despesas a serem ressarcidas, porquanto possibilita que ela diligencie a unidade descentralizada para a apresentação de documentação faltante ou esclarecimentos adicionais, sob pena de indeferimento do ressarcimento (art. 7º).

21. Nesse contexto, os novos dispositivos indicam a impossibilidade de que um órgão utilize ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem ressarcidas, haja vista que, como condição à autorização do ressarcimento, essa compatibilidade será verificada.

22. Além disso, a mesma portaria estabeleceu, em caráter geral, que as dotações descentralizadas a título de ressarcimento 'serão empregadas, obrigatória e integralmente, nas finalidades do crédito orçamentário e em estrita observância à classificação funcional programática', vedada sua utilização em programação ou finalidade

diversa (art. 15). Logo, esse dispositivo veda o desvio de finalidade do crédito descentralizado para fins de ressarcimento – sendo reforçado pelo art. 3º, § 5º, do Decreto 10.426/2020, introduzido pelo Decreto 12.841/2026.

23. Assim, a regulamentação posterior deixou claro que não é admissível utilizar ação orçamentária sem vínculo finalístico com a despesa executada e a ser ressarcida. Portanto, considera-se cumprido a recomendação consignada no item 9.1.2 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

IV. Item 9.1.3 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário

24. O referido item do acórdão recomendou o seguinte ao MGI:

'9.1.3. padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;'

25. No que se refere a esse item, o art. 3º, § 6º, do Decreto 10.426/2020, inserido pelo Decreto 12.841/2026, estabelece a necessidade de instrução processual para tratar dos ressarcimentos, o que inclui a descrição do objeto, a justificativa, os valores a serem descentralizados e a identificação das unidades descentralizada e descentralizadora.

'§ 6º A dispensa de celebração de que trata o §3º não exime a necessidade de instrução de processo administrativo, o qual deverá conter, quando couber, informações relativas à descrição do objeto, justificativa, valor a ser descentralizado e identificação das unidades descentralizadora e descentralizada.'

26. A Portaria SEGES/MGI 9.510/2025, no mesmo sentido, obriga a unidade descentralizada a enviar à descentralizadora solicitação para fins de ressarcimento contendo: documentos fiscais ou contábeis que comprovem a execução da despesa objeto da solicitação, os quais devem estar obrigatoriamente acompanhados das respectivas Notas de Liquidação (NS) e Ordens Bancárias (OB); e planilhas descritivas das despesas, contendo valores unitário e total de cada item (art. 4º). O art. 5º da mesma Portaria, como condição ao ressarcimento, impõe à descentralizadora o dever de: instruir processo administrativo contendo, no mínimo, além da documentação apresentada na solicitação de ressarcimento, a avaliação de execução física e econômica e o detalhamento do rateio das despesas; e verificar a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas.

27. Nota-se que esses novos dispositivos atendem a recomendação de discriminação dos custos unitários e totais referentes a despesas a serem ressarcidas – quesito expressamente previsto na nova Portaria –, bem como possibilitam a identificação da ação orçamentária de suporte e o exame prévio de correlação entre os objetos de gasto e a finalidade pactuada – por intermédio das planilhas descritivas e dos documentos Siafi demandados obrigatoriamente.

28. Quanto à padronização do nível de detalhamento das despesas executadas, a despeito de as novas normas não o fixarem explicitamente, o art. 7º prevê que, caso a solicitação de ressarcimento não contenha elementos necessários para aferir o cumprimento do objetivo e do objeto da ação orçamentária, a descentralizadora diligenciará para que a descentralizada apresente documentação faltante ou esclarecimentos adicionais. Isso, na prática, induz um padrão mínimo de detalhamento informacional capaz de permitir a descentralizadora avaliar a execução física e econômica da despesa, a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas – isto é, fica a cargo da descentralizadora definir o nível de informação suficiente para os referidos atestes e verificações.

29. Ante o exposto, entende-se que as novas normas editadas deram cumprimento ao recomendado no item 9.1.3 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

V. Item 9.1.4 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário

30. O item recomenda a complementação normativa com vistas a:

'9.1.4. estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;'

31. A Portaria SEGES/MGI 9.510/2025 passou a exigir que a solicitação de ressarcimento venha acompanhada de documentos fiscais ou contábeis que comprovem a execução das despesas, com ateste (art. 4º, inciso I) – comprovação essa que poderá se dar por meio de informações e documentos constantes do Siafi (art. 4º, § 1º). Ademais, o § 3º do mesmo artigo, estabelece de forma expressa que os documentos fiscais ou contábeis retromencionados deverão ser 'obrigatoriamente acompanhados das respectivas Notas de Liquidação

(NS) e Ordens Bancárias (OB)'. Esses instrumentos citados são evidências da execução financeira registradas no Siafi.

32. O art. 5º da mesma portaria, ao exigir que o processo administrativo de ressarcimento contenha os documentos do art. 4º, torna esses elementos condição necessária para a efetivação do ressarcimento. Ou seja, o repasse passa a depender de comprovação documental da despesa já executada, inclusive com suporte em registros do Siafi.

33. Dessa forma, a nova norma aprimorou a comprovação da execução financeira em sede de descentralização de créditos por ressarcimento, exatamente na linha recomendada pelo TCU. Portanto, considera-se cumprido o item 9.1.4 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

VI. Item 9.1.5 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário

34. Em relação ao item 9.1.5, essa recomendação surgiu como forma de tratar risco ligado à dificuldade de se rastrear gerencialmente descentralizações de crédito via ressarcimento. No que diz respeito ao TED, o MGI já havia informado que o rastreamento das respectivas despesas pode ser feito via Transferegov.br (peça 25, item 12).

'9.1.5. instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar e rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;'

35. Conforme manifestação do MGI, a principal medida adotada para endereçar essa recomendação foi o art. 18 da Portaria SEGES/MGI 9.510/2025. Esse dispositivo obriga a unidade descentralizadora a realizar marcação específica para cada operação no Siafi quando da realização de nota de movimentação de crédito relacionada ao ressarcimento de despesa ou à dispensa de celebração do TED.

36. Ainda, vale mencionar o art. 14 da referida Portaria, que estabelece obrigação de a unidade descentralizadora publicar, em seu sítio oficial, o extrato referente ao ressarcimento ou à dispensa de celebração do TED.

37. Ambas as novidades trazidas pelo novo marco normativo contribuem para a identificação de ressarcimentos no Siafi, convergindo com o disposto na recomendação em análise. Desse modo, considera-se cumprido o item 9.1.5 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

CONCLUSÃO

38. De modo geral, a análise do presente monitoramento evidencia que, após sucessivas manifestações e a edição de novos instrumentos normativos – notadamente o Decreto 12.841/2026 e a Portaria SEGES/MGI 9.510/2025 (com alterações posteriores) –, o MGI avançou significativamente na implementação das recomendações constantes do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário.

39. No que se refere ao item 9.1.1, conclui-se pelo seu cumprimento, uma vez que a nova regulamentação estabeleceu critérios mais objetivos para a escolha entre as modalidades de descentralização (ressarcimento e TED), além de disciplinar procedimentos e controles específicos para o ressarcimento, reduzindo a discricionariedade e mitigando riscos de uso indevido.

40. Quanto ao item 9.1.2, também se verifica o cumprimento, tendo em vista que a regulamentação passou a exigir vinculação finalística entre as ações orçamentárias e as despesas a serem ressarcidas, condicionando o ressarcimento à verificação dessa compatibilidade e reduzindo o risco de desvio de finalidade.

41. Em relação ao item 9.1.3, entende-se igualmente pelo cumprimento, pois foram instituídos mecanismos que asseguram o detalhamento das despesas – incluindo custos unitários e totais, documentação comprobatória e possibilidade de verificação prévia pela unidade descentralizadora –, ainda que a padronização do nível de detalhamento se dê de forma indireta, por meio da exigência de informações suficientes para análise e controle.

42. No tocante ao item 9.1.4, conclui-se pelo seu cumprimento, uma vez que a nova disciplina condiciona o ressarcimento à comprovação da execução financeira das despesas, com base em documentos registrados no Siafi, como Notas de Liquidação e Ordens Bancárias, atendendo integralmente à recomendação do Tribunal.

43. Por fim, quanto ao item 9.1.5, verifica-se igualmente o cumprimento, considerando a imposição de marcação específica no Siafi para identificação das operações de ressarcimento e a exigência de transparência por meio da publicação de extratos no respectivo sítio oficial da unidade descentralizadora, o que aprimora a rastreabilidade e o controle gerencial dessas despesas.

44. Assim, conclui-se que o conjunto das medidas normativas recentemente adotadas pelo MGI foi suficiente para atender às recomendações expedidas no Acórdão 610/2023-TCU-Plenário. Ressalte-se, contudo,

que a efetividade dessas medidas, sobretudo no que se refere ao adequado tratamento dos riscos e problemas apontados, é aferível a partir da aplicação prática delas – oportunidade em que poderão ser identificadas eventuais necessidades de aprimoramento dos mecanismos instituídos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) considerar implementadas as recomendações dos subitens 9.1.1 a 9.1.5 do Acórdão 610/2023-TCU-Plenário;

b) comunicar a presente decisão ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos; e

c) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, em virtude do cumprimento do objetivo para o qual ele foi constituído."

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, monitoramento das recomendações constantes do acórdão 610/2023-Plenário[65], que tratou de acompanhamento autuado em atendimento a solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, destinado a avaliar a aplicação dos recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde ao Ministério da Defesa, sob amparo do Decreto 10.426/2020, para o enfrentamento da pandemia da covid-19.

2. No acórdão 610/2023-Plenário foram identificadas lacunas na regulamentação do Decreto 10.426/2020, expedindo-se as seguintes recomendações ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos:

"9.1.1. normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;

9.1.2. esclarecer a respeito da possibilidade, ou não, de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;

9.1.3. padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;

9.1.4. estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;

9.1.5. instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar e rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;"

3. De acordo com o voto condutor do referido acórdão, foram evidenciadas lacunas no Decreto 10.426/2020, especialmente no que tange à regulamentação da descentralização de créditos por meio da modalidade de ressarcimento, à ausência de critérios objetivos para a escolha entre ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e à falta de padronização no detalhamento das despesas executadas. Tais lacunas dificultaram a análise da aplicação dos valores transferidos.

4. Ademais, a liberação de recursos financeiros sem a devida comprovação da execução física e financeira das despesas, bem como a insuficiência de informações detalhadas no plano de trabalho, comprometeu a transparência e a rastreabilidade dos gastos, evidenciando a necessidade de aprimoramento da regulamentação para mitigar tais vulnerabilidades e fortalecer os mecanismos de fiscalização.

---

[65] Peça 5. TC 043.063/2021-7.

5. Em 17.8.2023, o MGI se manifestou sobre as recomendações expedidas por este Tribunal[66]:

"20. Diante disso, **esta DTPAR entende não ser necessária uma nova regulamentação para tratar do ressarcimento e do TED**, uma vez que os aprimoramentos estão sendo realizados constantemente no regulamento específico. Tal posicionamento se materializa a partir da descrição do item 18 desta Nota Técnica, cujo teor indica diversas melhorias que serão feitas quando da publicação do Decreto que irá alterar o Decreto nº 10.426, de 2020.

21. Ademais, destaca-se que a proposta de alteração do Decreto nº 10.426, de 2020, tramita internamente por meio do processo SEI 19973.108607/2022-81." (grifos do original).

6. Após analisar a manifestação do MGI, a então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação entendeu[67] que a minuta de alteração do Decreto 10.426/2020 consistia em "alterações pontuais – entre elas a previsão de um limite máximo de R$ 1.500.000,00 para dispensas de TED nos casos de ressarcimento, medida que se justifica devido ao emprego indiscriminado dessa modalidade de descentralização de crédito" e que, portanto, as recomendações não teriam sido cumpridas ou implementadas.

7. Desse modo, realizou diligência a fim de tomar conhecimento sobre o estado da minuta de alteração do Decreto 10.426/2020 apresentada e sobre novas medidas adotadas para implementar as recomendações em questão.

8. Em resposta, o MGI apresentou a minuta requerida[68] e nova manifestação acerca do monitoramento do cumprimento das recomendações[69]. A AudGovernança consignou que

"a análise da minuta apresentada pelo MGI revela discrepâncias entre os dispositivos informados e aqueles efetivamente contidos no texto disponibilizado, além de não abordar integralmente as recomendações do Tribunal. Apesar de já ter ocorrido a publicação de alteração no Decreto 10.426/2020 por meio do Decreto 12.053/2024, as modificações feitas não incorporaram as medidas propostas para atender às deliberações do TCU"[70].

9. Foram promovidas, então, duas novas diligências, cujas respostas foram examinadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública[71].

10. Examino, a seguir, as análises e encaminhamentos propostos na última instrução[72], em relação a cada uma das recomendações monitoradas.

II

11. Quanto à recomendação formulada no item 9.1.1 do acórdão monitorado[73], a unidade instrutiva destacou que, com a edição da portaria SEGES/MGI 9.510/2025[74], foram criadas diferenciações funcionais entre as modalidades TED e ressarcimento, bem como detalhados os procedimentos necessários para o ressarcimento, como se verifica nos dispositivos abaixo:

"Das finalidades

Art. 2º A celebração do TED terá as seguintes finalidades:

1.1.1.1.1.62. [66] Nota técnica SEI 29339/2023/MGI (peça 9).

1.1.1.1.1.63. [67] Peça 13.

1.1.1.1.1.64. [68] Peça 26.

1.1.1.1.1.65. [69] Peça 25.

1.1.1.1.1.66. [70] Peça 28.

1.1.1.1.1.67. [71] Peças 47-48 e 71.

1.1.1.1.1.68. [72] Peça 71, p. 9.

[73] "9.1.1. normatizar critérios objetivos de escolha entre as modalidades de descentralização previstas, ressarcimento e termo de execução descentralizada (TED) e a regular procedimentos e controles a serem observados para a realização de ressarcimento;"

1.1.1.1.1.69. [74] Peça 69.

I - execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua, situação em que devem estar relacionados às competências institucionais das unidades descentralizadora e descentralizada; ou

II - execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora, nos casos em que a unidade descentralizadora não tiver capacidade técnica e operacional necessária à execução do objeto pactuado.

Parágrafo único. A unidade descentralizadora deverá motivar, de forma clara, objetiva e congruente, a escolha da finalidade, de que tratam os incisos I e II, a ser executada por meio da celebração do TED.

Do ressarcimento

Art. 3º O ressarcimento de despesa de que trata o art. 3º, inciso III, do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, será utilizado exclusivamente para o reembolso de despesas realizadas anteriormente, tais como:

I - serviços de apoio administrativo, como secretariado, recepção, vigilância, brigadista, limpeza, copeiragem, entre outros; II - manutenção predial, de elevadores e de conservação de bens móveis; III - dedetização; IV - fornecimento de energia elétrica e de água; V - serviços de tecnologia da informação, comunicação em geral e de telecomunicações; VI - locação e conservação de bens imóveis; e VII - taxa de administração.

§ 1º Em casos excepcionais, desde que devidamente justificados pela unidade descentralizadora, fica permitida a utilização do ressarcimento para outras despesas além das previstas nos incisos I ao VII do *caput*.

§ 2º Fica permitida a utilização do ressarcimento, para as finalidades previstas no art. 2º, incisos I e II desta Portaria, em situações de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa ou Câmaras Municipais.

Art. 4º A unidade descentralizada deverá enviar à unidade descentralizadora a solicitação para fins de ressarcimento, contendo:

I - documentos fiscais ou contábeis que comprovem a execução das despesas objeto da solicitação de ressarcimento, com o respectivo ateste; e II - planilha descritiva das despesas, indicando o valor unitário e total de cada item.

§ 1º A comprovação de que trata o inciso I do *caput* poderá se dar por meio de informações e documentos constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, demonstrando que as despesas correlatas ao referido ressarcimento foram devidamente efetivadas pela unidade descentralizada.

§ 2º Nos casos em que a unidade descentralizadora tenha acesso às informações e registros de que trata o inciso I do *caput*, a comprovação pela unidade descentralizada poderá ser dispensada.

§ 3º Os documentos de que trata o inciso I do *caput* deverão ser obrigatoriamente acompanhados das respectivas Notas de Liquidação (NS) e Ordens Bancárias (OB).

Art. 5º Para a efetivação do ressarcimento, a unidade descentralizadora deverá instruir processo administrativo, o qual conterá, no mínimo: I - os documentos do art. 4º, incisos I e II, desta Portaria; II - a avaliação da execução física e econômica; e III - o detalhamento do rateio das despesas, quando o ressarcimento estiver voltado à divisão de despesas entre órgãos e unidades do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS.

§ 1º Adicionalmente ao disposto no *caput*, a unidade descentralizadora deverá verificar a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas.

§ 2º Para os casos previstos no art. 3º, §§ 1º e 2º, desta Portaria, a unidade descentralizadora deverá, ainda, instruir o processo com a justificativa e a comprovação da excepcionalidade ou da situação de emergência ou de calamidade pública, respectivamente." (Não grifado no original).

12. Segundo a AudDefesa:

"ao delimitar materialmente o ressarcimento como instrumento voltado exclusivamente ao reembolso de despesas pretéritas, de natureza predominantemente operacional e administrativa, e ao manter o TED como instrumento vocacionado à execução de programas, projetos e atividades estruturadas (art. 2º), o normativo estabelece uma diferenciação funcional entre as modalidades. Essa distinção tende a reduzir significativamente a sobreposição entre os instrumentos e, por conseguinte, o espaço para escolhas arbitrárias".

***

13. No que tange à recomendação do item 9.1.2 do acórdão 610/2023[75], a unidade instrutiva apontou que a partir da portaria anteriormente mencionada[76] foi vedada a utilização de ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas executadas e objeto de ressarcimento, conforme as seguintes disposições:

"Art. 6º A execução dos créditos orçamentários recebidos a título de ressarcimento dar-se-á em estrita observância à vinculação finalística das ações orçamentárias que dão suporte aos gastos, cabendo à unidade descentralizadora realizar essa verificação.

Art. 7º Caso o pedido de que trata o art. 4º desta Portaria não contenha os elementos necessários para aferir o cumprimento do objetivo e do objeto da ação orçamentária, a unidade descentralizadora diligenciará junto à unidade descentralizada, para que apresente a documentação faltante ou esclarecimentos adicionais, no prazo de até 30 (trinta) dias, contado do recebimento da diligência.

Parágrafo único. Caso a unidade descentralizada não apresente as justificativas no prazo estabelecido no *caput* ou elas sejam insatisfatórias, o ressarcimento será negado.

(...)

Art. 15. As dotações descentralizadas a título de ressarcimento ou nos casos em que for dispensável a celebração do TED serão empregadas, obrigatória e integralmente, nas finalidades do crédito orçamentário e em estrita observância à classificação funcional programática.

Parágrafo único. É vedada a utilização dos créditos orçamentários descentralizados previstos no *caput* em programação ou finalidade diversa daquela afeta aos créditos descentralizados." (Não grifado no original).

14. A AudDefesa considera que restou "claro que não é admissível utilizar ação orçamentária sem vínculo finalístico com a despesa executada e a ser ressarcida".

***

15. A respeito do item 9.1.3[77], a unidade instrutiva destacou que o Decreto 12.841/2026 adicionou o § 6º no art. 3º do Decreto 10.426/2020[78], estabelecendo, assim como na modalidade TED, a "necessidade de instrução processual para tratar dos ressarcimentos, o que inclui a descrição do objeto, a justificativa, os valores a serem descentralizados e a identificação das unidades descentralizada e descentralizador".

16. A unidade instrutiva informa que a referida portaria SEGES/MGI[79] aborda diversos dispositivos que permitem que o órgão descentralizador avalie a regularidade e a adequação das despesas antes da liberação dos recursos financeiros.

17. Sobre a exigência da discriminação de custos unitários e totais das despesas realizadas, diz que foi atendida, conforme art. 4º, II, da referida portaria:

"Art. 4º A unidade descentralizada deverá enviar à unidade descentralizadora a solicitação para fins de ressarcimento, contendo: (...) II - planilha descritiva das despesas, indicando o valor unitário e total de cada item." (Não grifado no original).

---

[75] "9.1.2. esclarecer a respeito da possibilidade, ou não, de o órgão descentralizado utilizar ações orçamentárias sem vínculo finalístico com as despesas a serem realizadas e que serão objeto de pedido de ressarcimento junto ao órgão descentralizador;"

1.1.1.1.1.70. [76] Peça 69.

[77] "9.1.3. padronizar o nível de detalhamento das despesas executadas pelo órgão descentralizado a serem informadas ao órgão descentralizador, tanto as executadas por meio de TED quanto as que serão objeto de pedido de ressarcimento, incluindo a discriminação de custos unitários e totais e a indicação, no caso de ressarcimento, das ações orçamentárias de suporte dos gastos, de modo a possibilitar, previamente à liberação dos recursos financeiros pelo órgão descentralizador, o exame de correlação dos bens e serviços adquiridos com a finalidade pactuada e os ajustes dos valores a serem descentralizados por meio de TED em decorrência de eventuais divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos pelo órgão descentralizado;"

1.1.1.1.1.71. [78] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10426.htm. Acesso em: 22 jun. 2026.

1.1.1.1.1.72. [79] Peça 69.

18. Quanto à previsão da possibilidade de exame prévio, pelo órgão descentralizador, da correlação entre os bens e serviços adquiridos e a finalidade pactuada, a unidade instrutiva considera que a recomendação também foi implementada no art. 5º, § 1º, da portaria SEGES/MGI 9.510/2025:

"Art. 5º Para a efetivação do ressarcimento, a unidade descentralizadora deverá instruir processo administrativo, o qual conterá, no mínimo: (...) § 1º Adicionalmente ao disposto no *caput*, a unidade descentralizadora deverá verificar a conformidade da aplicação dos recursos e a compatibilidade da ação orçamentária com as despesas executadas."

19. Observo que tal implementação pode ser considerada concluída, uma vez que a exigência de instrução de processo administrativo para a realização do ressarcimento, bem como de verificação da conformidade e da compatibilidade entre as ações orçamentárias e as despesas realizadas, possibilita o exame prévio, pelo órgão descentralizador, da correlação entre os bens e serviços adquiridos e a finalidade pactuada.

20. A AudDefesa destacou, quanto à padronização do nível de detalhamento das despesas executadas, que:

"a despeito de as novas normas não o fixarem explicitamente, o art. 7º prevê que, caso a solicitação de ressarcimento não contenha elementos necessários para aferir o cumprimento do objetivo e do objeto da ação orçamentária, a descentralizadora diligenciará para que a descentralizada apresente documentação faltante ou esclarecimentos adicionais:

'Art. 7º Caso o pedido de que trata o art. 4º desta Portaria não contenha os elementos necessários para aferir o cumprimento do objetivo e do objeto da ação orçamentária, a unidade descentralizadora diligenciará junto à unidade descentralizada, para que apresente a documentação faltante ou esclarecimentos adicionais, no prazo de até 30 (trinta) dias, contado do recebimento da diligência.

Parágrafo único. Caso a unidade descentralizada não apresente as justificativas no prazo estabelecido no caput ou elas sejam insatisfatórias, o ressarcimento será negado'."

***

21. Embora não tenham sido abordados pela unidade instrutiva, outros aspectos da recomendação também foram implementados.

22. A possibilidade de realização de ajustes nos valores descentralizados por meio de TED, caso identificadas divergências entre os custos previstos no plano de trabalho e os efetivamente incorridos, foi atendida no art. 9º, § 3º: "Eventuais alterações no plano de trabalho deverão ser aprovadas pelas unidades descentralizadora e descentralizada."

23. Outro aspecto da recomendação, abrangendo a indicação das ações orçamentárias que dão suporte aos gastos, no caso de ressarcimento, também pode ser considerada atendida, uma vez que no art. 6º da portaria SEGES/MGI 9.510/2025 é exigida, de maneira implícita, a identificação das ações orçamentárias correspondentes: "A execução dos créditos orçamentários recebidos a título de ressarcimento dar-se-á em estrita observância à vinculação finalística das ações orçamentárias que dão suporte aos gastos, cabendo à unidade descentralizadora realizar essa verificação."

***

24. Quanto ao item 9.1.4 do acórdão[80], a unidade instrutiva destacou que a portaria SEGES/MGI[81] passou a exigir que a solicitação de ressarcimento venha acompanhada de documentos que comprovem a execução financeira das despesas com base em documentos do Siafi, incluídas notas de liquidação e ordens bancárias:

"Art. 4º A unidade descentralizada deverá enviar à unidade descentralizadora a solicitação para fins de ressarcimento, contendo: I - documentos fiscais ou contábeis que comprovem a execução das despesas objeto da solicitação de ressarcimento, com o respectivo ateste; e (...)

§ 1º A comprovação de que trata o inciso I do *caput* poderá se dar por meio de informações e documentos constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, demonstrando que as despesas correlatas ao referido ressarcimento foram devidamente efetivadas pela unidade descentralizada. (...)

---

[80] "9.1.4. estabelecer como condicionante para liberação do repasse financeiro a título de ressarcimento a comprovação da execução financeira da despesa com base em documentos do Siafi;"

[81] Peça 69.

§ 3º Os documentos de que trata o inciso I do *caput* deverão ser obrigatoriamente acompanhados das respectivas Notas de Liquidação (NS) e Ordens Bancárias (OB).” (Não grifado no original).

25. Observou, ainda, que no art. 5º da mesma portaria está previsto que a documentação do Siafi mencionada no inciso I do art. 4º deve constar do processo administrativo de ressarcimento.

***

26. Por fim, acerca do item 9.1.5 do acórdão em questão[82], a unidade instrutiva consignou que, “no que diz respeito ao TED, o MGI já havia informado que o rastreamento das respectivas despesas pode ser feito via Transferegov.br”[83].

27. Acrescentou que na portaria SEGES/MGI[84] está determinada a publicação de extratos no sítio oficial da unidade descentralizadora e a marcação específica no Siafi para cada operação de ressarcimento ou dispensa de TED:

“Art. 14. A unidade descentralizadora deverá publicar em seu sítio oficial, no prazo de vinte dias, contados da descentralização dos créditos, o extrato referente ao ressarcimento ou à dispensa de celebração do TED, conforme o caso.

(...)

Art. 18. Quando da realização da nota de movimentação de crédito relacionada ao ressarcimento de despesas ou à dispensa da celebração do TED, a unidade descentralizadora deverá realizar marcação específica para cada operação no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.” (Não grifado no original).

28. Concluiu que “ambas as novidades trazidas pelo novo marco normativo contribuem para a identificação de ressarcimentos no Siafi, convergindo com o disposto na recomendação em análise”.

***

29. Devidamente instruído o monitoramento, a unidade instrutiva propõe que as medidas normativas adotadas pelo MGI sejam consideradas suficientes para atender às recomendações constantes do acórdão 610/2023-Plenário, ponderando que:

“a efetividade dessas medidas, sobretudo no que se refere ao adequado tratamento dos riscos e problemas apontados, é aferível a partir da aplicação prática delas – oportunidade em que poderão ser identificadas eventuais necessidades de aprimoramento dos mecanismos instituídos”.

30. Ressalto que as medidas normativas adotadas pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, com contribuição desta Corte, buscam preencher as lacunas identificadas na regulamentação vigente, especialmente aquelas que comprometiam a rastreabilidade e a transparência na aplicação dos recursos descentralizados por meio das modalidades de TED e ressarcimento.

31. A instrução do processo evidencia que as recomendações formuladas no acórdão 610/2023-Plenário foram implementadas, atendendo aos objetivos de aprimoramento normativo e mitigação das vulnerabilidades apontadas.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 1771/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.638/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.

---

[82] “9.1.5. instituir a obrigatoriedade de inserção no Sistema Siafi, por parte do órgão descentralizado, de item informacional específico ou marcador para possibilitar identificar e rastrear, em consultas gerenciais ao referido sistema, as despesas realizadas por meio de TED e as realizadas com recursos próprios e que serão objeto de pedido de ressarcimento ao órgão descentralizador;”

1.1.1.1.1.74. [83] Peça 25, item 12.

1.1.1.1.1.75. [84] Peça 69.

4. Órgão: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.
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 cumprimento das recomendações constantes do acórdão 610/2023-Plenário.

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

9.1. considerar implementadas as recomendações constantes dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4 e 9.1.5 do acórdão 610/2023-Plenário;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos;

9.3. apensar este processo ao TC 043.063/2021-7, nos termos do disposto no art. 169, I, do RI/TCU.

10. Ata n° 25/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1771-25/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira (Relator).
13.4. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(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 25, DE 1º DE JULHO DE 2026
(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, votos e minutas de acórdão proferidos no processo TC-024.992/2024-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 024.992/2024-0 [Apenso: TC 000.123/2026-9]
Natureza: Solicitação de Solução Consensual
Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes
Interessado: Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. – Concebra (18.572.225/0001-88)

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. CONCESSÃO RODOVIÁRIA. CONCEBRA (BR-060/153/DF/GO). ACÓRDÃO 850/2026-PLENÁRIO. CONDICIONANTES PARA HOMOLOGAÇÃO. MANUTENÇÃO DE DESCONTO DE 65% SOBRE O PASSIVO REGULATÓRIO REMANESCENTE. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA OBJETIVA E ADERENTE AOS NORMATIVOS DA ANTT E AOS PRECEDENTES DO TCU. SEGURO-GARANTIA. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE EXECUTABILIDADE E SUFICIÊNCIA. RISCOS MORAL E SISTÊMICO. NÃO ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES. REJEIÇÃO DA PROPOSTA. ARQUIVAMENTO.

1. Na avaliação de solução consensual envolvendo concessionária com histórico relevante de inadimplemento e litigiosidade, devem ser ponderados os riscos moral e sistêmico, de modo a evitar que descontos ou vantagens incentivem comportamentos oportunistas, descumprimento contratual, apresentação de propostas inexequíveis e litigância estratégica (Instrução Normativa-TCU 91/2022, art. 7º-A, § 7º).

2. A concessão de desconto expressivo sobre créditos públicos em solução consensual exige metodologia que demonstre a formação do percentual e fundamentação que pondere a recuperabilidade dos créditos, os prazos e a forma de adimplemento, bem como a aderência aos normativos setoriais e aos precedentes do TCU (Instrução Normativa-TCU 91/2022, art. 7º-A, § 7º).

3. Conquanto nos termos da IN-TCU 91/2022, art. 11, o Plenário possa sugerir alterações na proposta de solução elaborada pela CSC, o não acatamento das condicionantes impostas determina o arquivamento do processo, não havendo autorização normativa para aprovação parcial e tampouco para a fixação sucessiva de novas condicionantes.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, em sequência e com ajustes exclusivamente formais, as manifestações do Auditor, do Diretor e do Secretário da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), bem como o parecer do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, representante do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).

2. Instrução do Auditor da SecexConsenso (peça 159):

"***I. INTRODUÇÃO***

1. Cuidam os autos de solicitação de solução consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pelo Diretor Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para resolução de controvérsias do Contrato Concessão oriundo do Edital 004/2013 – BR-060/153/262/DF/GO/MG, sob responsabilidade da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra).

2. Após a admissibilidade da solicitação, foi instituída Comissão de Solução Consensual (CSC), a qual desenvolveu proposta de solução abrangente para equacionamento das controvérsias relacionadas ao contrato de concessão.

3. A proposta elaborada pela Comissão foi formalizada por meio de conjunto documental abrangente, composto, dentre outros, pela minuta do termo de autocomposição, pelo relatório final da CSC, por minutas de termos aditivos aos contratos de concessão e pelas diretrizes para realização do processo competitivo.

4. A solução consensual foi submetida ao Plenário do Tribunal de Contas da União, que, por meio do Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário, deliberou pela não homologação imediata do acordo, fixando condicionantes voltadas ao aprimoramento da fundamentação e da estrutura da proposta.

5. Nesse contexto, é importante mencionar que o Ministro Revisor Jorge Oliveira proferiu despacho (peça 153), restituindo o processo à SecexConsenso para que, mediante interação com a AudRodoviaAviação, se manifeste sobre a conformidade das alterações realizadas na proposta de solução consensual às disposições do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário.

6. Diante desse contexto, a presente instrução não se destina à reavaliação integral da solução consensual originalmente construída pela Comissão, cuja fase de negociação já se encontra encerrada, nem à substituição do juízo previamente emitido pelo Plenário quanto ao encaminhamento da matéria. Seu objetivo é, em consonância com o Acórdão nº 850/2026-Plenário, proceder à análise técnica da proposta reformulada apresentada pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes, com vistas a aferir sua conformidade com as condicionantes estabelecidas pelo Tribunal, especialmente no que se refere à fundamentação do ***desconto*** *aplicado ao passivo regulatório e à suficiência das* ***garantias*** *previstas.*

7. Trata-se, portanto, de exame circunscrito à verificação da aderência da nova proposta às condicionantes fixadas, como etapa preparatória à nova deliberação do Plenário.

II. HISTORICO

8. O termo de autocomposição proposto no âmbito da Comissão de Solução Consensual referente à concessão operada pela Concebra representa instrumento complexo de reestruturação contratual, concebido para equacionar controvérsias acumuladas ao longo da execução do contrato e viabilizar a transição ordenada do ativo a novo operador. Sua estrutura evidencia a tentativa de conciliar múltiplos objetivos públicos, notadamente a recuperação de créditos, a preservação da continuidade do serviço e a redução da litigiosidade, por meio de um arranjo jurídico-econômico integrado.

9. Em síntese, o termo de autocomposição organiza-se a partir de um encontro de contas entre passivos regulatórios atribuídos à concessionária e créditos reconhecidos em seu favor, decorrentes, sobretudo, de investimentos em bens reversíveis não amortizados e pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro. Esse mecanismo de compensação constitui o eixo central da solução, permitindo a extinção parcial ou integral de obrigações recíprocas mediante reconhecimento mútuo de direitos e deveres.

10. Elemento central da modelagem adotada consiste na aplicação de desconto significativo (65%) sobre parcela relevante do passivo regulatório, especialmente aqueles de natureza contratual e ainda não definitivamente constituídos. Esse desconto, aplicado previamente ao encontro de contas, influencia diretamente o resultado econômico da solução e constitui um dos pontos mais sensíveis do termo de autocomposição. Sua lógica está associada à avaliação da recuperabilidade dos créditos, à incerteza quanto à sua constituição definitiva e ao custo temporal e financeiro associado à sua cobrança por vias ordinárias. Assim, o desconto não se apresenta como mera liberalidade, mas como instrumento de viabilização da solução consensual, permitindo a obtenção de resultado imediato em cenário de elevada incerteza.

11. No campo das garantias, o termo estabelece instrumentos destinados a assegurar o adimplemento das obrigações assumidas, incluindo a possibilidade de utilização de seguro-garantia ou outros mecanismos equivalentes. A definição dessas garantias busca mitigar riscos associados à execução futura do acordo, especialmente diante do histórico de inadimplemento e da complexidade das obrigações envolvidas.

12. O caso foi submetido à apreciação do Plenário do TCU, que exarou o Acórdão nº 850/2026-Plenário (peça 138) que estabeleceu parâmetros objetivos para a avaliação e eventual homologação de acordos dessa natureza. Longe de adotar postura binária de aprovação ou rejeição, o Tribunal optou por solução intermediária, consistente na devolução da proposta às partes com a fixação de condicionantes voltadas ao aprimoramento de sua fundamentação e estruturação.

13. Vejamos o teor:

> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por maioria, ante as razões expostas pelo Revisor e com fundamento nos art. 3º da Lei 8.443/1992 e art. 11 IN-TCU 91/2022, em:*
>
> *9.1. sugerir as seguintes alterações à proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual, autorizando a adoção das demais medidas processuais previstas no art. 11 da IN-TCU 91/2022:*
>
> *9.1.1. adequar o percentual de desconto, motivando, adequada e suficientemente, o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público;*
>
> *9.1.2. fundamentar de forma robusta a escolha das garantias a serem aceitas, enfrentando, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público;*

14. O ponto central do acórdão reside na exigência de adequada motivação do percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório, não se limitando, contudo, à mera apresentação de justificativas formais, mas impondo, sobretudo, a necessidade de adequação do percentual adotado aos parâmetros técnicos e institucionais estabelecidos pelo Tribunal.

15. Nesse sentido, o Plenário determinou que o valor do desconto deve ser compatível com critérios claros, objetivos e verificáveis, considerando, inclusive, os normativos vigentes da Agência Nacional de Transportes Terrestres, ainda que por analogia, bem como o histórico de soluções consensuais anteriormente apreciadas pela Corte. Assim, <u>não se trata apenas de justificar o percentual</u> inicialmente proposto, mas de demonstrar sua aderência a parâmetros concretos de proporcionalidade e razoabilidade, podendo, inclusive, demandar sua revisão. Tal exigência busca afastar percepções de arbitrariedade e assegurar que eventuais concessões econômicas estejam devidamente ancoradas em fundamentos técnicos e jurídicos consistentes.

16. Outro eixo relevante das condicionantes refere-se à estrutura de garantias prevista no acordo. O Tribunal destacou a necessidade de fundamentação robusta quanto à escolha dos instrumentos garantidores, com enfrentamento explícito dos riscos de execução apontados em manifestações anteriores, especialmente no que se refere ao seguro-garantia. Nesse contexto, exige-se demonstração inequívoca de que as garantias adotadas são aptas a assegurar o efetivo adimplemento das obrigações assumidas, de modo a resguardar o interesse público e mitigar riscos de inadimplemento futuro.

17. Por fim, o acórdão determinou que os interessados apresentassem, no prazo fixado, os resultados das negociações realizadas à luz das condicionantes estabelecidas, para nova apreciação pelo Plenário. Com isso, instituiu-se etapa adicional de controle, voltada à verificação da aderência da proposta reformulada aos parâmetros definidos, delimitando o escopo da análise subsequente a um juízo de conformidade técnica, e não mais de conveniência ampla da solução consensual.

18. Em atendimento às condicionantes estabelecidas pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário, a Agência Nacional de Transportes Terrestres e o Ministério dos Transportes apresentaram Nota Informativa conjunta (peça 151), na qual são detalhados os ajustes promovidos em relação ao modelo originalmente submetido à apreciação do Tribunal. A ANTT também encaminhou documentação adicional com o Termo de Autocomposição ajustado (peça 155) e parecer PARECER Nº 00104/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (peça 156).

19. Um dos principais ajustes introduzidos consiste na reestruturação do passivo objeto da negociação, mediante sua segmentação em diferentes blocos, conforme a natureza jurídica e o grau de consolidação das obrigações. Nesse contexto, os processos administrativos sancionadores ainda não definitivamente julgados passaram a ser tratados de forma apartada, submetendo-se diretamente às regras da Resolução ANTT nº 5.083/2016, com aplicação de desconto de 40% e previsão de parcelamento em prazo determinado.

20. Por sua vez, as multas já transitadas em julgado administrativo permaneceram sujeitas aos mecanismos ordinários de inscrição em dívida ativa e cobrança, sem concessão de descontos no âmbito da solução consensual. Tal diferenciação busca conferir maior aderência da proposta aos regimes jurídicos aplicáveis e afastar críticas relacionadas à uniformização indevida do tratamento de créditos de naturezas distintas.

21. No que se refere ao passivo regulatório remanescente, manteve-se a lógica de aplicação de desconto previamente ao encontro de contas com os créditos reconhecidos em favor da concessionária.

22. Diante do conteúdo do Acórdão nº 850/2026-Plenário e das premissas fixadas nos votos do Relator e, sobretudo, do Revisor, o escopo da presente análise encontra-se claramente delimitado a um juízo de conformidade técnica da proposta reformulada. Não se trata mais de reavaliar, em termos amplos, a conveniência ou a oportunidade da solução consensual. Ao contrário, a atuação nesta etapa deve restringir-se à verificação da aderência das alterações promovidas pelas partes às condicionantes expressamente estabelecidas pelo Tribunal.

23. Adiante, será apresentada a análise sobre a conformidade das alterações realizadas na proposta de solução consensual às disposições do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário. Importante mencionar que o exame exposto abaixo é resultado, inclusive, de reuniões havidas com a AudRodoviaAviação durante a etapa de análise, em atendimento ao despacho (peça 153) do Ministro Jorge Oliveira.

III. EXAME TÉCNICO

24. Para compreender melhor o sentido das condicionantes previstas no Acórdão, cumpre relembrar os votos dos ministros relator e revisor.

25. O voto do Ministro Relator adota posição firmemente contrária à homologação da solução consensual proposta no âmbito da Comissão instituída para o caso Concebra, estruturando-se a partir de uma leitura predominantemente jurídica, institucional e de proteção de precedentes no setor de concessões. Desde o início, o Relator contextualiza o histórico contratual marcado por reiterados descumprimentos, baixo nível de execução dos investimentos e elevada litigiosidade, atribuindo à concessionária responsabilidade central pela deterioração da relação contratual. Essa moldura fática é relevante, pois orienta toda a sua conclusão no sentido de que o acordo não poderia resultar em benefícios econômicos relevantes à parte que teria dado causa ao desequilíbrio.

26. O núcleo do voto concentra-se na análise do desconto aplicado ao passivo regulatório, estimado em patamar elevado. Para o Relator, não há demonstração suficiente de que tal redução estaria fundada em critérios objetivos, tampouco em parâmetros normativos aplicáveis ao caso concreto. Ao contrário, sustenta que o percentual adotado se apresenta como arbitrário, dissociado tanto de precedentes do Tribunal quanto de metodologias claras de quantificação de risco ou recuperabilidade dos créditos. Nesse sentido, o voto enfatiza que a ausência de motivação robusta compromete a validade da solução sob a ótica do interesse público e da juridicidade administrativa.

27. Outro ponto central da argumentação reside na rejeição da ideia de que a redução de litigiosidade, por si só, justificaria concessões econômicas significativas por parte da Administração. O Relator afirma que a existência de disputas administrativas ou judiciais é inerente à execução de contratos complexos e não pode servir de fundamento para a renúncia a créditos públicos relevantes. Nessa linha,

sustenta que o Estado não deve pautar sua atuação por uma lógica de evitação de litígios a qualquer custo, sob pena de enfraquecimento de sua posição institucional e de incentivo a comportamentos oportunistas por parte de agentes privados.

28. O voto também enfrenta a comparação entre a solução consensual e o cenário alternativo de relicitação da concessão, destacando que outros trechos originalmente integrantes do mesmo contrato já teriam sido objeto de processos de reestruturação bem-sucedidos sem necessidade de concessões semelhantes. Assim, conclui que não haveria demonstração de que o acordo proposto seria mais vantajoso do que a continuidade das medidas ordinárias já previstas no ordenamento, como a relicitação ou a execução das garantias contratuais.

29. Adicionalmente, o Relator afasta a relevância de elementos relacionados à estrutura financeira da concessionária, como endividamento junto a instituições financeiras, afirmando que tais aspectos não devem influenciar a avaliação da vantajosidade sob a perspectiva do interesse público. Para ele, a análise deve se concentrar exclusivamente nos direitos e obrigações decorrentes do contrato de concessão e na efetiva proteção do erário.

30. Por fim, o voto confere especial destaque ao risco de formação de precedentes indesejáveis. Segundo o Relator, a aprovação de solução com elevado desconto poderia sinalizar ao mercado a possibilidade de obtenção de benefícios relevantes mediante inadimplemento contratual e posterior negociação, comprometendo a disciplina regulatória e a credibilidade do modelo de concessões. Em razão desse conjunto de fundamentos, conclui pela rejeição da proposta, defendendo a adoção dos mecanismos ordinários de recomposição contratual e responsabilização da concessionária.

31. Por sua vez, o voto do Ministro Revisor apresenta abordagem substancialmente distinta da adotada pelo Relator, deslocando o eixo da análise de uma perspectiva predominantemente normativa para uma avaliação pragmática, comparativa e orientada pelas consequências práticas da decisão administrativa. Sem afastar as preocupações com legalidade, moralidade e precedentes, o Revisor propõe uma leitura mais aderente à realidade fática da concessão e aos limites concretos de atuação do Estado na recuperação de créditos e na condução de políticas públicas complexas.

32. Inicialmente, o voto reconhece o contexto de elevada litigiosidade, deterioração operacional do ativo e instabilidade regulatória que caracteriza a concessão, destacando que tais elementos não podem ser ignorados na avaliação da solução consensual. Ao contrário do Relator, o Revisor enfatiza que o cenário sem acordo não corresponde a uma situação ideal de plena recuperação de créditos, mas sim a um ambiente marcado por incertezas, prolongamento de disputas, risco de não recebimento e potencial agravamento das condições do serviço prestado aos usuários.

33. Nesse sentido, o ponto central de sua argumentação reside na redefinição do critério de vantajosidade. O Revisor sustenta que a análise não deve ser feita em abstrato ou em comparação com um cenário ótimo hipotético, mas sim a partir de uma comparação concreta entre alternativas disponíveis, considerando variáveis como tempo, risco, executabilidade e impactos regulatórios. Essa abordagem aproxima-se de uma lógica de valor esperado, na qual a certeza de um resultado inferior pode ser preferível à expectativa incerta de um resultado superior.

34. A partir dessa premissa, o voto admite a possibilidade de soluções consensuais que envolvam concessões econômicas por parte da Administração, desde que devidamente justificadas e estruturadas de modo a maximizar o interesse público no contexto concreto. Contudo, diferentemente da proposta original da Comissão, o Revisor identifica fragilidades relevantes na modelagem apresentada, especialmente no que se refere à motivação do percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório.

35. O voto destaca que, embora existam fundamentos econômicos e jurídicos para a redução de valores em situações de difícil recuperação, a proposta não apresentou, naquele momento, critérios suficientemente claros, objetivos e alinhados a parâmetros normativos ou precedentes institucionais. Essa ausência de fundamentação robusta comprometeria a transparência da decisão e dificultaria o controle externo, além de potencializar riscos de percepção de arbitrariedade.

36. Outro ponto de atenção recai sobre a estrutura de garantias, em especial o uso do seguro-garantia, cuja efetividade prática havia sido questionada em manifestações anteriores da Advocacia-Geral

da União. O Revisor ressalta a necessidade de enfrentamento explícito desses riscos, com demonstração inequívoca de que os instrumentos adotados seriam aptos a assegurar o adimplemento das obrigações assumidas.

37. Diante desse quadro, o voto não opta nem pela rejeição integral da solução consensual, nem por sua aprovação nos termos originalmente propostos. Ao invés disso, propõe a devolução da matéria às partes, com a fixação de condicionantes claras voltadas ao aprimoramento da fundamentação, à adequação dos parâmetros de desconto e ao reforço das garantias. Trata-se, portanto, de uma solução intermediária, que preserva a lógica do consenso, mas submete sua validação a um padrão mais rigoroso de justificativa e conformidade.

38. Ao final, o voto delimita, de forma implícita, o escopo da análise subsequente a ser realizada pelas unidades técnicas do Tribunal. Nessa nova etapa, não se trata mais de reavaliar a conveniência da solução consensual em termos amplos, nem de substituir o juízo do Plenário quanto à admissibilidade do acordo, mas sim de verificar se as alterações promovidas atendem às condicionantes estabelecidas, especialmente quanto à motivação do desconto, à consistência dos critérios utilizados e à efetividade das garantias. O objeto da análise atual, portanto, é estritamente de conformidade técnica, voltado à aferição da aderência da nova proposta aos parâmetros fixados pelo próprio Tribunal.

39. Nesse contexto, a análise feita na presente instrução deve concentrar-se na suficiência e consistência da motivação apresentada para o percentual de desconto adotado, na demonstração da existência de critérios objetivos que o sustentem e na sua compatibilidade com parâmetros normativos e precedentes institucionais. De igual modo, impõe-se o exame da robustez das garantias previstas, com especial atenção à sua efetiva executabilidade e à mitigação dos riscos anteriormente identificados.

40. Assim, o objeto da presente instrução consiste em aferir se a nova proposta atende, de forma adequada e suficiente, aos requisitos de fundamentação, transparência e segurança jurídica exigidos pelo Acórdão, sem adentrar juízo de mérito amplo já superado na deliberação plenária.

41. Essa delimitação decorre diretamente do modelo decisório adotado pelo Tribunal, que, ao invés de rejeitar ou homologar integralmente a proposta originalmente apresentada, optou por devolver a matéria às partes com a fixação de parâmetros objetivos de aprimoramento. Nessa perspectiva, a atuação técnica nesta fase assume caráter eminentemente validatório, cabendo examinar se a proposta reformulada apresenta fundamentação suficiente, critérios verificáveis e coerência interna compatíveis com os padrões de transparência e segurança jurídica exigidos.

42. Para fins de sistematização, o exame será desenvolvido a partir de dois eixos centrais, correspondentes aos pontos sensíveis identificados pelo Acórdão: (i) a análise do percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório e (ii) a análise das garantias previstas no termo de autocomposição.

43. No que se refere ao desconto, a análise concentrar-se-á na verificação da existência de motivação adequada e suficiente para o percentual adotado, considerando-se, para tanto, a apresentação de critérios objetivos, a eventual utilização de parâmetros normativos, ainda que por analogia, e a compatibilidade com precedentes do Tribunal. Também será examinada a consistência da justificativa econômica apresentada, especialmente no que diz respeito à recuperabilidade dos créditos, ao grau de incerteza associado à sua constituição definitiva e aos impactos decorrentes da escolha entre a solução consensual e os cenários alternativos disponíveis.

44. Por sua vez, a análise das garantias terá por foco a aferição da sua efetiva aptidão para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas, à luz das críticas anteriormente formuladas quanto à executabilidade de determinados instrumentos, em especial o seguro-garantia. Nesse contexto, serão considerados não apenas os fundamentos normativos invocados, mas também a adequação das cláusulas contratuais previstas, a mitigação dos riscos identificados e a coerência entre o nível de proteção oferecido e a magnitude das obrigações assumidas.

45. A divisão do exame nesses dois eixos permite abordagem mais estruturada e aderente às condicionantes fixadas pelo Tribunal, assegurando que a análise técnica se concentre nos aspectos efetivamente determinantes para a validação da proposta reformulada. Trata-se, portanto, de avaliar se os ajustes promovidos são suficientes para superar as fragilidades apontadas anteriormente, conferindo à

solução consensual o grau necessário de fundamentação, consistência e segurança para sua eventual homologação.

Do desconto

46. Nesse aspecto, a manifestação da ANTT aborda duas questões: (i) algumas alterações nos valores dos ativos e passivos; e (ii) reforço da argumentação para sustentar o nível de desconto aplicado.

47. No que diz respeito às alterações dos valores, observa-se que a proposta pós-Acórdão promoveu relevante reestruturação da modelagem econômico-financeira originalmente submetida ao Tribunal. A principal mudança consistiu no apartamento dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS) ainda pendentes de constituição definitiva do passivo regulatório geral, submetendo-os a regime jurídico próprio, com aplicação direta da Resolução ANTT nº 5.083/2016. Com isso, os PAS ativos, atualizados para R$ 351 milhões em fevereiro de 2026, deixaram de integrar o passivo sujeito ao desconto de 65%, passando a receber desconto limitado a 40%, com parcelamento em até cinco anos.

48. Além disso, houve atualização dos valores dos componentes do passivo regulatório remanescente, composto pelos danos ao sistema viário, montantes recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar e excedente tarifário, que passaram a totalizar R$ 2,71 bilhões em fevereiro de 2026. Aplicado o desconto de 65%, o valor líquido do passivo regulatório objeto de compensação passou a corresponder a R$ 948,7 milhões. Em paralelo, também foram atualizados os créditos regulatórios reconhecidos em favor da concessionária, abrangendo investimentos em bens reversíveis não amortizados, pleitos de reequilíbrio e receitas tarifárias estimadas, totalizando R$ 953 milhões, o que permitiu a compensação integral do passivo regulatório remanescente, com saldo residual de aproximadamente R$ 4,3 milhões em favor da concessionária, posteriormente dispensado.

49. A nova modelagem também implicou alteração relevante nos valores diretamente recuperáveis pela Administração Pública. Conforme destacado pela própria ANTT, no acordo originalmente submetido ao Tribunal estimava-se pagamento de aproximadamente R$ 422,8 milhões à União, ao passo que, na proposta reformulada, esse montante passou a alcançar cerca de R$ 507,8 milhões, além da compensação de R$ 948,7 milhões mediante encontro de contas regulatório. Houve ainda incremento dos valores relacionados às multas transitadas em julgado administrativo, que passaram de R$ 228,8 milhões para R$ 266,3 milhões, bem como atualização dos valores associados à operação 'Infinita Highway'.

50. Nesse contexto, a parcela de passivo referente aos PAS ativos foi apartada do montante sobre o qual havia sido aplicado o desconto de 65% para receber, separadamente, o desconto de 40%, baseado nas Resoluções que regulamentam os processos de aplicação e processamento de infrações. A manifestação se apoia na Resolução-ANTT 6.051/2016, mas também a Resolução-ANTT 6.053-2024 (RCR4) possui dispositivos que amparam a aplicação desse desconto. Ademais, descontos desse nível foram aplicados em casos de acordos anteriores, fundamentos na mesma norma.

51. Isso posto, a aplicação desse desconto de 40% na parcela de PAS ativos encontra fundamento na regulamentação da ANTT e em casos pretéritos de solução consensual.

52. Como resultados dessas alterações – revisões de valores e tratamento apartado dos PAS ativos – houve uma alteração no desconto total aplicado, o que pode ser verificado a partir da comparação dos valores apresentados nas tabelas do anexo da manifestação (peça 151, p. 16).

53. Importante notar que os valores absolutos não podem ser comparados diretamente, pois há uma diferença de data-base entre eles. Como resultado, o novo 'Valor a pagar de passivo, incluindo Infinita Highway', de R$ 507 milhões, não significa que houve um aumento de 20% sobre os R$ 423 milhões anteriores, pois essa diferença envolve também uma atualização de data-base de 9 meses (mai/2025 – fev/2026).

Quadro 1 – apuração dos descontos antes e depois das condicionantes

Valores do acordo antes das condicionantes	***Valores em mai/2025***
Itens que receberam o desconto de 65%	
Dano ao sistema viário	*784.077.989,26*
Montante recebido a maior, em decorrência de Decisão Cautelar	*403.729.607,41*

Excedente tarifário	*1.434.663.676,52*
PAS ativos	*377.276.617,27*
Total (sem desconto) [A]	***2.999.747.890,46***
Total (com desconto) [B]	***1.049.911.761,66***
Avaliação do desconto sobre o montante total	
Valor total sem desconto [C] = [A]	*2.999.747.890,46*
Valor total com desconto [D] = [B]	*1.049.911.761,66*
Valor do desconto [E] = [C]-[D]	***1.949.836.128,80***
% do desconto [F] = [E] / [C]	***65,00%***

Valores do acordo após as condicionantes	***Valores em fev/2026***
Itens que receberam o desconto de 65%	
Dano ao sistema viário	*819.774.071,20*
Montante recebido a maior, em decorrência de Decisão Cautelar	*414.879.813,68*
Excedente tarifário	*1.475.887.033,95*
Total (sem desconto) [G]	***2.710.540.918,83***
Total (com desconto) [H]	***948.689.321,59***
Itens que receberam o desconto de 40%	
PAS ativos	*351.000.771,27*
Total (sem desconto) [I]	***351.000.771,27***
Total (com desconto) [J]	***210.600.462,76***
Avaliação do desconto sobre o montante total	
Valor total sem desconto [K] = [G] + [I]	*3.061.541.690,10*
Valor total com desconto [L] = [H] + [J]	*1.159.289.784,35*
Valor do desconto [M] = [K] - [L]	***1.902.251.905,75***
% do desconto [N] = [M] / [K]	***62,13%***

Fonte: elaboração própria a partir da peça 151, p. 16

54. Assim, a alteração do desconto aplicado sobre os PAS ativos implicou na alteração do desconto total aplicado sobre os passivos da Concebra de 65% para 62,13%. A avaliação dos argumentos apresentados pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes recai sobre esse novo percentual de desconto de 62,13%. Verifica-se que se trata de uma redução discreta, de modo que as questões levantadas nos votos do Relator e do Revisões não são afetadas por essa leve redução do desconto total.

55. A análise da robustez dos argumentos apresentados pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes quanto ao percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório constitui o ponto mais sensível da presente instrução, na medida em que envolve a avaliação de concessões econômicas relevantes em face de créditos públicos ainda não integralmente constituídos. Trata-se, portanto, de exame que exige rigor metodológico, consistência argumentativa e aderência a parâmetros normativos e precedentes institucionais, conforme expressamente determinado pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário.

56. Inicialmente, cumpre reconhecer que a proposta reformulada apresenta avanço relevante em relação à versão originalmente submetida ao Tribunal, especialmente ao buscar estruturar a motivação do desconto com base em elementos jurídicos e econômicos mais desenvolvidos. Destaca-se, nesse sentido, a tentativa de ancorar o percentual de 65% em regimes normativos análogos, notadamente aqueles relacionados à transação de créditos públicos de difícil recuperação, bem como a ênfase conferida à incerteza quanto à constituição e exigibilidade de parcela significativa dos valores envolvidos.

57. A fundamentação apresentada pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes para sustentar o percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório apoia-se em um conjunto de normas de natureza predominantemente tributária e de cobrança de dívida ativa, utilizadas por analogia. Dentre elas, destacam-se a Lei nº 13.988/2020, que disciplina a transação de créditos tributários, bem como a Portaria Normativa AGU nº 130/2024, que a regulamenta no âmbito da Advocacia-Geral da União; a Lei nº 10.522/2002, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.112/2020, que trata da cobrança da dívida ativa e prevê hipóteses

de concessão de descontos, especialmente em contextos de recuperação judicial; a Lei nº 14.973/2024, que instituiu a chamada transação extraordinária, regulamentada pela Portaria Normativa AGU nº 150/2024, permitindo descontos expressivos inclusive em pagamentos à vista; e, mais recentemente, a Portaria Normativa AGU nº 214/2026, que trata da transação por relevante interesse regulatório.

Resolução ANTT 5.083/2016

58. A Resolução ANTT nº 5.083/2016, foi aplicada na nova versão dos cálculos, para tratar dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS) abertos. Como se vê do Quadro 1 acima, originalmente essa parte do passivo constava do conjunto sobre o qual havia sido aplicado o desconto de 65%. Na nova versão, essa parcela foi apartada, para a aplicação do desconto previsto na norma da ANTT para o caso de adesão voluntária ao sistema de notificação eletrônica. Essa regra normativa evidencia que, mesmo no âmbito regulatório específico, os percentuais de desconto são definidos de forma objetiva e limitada

59. Embora a norma não trate diretamente do passivo regulatório objeto da presente solução, estabelece parâmetros claros para concessão de desconto no âmbito de processos administrativos sancionadores. Trata-se de norma setorial diretamente aplicável a essa parte dos passivos, ainda que a condição exigida pela norma para sua aplicação não seja o que motivou a adoção desse percentual. Importante notar que a adoção desse percentual cumpre também com a observância de parâmetros semelhantes aos adotados em casos pretéritos para a parcela de PAS ativos.

60. Portanto, a aplicação de desconto de 40% sobre os PAS abertos resta suficiente justificada com base na aplicação análoga de norma regulatória e de precedentes em casos pretéritos.

61. Não obstante tal avanço, a maior parte dos passivos seguiu recebendo o desconto de 65% objeto da divergência e as alterações resultaram em redução marginal, permanecendo um desconto total da mesma ordem de grandeza.

62. A análise detida dos argumentos relativos a esse percentual revela fragilidades relevantes que comprometem a suficiência da fundamentação apresentada. A primeira delas reside na natureza eminentemente analógica dos parâmetros invocados. Com efeito, as normas utilizadas como referência — especialmente aquelas previstas na Lei nº 13.988/2020 e em atos normativos da Advocacia-Geral da União — dizem respeito a contextos jurídicos distintos, notadamente à transação de créditos tributários ou inscritos em dívida ativa, cuja disciplina própria contempla expressamente a possibilidade de concessão de descontos em função da recuperabilidade dos créditos e da capacidade de pagamento do devedor.

63. Vejamos como as disposições dessas normas se aplicam, ainda que por analogia, ao caso concreto tratado neste processo:

I – Lei 13.988/2020

64. A Lei nº 13.988/2020 estabelece o regime jurídico da transação de créditos tributários e não tributários no âmbito da União, permitindo a concessão de descontos em função da recuperabilidade do crédito e da capacidade de pagamento do devedor. Nos termos do art. 11, § 2º, a norma admite redução de até 65% do valor total dos créditos, podendo alcançar percentuais superiores em situações específicas, como no caso de pessoas físicas, microempresas ou empresas de pequeno porte. Todavia, a aplicação desses descontos está condicionada à classificação prévia do crédito como de difícil recuperação ou irrecuperável, bem como à realização de análise individualizada da situação econômica do devedor, considerando critérios como histórico de pagamento, garantias existentes e probabilidade de êxito na cobrança. O art. 11 indica os benefícios que podem ser contemplados na transação:

*I - **a concessão de descontos nas multas, nos juros e nos encargos legais** relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos pela autoridade competente, nos termos do parágrafo único do art. 14 desta Lei;*

*II - o oferecimento de **prazos e formas de pagamento especiais**, incluídos o diferimento e a moratória; e*

III - o oferecimento, a substituição ou a alienação de garantias e de constrições.

*IV - a **utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido** (CSLL), na apuração do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da CSLL, até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver;*

*V - **o uso de precatórios ou de direito creditório com sentença de valor transitada em julgado** para amortização de dívida tributária principal, multa e juros.*

*65. No âmbito da concessão de descontos, que é o objeto da divergência que resultou nas condicionantes do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário, a lei autoriza apenas a concessão de desconto em juros, multas e encargos legais. Para que não haja dúvidas nesse sentido, o inciso I do § 2º do art. 11 **veda expressamente a redução do montante principal do crédito**.*

I.a – Portaria Normativa AGU 130/2024

66. A Portaria Normativa AGU nº 130/2024, detalha os procedimentos e critérios para a concessão de descontos relativos à dívida ativa das autarquias e das fundações públicas, estabelecendo metodologia estruturada para avaliação da recuperabilidade dos créditos.

67. Essa portaria prevê a segmentação dos créditos em categorias, com base em indicadores objetivos, como tempo de inscrição, existência de garantias, situação patrimonial do devedor e estágio da cobrança. O percentual de desconto, nesse contexto, não é fixado de forma automática, mas resulta da aplicação de matriz de risco que pondera esses elementos, sendo o desconto máximo reservado às situações em que a probabilidade de recuperação é mínima.

Quadro 2 – gradação dos descontos segundo a Portaria-Normativa AGU 130/2024

Prazo de pagamento:		*Redução para PJ*[1]	*Redução para PF*[1]
5% à vista + restante em parcelas	*À vista*	*50%*	*70%*
	12 meses	*45%*	*60%*
	24 meses	*35%*	*50%*
	48 meses	*25%*	*40%*
	60 meses	*15%*	*30%*
	84 meses	*10%*	*20%*
	145 meses	-	*10%*

[1] O percentual de redução é calculado sobre o valor total da dívida, mas o valor final não pode ser inferior ao montante do principal

Fonte: elaboração própria a partir da Portaria-Normativa AGU 130/2024, arts. 23 e 24

68. No caso de empresas em recuperação judicial, o art. 25 autoriza parcelamento de até 84 meses com redução de 50%. No caso de transação fundamentada no art. 10-C da Lei 10.522/2002, tratada no art. 26, o parcelamento pode ser feito em 120 meses com redução de até 70%

*69. Seguindo as disposições da Lei 13.988/2020, a Portaria **restringe os descontos aos acréscimos legais** (art. 8º, inciso II) e **veda a redução do montante principal** (art. 6º, caput). As condições de pagamento descritas nos arts. 23, § 1º, 24, § 1º, 25, § 3º, e 26, inciso II, reforçam essa limitação, dispondo que, caso a aplicação dos descontos resulte em valor inferior ao montante principal do crédito, as parcelas serão calculadas com base no valor principal.*

70. Os níveis de desconto permitidos por essa Portaria já haviam sido mencionados no Voto Revisor (peça 139, p. 8), a partir do parágrafo 69:

69. Justamente por isso, a manifestação do Ministro Chefe da AGU (peça 94) aponta que, a título de condicionantes e ajustes no acordo, poderão se considerar os seguintes pontos suscitados no Despacho 148/2026 da AGU (peça 97):

'i) correção da forma de cálculo do desconto do valor a ser pago pela concessionária por ocasião do encontro de contas entre ativos e passivos, de forma que o percentual de desconto incida sobre o total de passivos e ativos regulatórios;

ii) para manutenção do percentual de desconto de 65%, com base no programa 'Desenrola', a exigência de pagamento integral (não parcelado) do passivo regulatório; ou a redução do percentual de desconto para adequá-lo aos parâmetros da Portaria Normativa AGU nº 130/2024;

iii) a adequação do número de parcelas aos parâmetros usualmente praticados nos parcelamentos da AGU;

iv) a exigência de garantias líquidas, excluindo-se a possibilidade de oferecimento de seguro-garantia ou título de capitalização;' (Peça 97).

70. À frente, tratarei das garantias exigidas no acordo. Agora, porém, entendo que o Plenário deve condicionar a homologação da proposta ***à revisão dos valores e das condições de pagamento****.71. A referida Portaria Normativa AGU 130/2024, por sua vez, prevê os seguintes prazos e descontos:*

> *'Subseção II*
>
> *Dos créditos irrecuperáveis ou de difícil recuperação devidos por pessoas jurídicas*
>
> *Art. 23. Serão observados os seguintes parâmetros para a transação de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação devidos por pessoas jurídicas:*
>
> *I - pagamento de entrada correspondente a cinco por cento do valor devido consolidado, sem reduções, devendo a quantia remanescente ser:*
>
> *a) liquidada integralmente, em parcela única, com redução de cinquenta por cento; ou*
>
> *b) parcelada em até doze meses, com redução de quarenta e cinco por cento;*
>
> *II - pagamento de entrada correspondente a cinco por cento do valor consolidado, sem reduções, devendo a quantia remanescente ser parcelada em até:*
>
> *a) vinte e quatro meses, com redução de trinta e cinco por cento;*
>
> *b) quarenta e oito meses, com redução de vinte e cinco por cento;*
>
> *c) sessenta meses, com redução de quinze por cento; ou*
>
> *d) oitenta e quatro meses, com redução de dez por cento.*
>
> *§ 1º Na hipótese de a aplicação das reduções previstas neste artigo resultar em valor total a ser pago inferior ao montante principal do crédito, as parcelas remanescentes após o pagamento da entrada serão calculadas com base no valor principal do crédito.*
>
> *§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, santas casas de misericórdia, sociedades cooperativas ou demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.'*

72. Vê-se, portanto, que, nos termos da Portaria da Advocacia-Geral da União, o desconto máximo previsto é de 50% para pagamento à vista, sendo possível ampliar o prazo de pagamento, o que acarreta a redução proporcional dos descontos ofertados.

I.b – Portaria Normativa AGU 214/2026

71. Mais recentemente, a Portaria Normativa AGU nº 214/2026 regulamentou o art. 22-C a 22-E da Lei 13.988/2020.

72. O reconhecimento de relevante interesse regulatório é analisado pela Subprocuradoria Federal de Cobrança e Recuperação de Créditos da Procuradoria-Geral Federal e decidido por ato do Advogado-Geral da União. O art. 5º da Portaria apresenta as avaliações que devem ser apresentadas pela autarquia solicitante para fundamentar o pedido de reconhecimento de relevante interesse regulatório. Esse reconhecimento é requisito para a apresentação de proposta de transação individual.

73. O art. 11 ***veda a celebração*** *de transação que envolva* ***crédito não inscrito em dívida ativa*** *(inciso I, alínea 'b'), bem como* ***impede a redução do montante principal do crédito transacionado*** *(inciso VI).*

74. A lógica reproduzida nas normas regulamentadoras posteriores parte justamente da premissa de que os descontos recaem prioritariamente sobre encargos acessórios, preservando a integridade do principal devido.

75. Nesse sentido, diversas portarias regulamentadoras reforçam expressamente que a redução concedida não pode resultar em valor final inferior ao montante principal do débito. Em alguns casos, prevê-se inclusive que, caso o desconto aplicado conduza a resultado inferior ao principal, as parcelas deverão ser recalculadas de modo a assegurar sua integral quitação. A sistemática evidencia que os elevados percentuais de desconto previstos nesses regimes pressupõem contextos em que os encargos moratórios e acessórios representam parcela significativa da dívida total. Assim, descontos nominais elevados não necessariamente implicam redução efetiva do principal. No caso concreto, entretanto, não se observa demonstração clara da composição do passivo regulatório segundo essa lógica, nem da preservação do núcleo principal do crédito nos moldes exigidos pelos referenciais normativos invocados por analogia.

76. Dentre os benefícios que poderão ser concedidos está o desconto, que deve ser definido de acordo com o grau de recuperabilidade do crédito. O desconto está limitado a 65% do valor total do crédito. Assim como disposto no art. 22-D, § 5º da Lei 13.988/2020, que a portaria regulamenta, o montante resultante da transação não pode ser inferior ao montante principal do crédito (art. 15, § 2º.

77. Diferente das demais portarias da AGU (130/2024 e 150/2024), esta não apresenta as regras de gradação do desconto, apresentando apenas os limites máximo de desconto e de parcelamento.

II – Lei 10.522/2002

78. A Lei nº 10.522/2002, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.112/2020, também prevê mecanismos de concessão de descontos no âmbito da cobrança da dívida ativa, notadamente em contextos de recuperação judicial. Nesse caso, os percentuais podem alcançar patamares elevados, próximos a 70%, mas igualmente condicionados ao deferimento do processamento da recuperação judicial, à demonstração de incapacidade de pagamento e à necessidade de preservação da atividade econômica do devedor. A concessão do desconto, portanto, está vinculada a juízo técnico que considera a viabilidade econômica da empresa e o interesse público na manutenção de sua operação, não se tratando de benefício generalizado.

79. O art. 10-C, que menciona a possibilidade de redução de até 70% dos créditos inscritos em dívida ativa da União para empresas em processo de recuperação judicial deferido, foi regulamentado pela mesma Portaria Normativa AGU 130/2014, no art. 26, e está submetida à mesma limitação do art. 6º da Portaria, de não ser possível a redução do montante principal.

80. Aliás, o próprio art. 10-C da Lei 10.522/2002, § 3º, no que diz respeito a créditos de qualquer natureza das autarquias, exclui a vedação à redução do montante principal apenas a multas decorrentes do poder de polícia.

81. Nesse sentido, a possibilidade de redução de 70% se aplica a empresas em recuperação judicial deferida e se limita aos acréscimos legais.

III – Lei 14.973/2024

82. A Lei nº 14.973/2024, art. 22, abre janela para a apresentação de proposta de transação extraordinária com fundamento no art. 22-C da Lei 13.988/2020. Essa modalidade apresenta particularidade relevante, na medida em que presume, em determinados contextos, a baixa recuperabilidade dos créditos, flexibilizando a exigência de análise individualizada. Ainda assim, a norma estabelece limites e condições para a concessão do benefício, incluindo a necessidade de adesão a condições específicas e o cumprimento integral das obrigações pactuadas.

83. Cabe registrar, ainda, que a utilização da Lei nº 14.973/2024 como fundamento analógico para sustentar o desconto de 65% demanda cautela adicional quanto à aderência de seus pressupostos ao caso concreto. Isso porque o art. 22 da referida lei não institui regime geral de descontos aplicável indistintamente a créditos públicos, mas apenas classifica, de forma transitória, como irrecuperáveis ou de difícil recuperação determinados créditos não tributários de autarquias e fundações públicas federais já

inscritos em dívida ativa, permitindo sua submissão às modalidades de transação previstas na Lei nº 13.988/2020. Além disso, tal classificação esteve temporalmente limitada ao período encerrado em 31/12/2024, enquanto não proferida manifestação específica prevista no regime da Lei nº 13.988/2020.

84. A própria Portaria Normativa AGU nº 150/2024, editada para regulamentar a denominada transação extraordinária, estabeleceu janela temporal específica para adesão entre outubro e dezembro de 2024, além de prever critérios objetivos de gradação dos descontos conforme o perfil do devedor e o tempo de inscrição em dívida ativa. Ademais, o regime expressamente veda a redução do principal da dívida, restringindo os descontos aos acréscimos legais. Nos casos de pessoas jurídicas com débitos inscritos há menos de três anos, por exemplo, os descontos poderiam alcançar apenas 10% dos acréscimos legais, com parcelamento em até doze meses. Já o desconto de 65% estava reservado a hipóteses excepcionais, envolvendo créditos inscritos há dez anos ou mais e com pagamento à vista.

III.1 – Portaria Normativa AGU 150/2024

85. A Portaria Normativa AGU nº 150/2024, regulamenta a janela temporal para a apresentação de proposta de transação extraordinária, aberta pela Lei 14.973/2024. A janela permaneceu aberta entre 21/10/2024 e 31/12/2024.

86. A portaria reforça os critérios apontados pela lei ao estabelecer parâmetros para identificação de créditos elegíveis, considerando fatores como tempo de inscrição, inexistência de garantias eficazes, histórico de insucesso na cobrança e custo administrativo do processo de recuperação. O desconto máximo, novamente, está associado a situações em que a expectativa de recuperação é reduzida, sendo condicionado à obtenção de resultado imediato ou em prazo reduzido.

87. Essa portaria foi mencionada no Voto Revisor (peça 139), a partir do parágrafo 66, entendendo que as regras dessa Portaria não dão suporte ao desconto de 65% nesse caso concreto de acordo consensual:

66. O desconto de 65% aparenta ter sido inspirado no Programa Desenrola, como apontado pela AGU. Criado pela Lei 14.973/2024, o programa traz a possibilidade de transação na cobrança da dívida ativa de natureza não tributária. Considero que esse normativo não se aplica a este caso, haja vista, dentre outras fragilidades e inadequações, ser uma medida excepcional e temporária, com prazo definido entre 21/10/2024 e 31/12/2024, além de os valores aqui discutidos não estarem inscritos em dívida ativa da União.

67. Mas, ainda que se considerasse por analogia os parâmetros do referido programa, disciplinado pela Portaria Normativa AGU 150/2024, o acordo não estaria aderente. A norma estabelece descontos progressivos que são ampliados em função do tempo de inscrição em dívida ativa e da forma de pagamento, conforme detalhado na tabela a seguir:

		Tempo de inscrição em dívida ativa			
		10 anos ou mais	*5 anos ou mais*	*3 anos ou mais*	*Menos de 3 anos*
Forma de pagamento	*À vista*	*65%*	*50%*	*35%*	*20%*
	12 meses	*55%*	*40%*	*25%*	*10%*
	48 meses	*35%*	*20%*	*5%*	*-*
	96 meses	*15%*	*0%*	*0%*	*-*
	120 meses	*0%*	*-*	*-*	*-*

68. As dívidas da Concebra, sobretudo o excedente tarifário, não possuem mais que 5 anos, o que implicaria desconto máximo de 35% para pagamento à vista. Nas condições pactuadas, com o parcelamento em 7 anos, não seria possível a aplicação de nenhum desconto, segundo a referida portaria. Ainda que se desconsiderasse o tempo de existência da dívida, o desconto de 65% só seria possível para pagamento à vista.

Resumo

88. As fundamentações apresentadas pelas partes para embasar a existência de suporte legal e normativo para o desconto de 62,13% sobre o passivo da Concessionária gira em torno de duas leis: a 10.522/2002, que em seu art. 10-C possibilita a redução de até 70% dos créditos inscritos em dívida ativa da União ***para empresas em processo de recuperação judicial deferido****; e a Lei 13.988/2020, promulgada especificamente para a criação de* ***transação resolutiva de litígios relativos à cobrança de créditos da Fazenda Pública****.*

89. A manifestação trata também da Lei 14.973/2024, mas esta está relacionada às regras criadas na Lei 13.988/2020, e abre janela extraordinária para a aplicação de regra prevista na lei de 2020.

90. Além disso, são trazidas três Portarias Normativas da AGU que regulamentam aspectos dessas leis: a 130/2024 e a 214/2026 regulamentam a Lei 13.988/2020; e a 150/2024, que regulamenta a janela extraordinária aberta pela Lei 14.973/2024.

91. Afora as particularidades quanto às regras de aplicação de cada uma dessas normas, elas guardam algumas semelhanças no aspecto do desconto possível de ser aplicado nessas transações, que é a questão principal que a invocação dessas Leis e Portarias procurou esclarecer no caso concreto tratado nesse processo:

a) o ***percentual máximo*** *de desconto somente se aplica a dívidas de* ***pessoas físicas, MEI, microempresas e empresas de pequeno porte*** *(ou para PJ com recuperação judicial deferida, no caso da Lei 10.522/2002) e para pagamento à vista;*

b) o ***percentual de desconto*** *permitido* ***decai com o aumento do prazo de parcelamento****;*

c) o ***percentual de desconto*** *permitido é tão maior quanto é* ***maior o tempo de inscrição em dívida ativa****;*

d) todas as normas, em todas as ocasiões, vedam a redução do valor principal. Ainda que o percentual seja calculado sobre o valor total da dívida, a aplicação do desconto ***não pode reduzir o valor principal da dívida****.*

92. O caso concreto trata de dívidas que não estão inscritas em dívida ativa. Para fins de paralelo, seria caso semelhante a dívida inscrita a menos de 3 anos. O acordo prevê a quitação do valor em 7 anos (84 meses).

93. Nesse caso, a gradação das Portarias-Normativas AGU 130/2024 e 150/2024 permitiria a aplicação de descontos entre 0% e 10%.

94. Se, pelo simples exercício de hipótese, a dívida fosse de Pessoa Física ou MEI ou microempresa ou empresa de pequeno porte, para os quais as normas permitem a aplicação dos descontos máximos, a faixa de possibilidades estaria entre 0% e 20%.

95. Avaliação semelhante, inclusive, já foi realizada no Voto Revisor que resultou no Acórdão 850/2026, que afastou as Portarias-Normativas AGU 130/2024 e 150/2024 como aptas a sustentar a aplicação do desconto no nível em que o acordo originalmente previu.

96. Neste momento, verificou-se que as alterações promovidas, particularmente o tratamento em separado dos PAS, não reduziu o nível do desconto resultante.

97. A retomada de normas já consideradas inaptas sem que o quadro tenha sofrido alterações significativas das condições negociadas, não é capaz de reverter o entendimento do Voto Revisor, mantendo-se a conclusão pela ausência de fundamentação do desconto pretendido. Ainda mais quando a aplicação das normas por analogia nas condições mais próximas do caso concreto, apontam pela permissão de percentuais de desconto ainda bastante inferiores aos máximos aventados como possíveis naquele Voto, e com vedação à aplicação sobre o montante do principal.

98. A análise conjunta desses normativos evidencia padrão comum: a concessão de descontos elevados está sempre condicionada à demonstração de critérios objetivos, notadamente relacionados à recuperabilidade do crédito, à capacidade de pagamento do devedor e à obtenção de vantagem concreta para a Administração. Tal compreensão encontra-se em linha com o entendimento exposto no voto do

Ministro Revisor, que enfatiza a necessidade de fundamentação qualificada, baseada em parâmetros verificáveis e em análise concreta das circunstâncias do caso, não sendo suficiente a invocação genérica de riscos ou de complexidade.

99. Contudo, essa exigência não se verifica atendida na documentação apresentada pela Agência na Nota Informativa conjunta, na medida em que não se demonstrou, de forma estruturada, a aplicação desses critérios ao caso concreto, tampouco a metodologia utilizada para sua ponderação na definição do percentual de desconto adotado.

100. O desconto máximo, em particular, não decorre automaticamente da mera existência de incerteza ou litigiosidade, mas exige comprovação de que o crédito é, de fato, de difícil ou improvável recuperação, bem como que a solução proposta representa alternativa mais eficiente do que os meios ordinários de cobrança.

101. No caso em exame, entretanto, o passivo regulatório objeto da negociação não se subsume diretamente a tais regimes, tratando-se de créditos de natureza contratual e regulatória, muitos dos quais sequer definitivamente constituídos. A utilização de tais normas como parâmetro, embora admissível como técnica de integração, não dispensa a demonstração de aderência material entre os contextos comparados, tampouco supre a necessidade de construção de critérios próprios e específicos para a situação concreta. Em outras palavras, a analogia, por si só, não é suficiente para justificar a adoção do percentual máximo de desconto previsto em regimes diversos, especialmente quando ausente demonstração de que os pressupostos que autorizam tais percentuais se encontram presentes de forma equivalente no caso concreto.

102. A invocação da Portaria Normativa AGU nº 214, de 2026, como fundamento para sustentar a aplicação de desconto elevado no caso em análise demanda exame cauteloso, sobretudo quanto à sua aplicabilidade direta e imediata ao contexto específico da solução consensual ora avaliada. Embora se reconheça a relevância da referida norma no esforço de disciplinar a transação de créditos em contextos regulatórios complexos, sua utilização como parâmetro decisório exige a demonstração de aderência material aos pressupostos que condicionam sua incidência, o que não se verifica de forma suficiente no caso concreto.

103. Inicialmente, cumpre destacar que a Portaria Normativa AGU nº 214/2026 não estabelece regime jurídico automaticamente aplicável a toda e qualquer controvérsia regulatória, mas sim institui diretrizes para a celebração de transações fundadas em relevante interesse regulatório, cuja caracterização depende de ato administrativo complexo, devidamente motivado. Tal exigência não se limita à mera invocação genérica da complexidade do caso ou da necessidade de solução consensual, mas pressupõe a demonstração concreta de que a transação é instrumento necessário e adequado para a preservação ou promoção de políticas públicas específicas, com análise das consequências práticas de sua adoção.

104. Nesse sentido, a simples afirmação de que a norma 'deve nortear' a condução do caso não supre a necessidade de enquadramento formal e material da situação às hipóteses nela previstas. Não há, nos autos, demonstração clara de que tenha sido realizado o ato complexo de reconhecimento do relevante interesse regulatório nos termos exigidos pela portaria, tampouco de que tenham sido observados os procedimentos e critérios específicos por ela estabelecidos. A ausência desse enquadramento formal fragiliza a pretensão de aplicação direta dos parâmetros previstos na norma, especialmente no que se refere aos percentuais máximos de desconto.

105. Ademais, ainda que se admitisse a aplicação da Portaria nº 214/2026 como fonte interpretativa, sua utilização não dispensa a observância dos critérios objetivos que condicionam a concessão de benefícios econômicos no âmbito das transações. A norma, ao autorizar descontos e prazos diferenciados, não o faz de forma irrestrita, mas condiciona tais concessões à análise concreta da situação do crédito, à avaliação de sua recuperabilidade e à demonstração de que a solução proposta é, de fato, a mais vantajosa para a Administração Pública. Tais elementos devem ser explicitamente demonstrados, não sendo suficiente a mera remissão à existência de 'problema de alta complexidade'.

106. Outro aspecto relevante diz respeito à natureza da portaria como ato normativo infralegal, voltado à atuação da Advocacia-Geral da União no âmbito de suas competências específicas. Embora possa oferecer diretrizes úteis para a interpretação de situações análogas, não possui, por si só, força normativa suficiente para redefinir parâmetros aplicáveis a contratos de concessão ou para afastar a necessidade de

observância de precedentes e entendimentos consolidados desta Corte de Contas. Sua aplicação, portanto, deve ser subsidiária e cuidadosamente contextualizada.

107. Por fim, importa ressaltar que a própria lógica da Portaria nº 214/2026 reforça a necessidade de motivação qualificada e individualizada, especialmente quando se pretende aplicar percentuais elevados de desconto. No caso em exame, entretanto, não se verifica a construção de vínculo claro entre os critérios estabelecidos na norma e o percentual efetivamente adotado, permanecendo lacuna relevante quanto à demonstração de como se chegou ao patamar de 65%.

108. Diante disso, conclui-se que a Portaria Normativa AGU nº 214/2026, embora relevante como referência interpretativa, não pode ser aplicada de forma imediata e automática ao caso concreto, tampouco servir, isoladamente, como fundamento suficiente para a concessão de desconto no patamar proposto, na ausência de demonstração de aderência aos seus pressupostos e critérios específicos.

109. Adicionalmente, verifica-se que a fundamentação apresentada não explicita, de forma clara e estruturada, a metodologia adotada para a definição do percentual. Embora sejam mencionados fatores como o risco de não recuperação dos créditos, a incerteza quanto à sua constituição definitiva e o custo associado à litigiosidade, não há quantificação desses elementos nem demonstração de como eles foram ponderados para se chegar ao percentual final adotado. A ausência de uma modelagem explícita — ainda que simplificada — impede a verificação da proporcionalidade do desconto e dificulta o controle externo sobre a razoabilidade da solução proposta, circunstância que evidencia o não atendimento ao item 9.1.1. do Acórdão nº 850/2026-Plenário, que exige a apresentação de critérios objetivos e devidamente motivados para a definição do percentual de desconto aplicado.

*110. Essa lacuna torna-se ainda mais relevante quando se considera o histórico de precedentes desta Corte em casos análogos. Conforme destacado no próprio voto revisor, em situações envolvendo concessões rodoviárias com elevado grau de inadimplemento, os percentuais de desconto adotados têm se situado, em geral, em patamares inferiores, como nos casos da ECO101 e da Régis Bittencourt, em que se observou redução de aproximadamente 40%, e, mais recentemente, no caso da **Via Brasil, no qual foi admitido desconto de 50%** sobre multas aplicadas pela ANTT. Tais precedentes não apenas fornecem parâmetro de comparação, como também refletem uma construção institucional gradual quanto aos limites aceitáveis de concessões econômicas em soluções consensuais dessa natureza.*

111. Nesse contexto, a adoção de percentual significativamente superior, como o de algo superior a 60%, demanda justificativa proporcionalmente mais robusta, o que não se verifica de forma satisfatória na proposta apresentada. Embora se argumente que o caso concreto apresenta grau de litigiosidade e incerteza superiores aos precedentes mencionados, essa afirmação não é acompanhada de demonstração objetiva que permita mensurar tal diferença e, sobretudo, avaliar se ela seria suficiente para justificar o aumento do desconto em patamar tão expressivo.

112. Outro aspecto que merece crítica refere-se à associação entre o nível de desconto e a caracterização da compensação como equivalente a pagamento à vista. Embora seja juridicamente defensável a equiparação material entre compensação integral e pagamento imediato, essa construção, por si só, não autoriza automaticamente a adoção do percentual máximo de desconto previsto em regimes de transação. Isso porque, nos contextos normativos invocados, a concessão de descontos elevados não depende exclusivamente da forma de pagamento, mas também de critérios relacionados à capacidade de pagamento do devedor, à recuperabilidade do crédito e à avaliação individualizada do caso concreto.

113. No presente caso, tais elementos são tratados de forma genérica, sem a devida individualização e sem demonstração de que a situação concreta da concessionária e da controladora justificaria, de maneira inequívoca, a concessão do desconto no patamar máximo. Ademais, a própria estrutura da solução — que envolve a saída da concessionária e a reorganização da concessão — poderia, em tese, permitir a construção de alternativas que equilibrem de forma mais adequada a necessidade de viabilização da transição com a preservação de parcela mais significativa dos créditos públicos.

114. Diante do exposto, conclui-se que, embora a proposta reformulada represente avanço em termos de fundamentação em relação à versão original, ainda não atende plenamente às exigências de motivação robusta e critérios objetivos estabelecidas pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário. Em especial, não se

demonstrou de forma suficiente a metodologia adotada para a definição do percentual de desconto, nem se justificou adequadamente a superação dos patamares observados nos precedentes desta Corte.

115. Assim, entende-se que a aceitação de percentual de desconto superior àquele já admitido em casos recentes, como o da Via Brasil, no patamar de 50%, demandaria fundamentação mais consistente do que a atualmente apresentada, o que não se verifica no caso concreto. Ademais, as normas que autorizam descontos mais elevados, embora relevantes como referência analógica, não são diretamente aplicáveis à situação em exame, não podendo, por si sós, sustentar a adoção do percentual de 65% sem a devida adaptação e justificativa específica.

116. Nessa linha, impõe-se o reconhecimento de que a proposta, tal como apresentada, ainda carece de ajustes quanto à fundamentação do desconto, devendo ser revista de modo a alinhar-se aos parâmetros institucionais consolidados, especialmente no que se refere à limitação do percentual em patamar compatível com os precedentes desta Corte ou à apresentação de justificativa técnica que permita, de forma inequívoca, a sua superação.

Das garantias

117. Diferentemente da discussão relativa ao percentual de desconto — cuja controvérsia reside, sobretudo, na definição de critérios e parâmetros — a análise das garantias demanda exame da sua efetiva aptidão para assegurar o adimplemento das obrigações assumidas, à luz de experiências práticas, limitações institucionais e evolução normativa recente.

118. Imprescindível retomar as considerações do ministro revisor quanto a isso.

119. O voto revisor dedica especial atenção ao tema das garantias, tratando-o não como questão meramente acessória da solução consensual, mas como elemento central para aferição da efetiva proteção do interesse público e da adequação do arranjo negocial proposto. Ao longo de sua manifestação, o Ministro Revisor reconhece que a consensualidade pode constituir instrumento legítimo e vantajoso para solução de controvérsias complexas, mas enfatiza que isso não afasta o dever de motivação qualificada e de avaliação rigorosa dos riscos assumidos pela Administração.

120. Nesse contexto, o voto evidencia preocupação específica com a alteração promovida nas garantias originalmente concebidas pela Comissão de Solução Consensual. Conforme destacado pelo Ministro, 'enquanto a formulação inicial previa a prestação exclusiva por fiança ou caução, o termo de autocomposição passou a admitir também seguro-garantia e título de capitalização, modalidades de menor liquidez e, em tese, de execução mais complexa' (peça 139, p. 12). A observação revela ponto essencial da crítica: o problema não reside apenas na admissibilidade abstrata do seguro-garantia, mas na necessidade de demonstrar concretamente sua adequação ao nível de risco envolvido no caso.

121. O Ministro Revisor ressalta que, 'em condições normais, a celebração do ajuste deveria ficar condicionada à decisão acordada no prazo regulamentar da comissão, acarretando a previsão de prestação de apenas garantias líquidas, com a exclusão da possibilidade de oferecimento de seguro-garantia ou título de capitalização' (peça 139, p. 12). Embora reconheça que os instrumentos posteriormente admitidos 'possuam amparo legal', o voto é categórico ao afirmar que a Administração não pode limitar-se a invocar sua legalidade formal. Ao contrário, exige-se fundamentação reforçada e individualizada quanto à escolha da modalidade garantidora.

122. Nesse sentido, o voto estabelece verdadeira condicionante para eventual homologação da solução consensual ao afirmar que 'a ANTT deve fundamentar de forma exaustiva a escolha das garantias a serem aceitas' (peça 139, p. 12). O uso da expressão 'de forma exaustiva' demonstra que o Ministro não considera suficiente uma motivação genérica baseada apenas na existência de permissivo normativo ou na utilização do instrumento em outros contextos administrativos. A exigência formulada demanda análise aprofundada sobre os riscos concretos do caso, a capacidade efetiva de execução das garantias e sua suficiência frente à magnitude dos valores envolvidos.

123. Além disso, o voto explicita quais aspectos deveriam necessariamente ser enfrentados pela Administração. Segundo o Ministro, a motivação 'deverá enfrentar, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU'. Com isso, o revisor incorpora ao exame técnico as preocupações manifestadas nos pareceres jurídicos constantes dos

autos, especialmente aquelas relacionadas à litigiosidade frequentemente associada à execução do seguro-garantia, à resistência das seguradoras ao pagamento e à menor liquidez desse instrumento em comparação a modalidades tradicionais, como a caução em dinheiro ou a fiança bancária.

124. O Ministro vai além ao exigir demonstração concreta da efetividade da garantia. O voto afirma que a ANTT deverá demonstrar, 'de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público' (peça 139, p. 12). A formulação é particularmente relevante porque desloca o debate da mera validade jurídica da garantia para sua aptidão prática de assegurar resultados efetivos para a Administração.

125. A preocupação do revisor se insere, ainda, em contexto mais amplo de prevenção de riscos morais e sistêmicos. O voto alerta reiteradamente para o perigo de soluções consensuais que possam transmitir ao mercado a percepção de flexibilização excessiva das obrigações contratuais ou de concessão de benefícios sem motivação robusta. Nesse cenário, a suficiência das garantias assume papel fundamental para evitar que a consensualidade seja percebida como mecanismo de redução indevida do risco empresarial assumido pelos concessionários.

126. Assim, o voto revisor deixa claro que a análise das garantias não pode ser tratada de forma periférica ou meramente formal. Ao contrário, exige-se demonstração técnica aprofundada acerca da adequação da modalidade escolhida, de sua suficiência diante do risco concreto, de sua efetiva executabilidade e de sua compatibilidade com a proteção do interesse público, especialmente em contexto marcado por elevado valor econômico, histórico de litigiosidade e significativa complexidade regulatória.

127. A interpretação do item 9.1.2 do Acórdão nº 850/2026-Plenário deve ser realizada à luz das preocupações explicitamente manifestadas no voto do Ministro Revisor, que tratou a questão das garantias como elemento central da aferição da vantajosidade e da proteção do interesse público no âmbito da solução consensual. A redação adotada pelo Plenário evidencia que não se pretendeu apenas exigir a demonstração da legalidade abstrata das garantias admitidas no acordo, mas sim impor um dever de motivação qualificada e individualizada quanto à sua adequação, suficiência e efetiva capacidade de execução no caso concreto.

128. Nesse sentido, a expressão 'fundamentar de forma robusta a escolha das garantias' deve ser compreendida como exigência de análise substancial, e não meramente formal ou descritiva. Não basta à Administração demonstrar que o seguro-garantia possui previsão normativa ou que é admitido em outros regimes jurídicos da Administração Pública. O comando do acórdão pressupõe que a ANTT explicite, de maneira técnica e comparativa, por quais razões o seguro-garantia foi considerado o instrumento mais adequado diante das circunstâncias específicas do caso, especialmente considerando o elevado valor econômico envolvido, o histórico de litigiosidade da concessionária e a própria complexidade do processo de relicitação e transição contratual.

129. A interpretação do dispositivo também exige que a Administração enfrente, de forma concreta, os riscos práticos associados à execução do seguro-garantia, tal como apontado pelo Ministro Revisor. O acórdão é expresso ao determinar o enfrentamento 'obrigatório' das dificuldades práticas e dos riscos de execução do instrumento, o que afasta interpretações segundo as quais seria suficiente a simples reprodução das cláusulas padronizadas previstas em normativos recentes da AGU ou da PGFN. O foco da determinação está justamente na superação da experiência histórica de judicialização, resistência ao pagamento pelas seguradoras e demora na satisfação efetiva dos créditos públicos.

130. Sob essa ótica, o item 9.1.2 impõe que a ANTT demonstre, de forma inequívoca, não apenas que o seguro-garantia é juridicamente válido, mas que ele é efetivamente apto a assegurar o resultado esperado pela Administração em caso de inadimplemento. A utilização da expressão 'de maneira inequívoca' reforça o elevado grau de convencimento exigido pelo Tribunal, incompatível com fundamentações genéricas ou presunções abstratas de suficiência. Exige-se, portanto, demonstração concreta da executabilidade da garantia, da liquidez do instrumento, da compatibilidade de suas condições contratuais com os riscos do caso e da efetiva capacidade de recomposição patrimonial do Poder Público em prazo razoável.

131. Além disso, a interpretação sistemática do acórdão revela que o Plenário buscou evitar que a consensualidade resultasse em transferência excessiva de riscos à Administração. Isso porque a solução

consensual já envolve concessão de desconto relevante sobre o passivo regulatório. Nesse contexto, a aceitação de garantias cuja efetividade não esteja suficientemente demonstrada poderia ampliar indevidamente a exposição do interesse público, produzindo combinação de elevado desconto com reduzida segurança de recuperação dos valores remanescentes.

132. Por fim, o item 9.1.2 deve ser compreendido em consonância com a lógica geral do voto revisor, segundo a qual a ampliação do espaço negocial nas soluções consensuais exige incremento proporcional do dever de motivação. Assim, quanto maior a flexibilidade admitida no arranjo consensual, maior deve ser a densidade técnica da justificativa apresentada pela Administração. A exigência constante do acórdão, portanto, não se satisfaz com a mera demonstração de conformidade normativa do seguro-garantia, mas demanda prova concreta de que a garantia escolhida é adequada, suficiente e efetivamente capaz de assegurar a proteção do interesse público nas condições específicas do caso examinado.

*133. Dessa maneira, o subitem 9.1.2 do Acórdão e o Voto Revisor foram claros de que a fundamentação exigida relativa às garantias não é sobre a questão legal. O problema recai exatamente sobre a questão não enfrentada pela nova manifestação das partes, 'enfrentando, **obrigatoriamente**, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, **demonstrando**, de maneira inequívoca, que a **opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público**.*

134. Dessa maneira, a análise das garantias previstas na proposta reformulada não pode se limitar à verificação de sua conformidade formal com o ordenamento jurídico, tampouco à constatação de que o seguro-garantia constitui instrumento admitido e disciplinado por normas recentes da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Embora tais elementos sejam relevantes, o exame exigido pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário — e, em especial, pelo voto revisor — demanda avaliação mais aprofundada, voltada à aferição da adequação e da suficiência do instrumento adotado diante dos riscos concretos envolvidos na solução consensual proposta.

135. Nesse contexto, o primeiro aspecto que merece crítica refere-se à ausência de demonstração clara quanto aos critérios que orientaram a escolha do seguro-garantia como principal instrumento de proteção do interesse público.

136. A legislação brasileira prevê um conjunto diversificado de instrumentos de garantia aplicáveis aos contratos administrativos e concessões, o que impõe à Administração o dever de selecionar, de forma justificada, a modalidade mais adequada ao risco envolvido. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, destacam-se como modalidades clássicas a caução em dinheiro, a caução em títulos da dívida pública, a fiança bancária e o seguro-garantia. Cada uma dessas alternativas apresenta características próprias quanto à liquidez, segurança e facilidade de execução. A caução em dinheiro, por exemplo, oferece liquidez imediata e baixo risco de inadimplemento, ao passo que a fiança bancária confere elevado grau de confiabilidade, ainda que com custos mais elevados. Já o seguro-garantia, embora amplamente utilizado, apresenta maior complexidade na execução e histórico de maior litigiosidade.

137. Além dessas modalidades, o ordenamento admite outras formas de garantia relevantes, especialmente em contratos de concessão, como a cessão fiduciária de receitas, a constituição de contas vinculadas (escrow accounts), garantias corporativas prestadas pela controladora, garantias reais (como hipoteca ou penhor) e mecanismos híbridos que combinam diferentes instrumentos. Tais alternativas permitem calibrar o nível de proteção oferecido à Administração de acordo com a magnitude do risco e o valor das obrigações envolvidas.

138. Nesse contexto, a escolha do seguro-garantia como principal instrumento no caso concreto não pode ser analisada isoladamente, devendo ser confrontada com as demais opções disponíveis. A legislação não apenas autoriza o uso do seguro-garantia, mas oferece um leque de instrumentos com distintos níveis de segurança e liquidez, o que exige da Administração a demonstração de que a opção adotada é a mais adequada às circunstâncias específicas. A ausência de análise comparativa entre essas alternativas compromete a robustez da fundamentação apresentada, especialmente diante de cenário que envolve elevado valor, histórico de inadimplemento e riscos relevantes de execução.

139. A proposta reformulada dedica-se a evidenciar a regularidade normativa do instrumento e a evolução de seu regime jurídico, mas não apresenta, com igual densidade, a justificativa específica de sua

seleção em detrimento de outras modalidades de garantia potencialmente aplicáveis, como a fiança bancária, garantias reais ou mecanismos híbridos que combinem diferentes níveis de proteção.

140. A inexistência de análise comparativa entre alternativas disponíveis impede a compreensão da racionalidade decisória subjacente à escolha adotada. Não se demonstra, por exemplo, se foram considerados critérios como liquidez, tempo médio de execução, grau de litigiosidade associado a cada modalidade ou capacidade de absorção de perdas em cenários adversos. Em situações que envolvem valores expressivos e elevado grau de incerteza, como no presente caso, a escolha do instrumento garantidor deveria ser precedida de avaliação estruturada, capaz de evidenciar que a opção adotada representa a alternativa mais eficiente e segura para a Administração Pública.

141. Além disso, a proposta não estabelece de forma clara a relação entre o tipo de risco assumido pela Administração e o desenho das garantias apresentadas. O caso em análise é marcado por características que ampliam significativamente o risco de inadimplemento ou de dificuldade de recuperação de créditos, dentre as quais se destacam o histórico de descumprimentos contratuais por parte da concessionária, a elevada litigiosidade que permeia a relação contratual e a complexidade inerente à execução de obrigações regulatórias de grande monta. Tais elementos indicam que não se trata de situação ordinária, mas de contexto em que o risco deve ser considerado elevado, exigindo, por consequência, garantias proporcionais a esse grau de exposição.

142. Nesse cenário, a adoção do seguro-garantia como principal instrumento de proteção deveria vir acompanhada de demonstração inequívoca de que ele é capaz de responder, de forma eficaz e tempestiva, a esses riscos específicos. Contudo, a fundamentação apresentada limita-se a afirmar que os requisitos normativos atualmente vigentes seriam suficientes para superar as dificuldades históricas associadas ao instrumento, sem, entretanto, demonstrar como tais requisitos se traduzem, na prática, em maior efetividade na execução das garantias em casos de elevada complexidade e valor.

143. É importante destacar, nesse momento, em reunião realizada com representantes da Concebra no dia 25/05/2026, foi sustentado que a análise da efetividade do seguro-garantia no presente caso não poderia ser equiparada àquela tradicionalmente observada em contratos de obras ou de execução continuada. Segundo argumentado pela concessionária, a situação em exame possui peculiaridade relevante: a solução consensual pressupõe a saída definitiva da empresa da concessão, de modo que o seguro-garantia não se destina a assegurar obrigações complexas de execução operacional, desempenho técnico ou conclusão de investimentos, mas apenas o adimplemento de obrigações estritamente financeiras.

144. Nessa perspectiva, argumentou-se que eventual sinistro decorreria, essencialmente, do simples inadimplemento de obrigação pecuniária previamente definida, circunstância que, segundo a empresa, reduziria significativamente as controvérsias normalmente associadas à execução de seguros-garantia em contratos administrativos tradicionais. Argumentou-se, assim, que a natureza exclusivamente financeira das obrigações remanescentes conferiria maior objetividade à caracterização do inadimplemento e, consequentemente, maior efetividade prática ao acionamento da apólice securitária.

145. A argumentação apresentada possui coerência lógica e, em tese, revela distinção relevante em relação aos seguros vinculados à execução de obrigações operacionais complexas, nas quais frequentemente surgem controvérsias acerca do cumprimento contratual, da extensão do dano ou da própria caracterização do sinistro.

146. Contudo, observa-se que tal linha argumentativa não se encontra desenvolvida de forma estruturada na documentação oficialmente encaminhada aos autos, tampouco acompanhada de demonstração concreta de como essas peculiaridades reduziriam, no caso específico, os riscos práticos de judicialização, resistência ao pagamento ou demora na execução da garantia. Assim, embora o argumento fazer sentido e contribuir para o debate acerca da suficiência do seguro-garantia, sua ausência na fundamentação formal apresentada pela Administração impede que seja considerado elemento efetivamente apto a suprir, por si só, as exigências estabelecidas no item 9.1.2 do Acórdão nº 850/2026-Plenário.

147. Outro ponto crítico refere-se à ausência de análise quanto ao comportamento da concessionária e de sua controladora como fator relevante na definição das garantias. Em soluções consensuais dessa natureza, especialmente quando envolvem histórico de inadimplemento e disputas reiteradas, a avaliação do perfil do devedor assume papel central na calibragem do nível de proteção necessário. A proposta, contudo,

não evidencia que tenha sido realizada análise específica da capacidade financeira, da disposição para cumprimento voluntário das obrigações ou do histórico de resistência a execuções anteriores, elementos que poderiam justificar a adoção de garantias mais robustas ou complementares.

148. A magnitude dos valores envolvidos também reforça a necessidade de maior rigor na avaliação da suficiência das garantias. Ainda que parcela significativa do passivo seja extinta por meio de compensação, remanesce volume relevante de obrigações sujeitas a execução futura, cuja recuperação dependerá, em grande medida, da efetividade dos instrumentos garantidores. Em tais circunstâncias, a escolha de garantias deve levar em conta não apenas sua admissibilidade jurídica, mas, sobretudo, sua capacidade de proporcionar liquidez em prazo razoável e com grau reduzido de incerteza.

149. A análise estrita do cumprimento da condicionante fixada pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário revela que subsistem lacunas relevantes quanto ao atendimento integral do item 9.1.2. Isso porque o comando do Tribunal não se limitou à exigência de enfrentamento genérico dos riscos associados ao seguro-garantia, tampouco à demonstração de sua admissibilidade normativa. A condicionante exige, de forma mais ampla, fundamentação robusta da escolha da garantia no contexto específico da solução consensual examinada.

150. Sob essa perspectiva, observa-se que a Nota Informativa concentra-se predominantemente na defesa abstrata do seguro-garantia como instituto juridicamente válido e potencialmente eficaz, mas não desenvolve, com igual profundidade, análise concreta quanto à adequação dessa modalidade frente às particularidades do caso. Não se verifica, por exemplo, demonstração estruturada acerca das razões pelas quais o seguro-garantia teria sido considerado mais adequado do que outras modalidades disponíveis no ordenamento jurídico, como fiança bancária, caução financeira, garantias reais ou mecanismos híbridos de proteção patrimonial.

151. A ausência dessa análise comparativa mostra-se particularmente relevante diante das circunstâncias do caso concreto, marcado por elevado valor econômico, histórico de litigiosidade e significativo grau de risco regulatório e contratual. A condicionante estabelecida pelo Tribunal pressupunha justamente a demonstração de que a garantia escolhida seria proporcional ao risco assumido pela Administração e suficiente para assegurar, em termos concretos, a efetividade do adimplemento das obrigações remanescentes.

152. Além disso, embora a Nota Informativa afirme que os novos requisitos normativos mitigariam os problemas históricos de execução do seguro-garantia, não se apresenta demonstração objetiva de como tais mecanismos seriam capazes de afastar, no caso concreto, os riscos práticos destacados pela AGU e pelo voto revisor, especialmente aqueles relacionados à judicialização da execução, à resistência das seguradoras ao pagamento e à demora na efetiva satisfação do crédito público. Em outras palavras, a documentação apresentada evidencia esforço de enfrentamento da questão, mas não alcança o grau de demonstração inequívoca exigido pelo item 9.1.2 do acórdão.

153. Também não se identifica análise específica quanto à suficiência econômica da garantia frente ao comportamento histórico da concessionária e da controladora, nem avaliação aprofundada acerca da efetiva capacidade do instrumento de assegurar liquidez em prazo compatível com a necessidade de proteção do interesse público. A discussão permanece centrada na conformidade formal das cláusulas contratuais e no amadurecimento regulatório do instrumento, sem avançar para exame concreto de adequação e suficiência diante do risco efetivamente assumido pela Administração.

154. Importa destacar que a redação do item 9.1.2 utiliza expressões de elevada densidade normativa, como 'fundamentar de forma robusta' e 'demonstrando, de maneira inequívoca', o que revela padrão argumentativo mais rigoroso do que mera justificativa plausível ou razoável. O Tribunal exigiu demonstração técnica aprofundada, capaz de afastar, com elevado grau de convencimento, as preocupações relacionadas à efetividade das garantias. Nesse ponto, a documentação apresentada ainda se mostra insuficiente para atender integralmente ao comando do acórdão.

155. Dessa forma, conclui-se que, embora a proposta reformulada tenha evoluído substancialmente no tratamento da questão das garantias e tenha enfrentado parte relevante das preocupações externadas pelo Tribunal, não se verifica cumprimento integral da condicionante estabelecida no item 9.1.2 do Acórdão nº 850/2026-Plenário. Persistem lacunas relevantes quanto à demonstração concreta da adequação da

modalidade escolhida, de sua suficiência frente aos riscos do caso e de sua efetiva capacidade de assegurar, de maneira inequívoca, a proteção do interesse público e o adimplemento das obrigações assumidas.

156. A manifestação das partes seguiu o caminho exatamente oposto à condicionante do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário: ao invés de fundamentar a escolha das garantias do ponto de vista das dificuldades de sua execução, e não de sua legalidade, como exigiu o Acórdão, a manifestação enfrentou apenas a questão da legalidade e não abordou as questões exigidas.

IV. CONCLUSÃO

157. Diante do exposto, conclui-se que não restaram integralmente atendidas as condicionantes estabelecidas pelo Acórdão nº 850/2026-Plenário. Em particular, persistem insuficiências relevantes quanto à demonstração objetiva da adequação do percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório, à metodologia utilizada para sua definição, à aderência dos referenciais normativos invocados ao caso concreto e à comprovação inequívoca da suficiência das garantias oferecidas frente aos riscos envolvidos. A documentação apresentada não evidencia, em grau compatível com o nível de rigor exigido pelo Plenário, que a solução proposta assegure, de forma proporcional e adequadamente motivada, a proteção do interesse público e a vantajosidade da composição consensual. Nesse contexto, considerando o descumprimento das condicionantes fixadas pelo Tribunal, entende-se não ser possível a homologação da proposta reformulada, razão pela qual se propõe o não acolhimento da solução apresentada e o consequente arquivamento do presente processo de solução consensual.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

158. Diante do exposto, conclui-se que não restaram integralmente atendidas as condicionantes estabelecidas pelo Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário. Em particular, persistem insuficiências relevantes quanto à demonstração objetiva da adequação do percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório, à metodologia utilizada para sua definição, à aderência dos referenciais normativos invocados ao caso concreto e à comprovação inequívoca da suficiência das garantias oferecidas frente aos riscos envolvidos. A documentação apresentada não evidencia, em grau compatível com o nível de rigor exigido pelo Plenário, que a solução proposta assegure, de forma proporcional e adequadamente motivada, a proteção do interesse público e a vantajosidade da composição consensual. Nesse contexto, considerando o descumprimento das condicionantes fixadas pelo Tribunal, entende-se não ser possível a homologação da proposta reformulada, razão pela qual se propõe o não acolhimento da solução apresentada.

159. Assim, submete-se a presente instrução à consideração superior, propondo:

a) considerar não cumpridas as condicionantes fixadas nos itens 9.1.1. e 9.1.2. do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário; e

b) o arquivamento do processo de solução consensual."

3. Pronunciamento do Diretor da SecexConsenso (peça 160):

"*1. Examino a instrução elaborada pelo AUFC (...), na qual se propõe o reconhecimento do não cumprimento das condicionantes fixadas pelo Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário e, por conseguinte, o arquivamento do presente processo de solução consensual.*

2. A instrução foi elaborada com rigor técnico e cuidado argumentativo. Entretanto, após análise detida da documentação constante dos autos, das condicionantes estabelecidas pelo Plenário e, especialmente, do contexto fático, jurídico, regulatório e negocial que singulariza o presente caso, entendo necessário manifestar divergência em relação às conclusões alcançadas.

3. Essa divergência abrange ambos os eixos de análise: tanto no que se refere ao percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório quanto no que tange à suficiência das garantias previstas no termo de autocomposição. Passo a fundamentar minha posição de forma detalhada, na ordem em que as questões foram examinadas.

I. QUANTO AO ATENDIMENTO DA CONDICIONANTE PREVISTA NO ITEM 9.1.1 DO ACÓRDÃO

I.1. A premissa da instrução e o ponto de divergência

4. *A instrução conclui que a proposta reformulada apresentada pela ANTT e pelo Ministério dos Transportes não atende satisfatoriamente à condicionante do item 9.1.1 do Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário. Referida condicionante exigia motivação adequada, suficiente e baseada em parâmetros claros para o percentual de desconto adotado e para os prazos de adimplemento, considerando os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais apreciadas por esta Corte.*

5. *A divergência que aqui se manifesta não é de natureza formal, tampouco tem por objetivo relativizar a exigência de motivação robusta imposta pelo Plenário. Ao contrário, parte do reconhecimento de que a condicionante estabelecida pelo Acórdão é legítima, necessária e deve ser levada a sério.*

6. *O ponto de discordância reside, fundamentalmente, na aplicação dessa exigência ao caso concreto. As características singulares do caso, a meu ver, não foram suficientemente ponderadas na avaliação da adequação da fundamentação apresentada pelas partes.*

7. *Cumpre registrar, desde logo, que alguns dos fundamentos ora desenvolvidos não foram expressamente suscitados, com a mesma extensão, na manifestação apresentada pelas partes após o Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário. Isso, contudo, não impede sua consideração nesta análise, uma vez que tais fundamentos decorrem do próprio exame dos autos, do contexto negocial da solução consensual e das manifestações jurídicas constantes do processo.*

8. *Em especial, a manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT (peça 156) acrescenta elementos relevantes para a adequada compreensão da natureza dos créditos envolvidos, da forma de adimplemento pactuada, da difícil recuperação dos valores em cenário de não acordo, da assunção de dívida pela controladora e da existência de parâmetros normativos que, embora não diretamente aplicáveis, podem orientar analogicamente a solução.*

I.2. A ausência de norma específica aplicável diretamente aos créditos em questão

9. *Um aspecto que merece ser destacado com ênfase é o fato de não haver norma específica que discipline diretamente a concessão de descontos sobre créditos da natureza daqueles que compõem a maior parte do passivo regulatório da Concebra. Incluem-se, nesse conjunto, notadamente os danos ao sistema viário, o montante recebido a maior em decorrência de decisão cautelar e o excedente tarifário.*

10. *Esses créditos possuem natureza contratual-regulatória e derivam de relações jurídicas oriundas de contrato de concessão. Muitos deles sequer foram definitivamente constituídos por ato administrativo com força de título executivo. Não se tratam de créditos tributários, tampouco, em sua maior parte, de créditos já inscritos em dívida ativa.*

11. *Não se submetem, portanto, diretamente nem à Lei nº 13.988/2020, nem à Lei nº 10.522/2002, nem a qualquer outro regime normativo específico de transação ou parcelamento de créditos públicos. E o que é ainda mais relevante: também não existe, no âmbito regulatório, resolução da ANTT, portaria ministerial ou outro ato normativo setorial que preveja parâmetros de desconto aplicáveis especificamente a créditos dessa natureza em processos de resolução consensual de controvérsias.*

12. *Esse dado, longe de comprometer a fundamentação apresentada pelas partes, merece ser lido como elemento que recontextualiza o próprio juízo de conformidade que a instrução propõe realizar. Com efeito, se não existe norma específica para o caso, não se pode exigir que a fundamentação apresentada demonstre estrita aderência a um parâmetro normativo que simplesmente não existe.*

13. *O que o Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário possa ter autorizado foi justamente a utilização de parâmetros normativos análogos. Reconheceu-se, implicitamente, que a busca por conformidade normativa estrita seria inviável diante da lacuna regulatória existente.*

14. *Nesse contexto, a invocação analógica das Leis nº 13.988/2020 e nº 10.522/2002, das portarias normativas da AGU e de outros instrumentos regulatórios não representa fragilidade argumentativa ou fundamento insuficiente. Ao contrário, representa precisamente o que o Plenário determinou: a construção de fundamentação por analogia, a partir dos regimes mais próximos existentes no ordenamento.*

15. *Exigir que essa fundamentação analógica produza o mesmo grau de certeza normativa que um regime diretamente aplicável não é apenas desrazoável, mas, em última análise, impossível — o que tornaria a condicionante do Acórdão inexequível.*

I.3. A analogia como método legítimo de integração jurídica

16. *A manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT (peça 156) reforça esse ponto ao assinalar que a analogia constitui método legítimo de integração jurídica, previsto no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, especialmente em situações lacunosas como a presente.*

17. *A solução consensual em exame não se desenvolve em ambiente normativo rígido, previamente estruturado para todas as hipóteses possíveis de descontos, compensações, parcelamentos e garantias. Trata-se de procedimento voltado à resolução de controvérsia complexa, envolvendo concessão rodoviária, passivos regulatórios de natureza heterogênea, haveres recíprocos, encerramento contratual e transferência ordenada de ativo público a novo operador.*

18. *Nesse cenário, as normas que disciplinam transações, acordos, parcelamentos e descontos no âmbito da Administração Pública podem ser utilizadas como parâmetros de racionalidade jurídica e econômica, desde que observadas as diferenças entre os regimes e preservado o interesse público.*

19. *Foi precisamente isso que as partes buscaram fazer. A Lei nº 13.988/2020, embora não aplicável diretamente a todos os créditos discutidos, estabelece parâmetros relevantes para a transação de créditos da Fazenda Pública, inclusive de natureza não tributária, em situações de difícil recuperação. Essa lei admite, em hipóteses específicas, descontos expressivos e prazos de pagamento alongados, justamente quando a via ordinária de cobrança se mostra menos eficiente ou menos vantajosa para o interesse público.*

20. *Também a Lei nº 10.522/2002, em dispositivos voltados a empresas em recuperação judicial, admite reduções relevantes e prazos estendidos, partindo da premissa de que, em determinadas situações, a recuperação parcial, estruturada e juridicamente segura do crédito público pode ser mais vantajosa do que a insistência em uma cobrança integral de baixa efetividade.*

21. *Do mesmo modo, normas editadas no âmbito da Advocacia-Geral da União, inclusive aquelas voltadas à transação extraordinária e à transação por relevante interesse regulatório, oferecem parâmetros interpretativos úteis para situações em que o equacionamento de dívidas é necessário à preservação de políticas públicas, à continuidade de serviços públicos ou à resolução de impasses regulatórios relevantes.*

22. *Não se afirma, com isso, que tais normas se aplicam diretamente e de forma automática ao caso concreto. O ponto é outro: tais regimes demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro admite, em situações de créditos de difícil ou incerta recuperação, a concessão de descontos relevantes, desde que motivada, transparente e vinculada a uma solução mais vantajosa para o interesse público.*

23. *Assim, a utilização desses diplomas como referências analógicas não violaria a condicionante do Acórdão. Ao contrário, dar-lhe-ia efetividade.*

I.4. Os normativos próprios da ANTT e o tratamento dos PAS

24. *A proposta reformulada também merece ser examinada à luz da segregação metodológica feita entre diferentes espécies de passivo.*

25. *Nos termos da manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, as partes passaram a dar tratamento apartado aos Processos Administrativos Sancionadores ainda em curso, sem decisão administrativa definitiva. Tais processos, atualizados até fevereiro de 2026, alcançam o montante de R$ 351.000.771,27.*

26. *Para esses processos, foi adotado o regime previsto na regulamentação própria da ANTT, em especial a Resolução ANTT nº 5.083/2016, que, em seu art. 83-A, § 4º, autoriza desconto de 40% ao autuado que adira ao sistema de notificação eletrônica.*

27. *A manifestação da Procuradoria observa, com razão, que esses créditos ainda se encontram em fase de constituição, sujeitos ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa e a intercorrências administrativas e judiciais. Não se trata, portanto, de valores definitivamente constituídos, líquidos e certos, imunes a questionamentos.*

28. *Além disso, a própria regulamentação da ANTT permitiria, independentemente da solução consensual, a quitação desses débitos com desconto de 40%, bastando a adesão às condições normativas aplicáveis. Também há previsão de parcelamento administrativo de débitos não inscritos em dívida ativa oriundos de multas aplicadas pela ANTT, em até 60 prestações mensais e sucessivas, nos termos da Resolução ANTT nº 5.830/2018.*

29. *Desse modo, em relação aos PAS ainda não transitados em julgado administrativamente, o acordo não cria regime mais benéfico do que aquele já previsto na regulamentação setorial. Ao contrário, incorpora regime normativo existente, objetivo e previamente definido.*

30. *Mais do que isso, há relevante ganho para a Administração: os valores passam a ser assumidos pela controladora Triunfo Participações e Investimentos S.A., e não apenas pela concessionária Concebra, sociedade de propósito específico cuja principal fonte de receita é a própria concessão. Essa assunção de dívida amplia a perspectiva de recuperação do crédito público.*

31. *Ademais, o acordo prevê garantia para esse passivo, o que não seria exigido, nas mesmas condições, pela regulamentação ordinária da Agência. Assim, a solução consensual não apenas reproduz o regime normativo aplicável, mas agrega camadas adicionais de proteção ao interesse público.*

32. *Quanto aos processos sancionadores já transitados em julgado administrativamente, no montante atualizado de R$ 266.261.427,66, a proposta preserva o encaminhamento para inscrição em dívida ativa e pagamento segundo a regulamentação própria aplicável aos créditos dessa espécie, junto à Procuradoria-Geral Federal.*

33. *Também aqui se verifica a existência de tratamento normativo claro, objetivo e compatível com a condicionante do Acórdão. A vantagem do acordo, novamente, está na transferência do passivo à controladora, por meio de assunção de dívida, aumentando a capacidade econômica do sujeito responsável pelo adimplemento.*

34. *Esse ponto é relevante porque a análise da vantajosidade não pode ser feita apenas a partir do percentual nominal de desconto. Deve considerar, também, quem será o devedor, quais garantias serão oferecidas, qual o prazo de pagamento, qual a probabilidade de recuperação em cenário de não acordo e qual o custo institucional de retomada das vias ordinárias de cobrança.*

I.5. A natureza incerta e de difícil recuperação dos demais créditos regulatórios

35. *Retirados os passivos relativos às multas transitadas e não transitadas em julgado, remanesce o núcleo mais controvertido da solução: os demais créditos regulatórios, estimados em valor expressivo e decorrentes de múltiplos processos, controvérsias e apurações.*

36. *Segundo consignado pela Procuradoria Federal junto à ANTT, esses valores não foram todos consolidados de forma conclusiva ao final de processos administrativos regularmente encerrados. Em muitos casos, não houve sequer manifestação inicial da concessionária para contestar o procedimento ou o valor. Não ocorreu, portanto, o esgotamento do contencioso administrativo, com pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.*

37. *Essa circunstância não implica desqualificar os valores apurados pela Agência nem afastar a presunção de legitimidade de sua atuação. Significa apenas reconhecer que, do ponto de vista jurídico e econômico, há risco inerente à sua constituição definitiva, à sua exigibilidade, à sua cobrança e à sua recuperação efetiva.*

38. *Créditos dessa natureza podem ser reduzidos, revistos, anulados ou discutidos administrativa e judicialmente. Podem, ainda, demandar longo período de constituição e cobrança, com custos relevantes para a Administração e incerteza quanto ao resultado final.*

39. *A análise do desconto, portanto, não pode partir da premissa de que a Administração dispõe, desde logo, de crédito líquido, certo, exigível e plenamente recuperável. A comparação correta deve ser feita entre: de um lado, a recuperação estruturada, garantida e imediata de valores no âmbito da solução consensual; de outro, a continuidade de apurações e litígios de resultado incerto, contra concessionária que deixará de operar o trecho e cuja capacidade de pagamento tende a ser substancialmente reduzida.*

40. *Essa ponderação é especialmente relevante porque a Concebra é sociedade de propósito*

específico, cuja receita decorre essencialmente da exploração da concessão. Com a saída do trecho, sua capacidade econômica de suportar passivos bilionários pelas vias ordinárias torna-se, na prática, severamente comprometida.

41. *Nesse ponto, a assunção de dívida pela controladora constitui elemento central da vantajosidade da solução. O acordo desloca a responsabilidade econômica para sujeito com maior capacidade patrimonial e financeira, aumentando a probabilidade de recuperação de valores que, em cenário de não acordo, poderiam permanecer por longo período em discussão ou revelar-se de difícil execução.*

42. *Portanto, a análise não deve se limitar à aparente generosidade do desconto. Deve considerar que a solução transforma créditos de recuperação incerta em obrigações estruturadas, assumidas por devedor economicamente mais robusto e acompanhadas de garantias.*

I.6. A compensação como forma de pagamento à vista

43. *Outro argumento relevante trazido pela Procuradoria Federal junto à ANTT diz respeito à natureza jurídica da compensação utilizada no encontro de contas.*

44. *O questionamento originalmente formulado pela AGU envolvia, entre outros pontos, a ausência de pagamento à vista como contrapartida ao expressivo desconto concedido. A proposta reformulada, contudo, permite uma leitura diversa em relação ao núcleo principal do passivo regulatório.*

45. *A compensação, disciplinada nos arts. 368 a 380 do Código Civil, constitui forma de extinção de obrigações entre sujeitos reciprocamente credores e devedores. Quando as partes reconhecem créditos recíprocos, fixam seus valores e declaram sua extinção até o limite em que se compensam, há efeito liberatório imediato.*

46. *A compensação convencional integral, quando extingue a obrigação sem remanescente a ser pago em parcelas, possui, do ponto de vista econômico e funcional, efeito equivalente ao pagamento à vista. A obrigação se extingue no próprio ato do acordo, sem diferimento temporal, sem parcelamento e sem condição suspensiva à eficácia liberatória.*

47. *Essa distinção é relevante porque parte dos parâmetros analógicos invocados pelas partes e pela Procuradoria Federal junto à ANTT associa descontos mais expressivos a formas de adimplemento imediato ou à vista. Se a compensação extingue integralmente o crédito no momento da celebração do acordo, há fundamento para considerá-la, materialmente, forma de satisfação imediata da obrigação.*

48. *No caso concreto, a manifestação da Procuradoria registra que, apartados os valores relativos às multas constituídas e às multas ainda não transitadas em julgado, o valor principal seria satisfeito mediante compensação. Além disso, eventual saldo em favor da concessionária seria expressamente dispensado, de modo que a operação extinguiria completamente o crédito, sem parcela diferida, cronograma de pagamentos ou condição suspensiva.*

49. *Esse elemento diferencia substancialmente a proposta reformulada de uma hipótese clássica de desconto elevado associado a pagamento parcelado de longo prazo. O núcleo principal da operação não consiste em conceder desconto e aguardar pagamento futuro incerto, mas em promover encontro de contas com efeito extintivo imediato.*

50. *Assim, ainda que se reconheça a necessidade de cautela quanto ao percentual de desconto originalmente proposto, a compensação como forma de adimplemento imediato constitui argumento relevante em favor da adequação jurídica e econômica da solução.*

I.7. A excepcionalidade do caso: acordo de saída de empresa vedada ao processo competitivo

51. *Outro elemento que merece ser ponderado é a circunstância singular que caracteriza o presente caso e o diferencia, de forma estrutural, dos precedentes mencionados ao longo da análise.*

52. *Diferentemente dos casos da ECO101, da Régis Bittencourt e da Via Brasil, os acordos celebrados naqueles casos envolveram concessionárias que, ao menos em tese, poderiam vir a participar de novos processos competitivos ou renegociar suas posições contratuais. O presente caso, contudo, envolve concessão em que a Concebra e sua controladora estão vedadas de participar do processo competitivo que resultará na relicitação ou reestruturação do trecho.*

53. *Cuida-se, portanto, não de um acordo de recomposição contratual com perspectiva de continuidade da relação entre as partes, mas de um autêntico acordo de saída. Trata-se de instrumento negocial voltado ao encerramento definitivo da relação contratual e à transferência ordenada do ativo a novo operador.*

54. *Essa circunstância modifica a lógica econômica subjacente à negociação e os parâmetros de comparação aplicáveis. Em acordos de saída com empresa que não tem possibilidade de retornar ao mercado regulado naquele ativo, a capacidade de recuperação efetiva dos créditos por meios ordinários é estruturalmente mais limitada.*

55. *Isso ocorre especialmente quando comparada com cenários em que a concessionária possui ativos regulatórios relevantes, receitas futuras e perspectiva de continuidade operacional que possam ser mobilizados no processo de recuperação de créditos.*

56. *A impossibilidade de participação da Concebra e de sua controladora no novo processo competitivo, aliada ao encerramento da concessão, cria evidência objetiva e estrutural relevante. Os mecanismos ordinários de recuperação, especialmente aqueles que dependem da continuidade da operação ou da perspectiva de recebimento de receitas regulatórias futuras estão, na prática, indisponíveis ou substancialmente comprometidos.*

57. *Isso não é mera alegação de incerteza. É consequência direta da estrutura jurídica e econômica do acordo. Esse elemento diferenciador fornece fundamento objetivo e específico para o caso, ausente nos precedentes invocados, justificando a adoção de tratamento distinto daquele aplicado em situações em que a concessionária permanece em operação ou conserva perspectiva econômica de continuidade no setor.*

58. *A própria exigência de saída da concessionária e de vedação à participação da controladora no novo processo competitivo revela preocupação legítima da ANTT com o histórico contratual e com a necessidade de preservar a política pública regulada. A solução, portanto, não premia a concessionária com a continuidade do ativo; ao contrário, combina encerramento da relação contratual, recuperação parcial de créditos, assunção de dívidas pela controladora e transferência do serviço a novo operador.*

I.8. A distinção qualitativa em relação aos precedentes citados

59. *A instrução menciona precedentes desta Corte, tais como ECO101, Régis Bittencourt e Via Brasil, para sustentar que o percentual máximo de desconto aceito em casos análogos foi de 50%, e que a superação desse patamar demandaria fundamentação mais consistente. Embora concorde que o histórico de precedentes é elemento relevante, entendo que a comparação realizada não é integralmente adequada ao caso concreto.*

60. *Nos casos da ECO101 e da Régis Bittencourt, os descontos incidiram sobre passivos compostos majoritariamente por multas administrativas e obrigações de natureza sancionatória. Essas categorias de crédito possuem grau de certeza jurídica relativamente mais elevado e, muitas vezes, já se encontravam definitivamente constituídas em ato administrativo.*

61. *Já no caso da Via Brasil, houve avanço relevante em relação a essa lógica. Admitiu-se desconto também sobre componente de natureza regulatória associado ao Fator D — valores decorrentes da inexecução de obrigações contratuais considerados no ajuste de haveres e deveres da concessão. Esse precedente demonstra que o histórico desta Corte não se limita a descontos sobre multas administrativas, admitindo deságio sobre parcelas regulatórias em determinadas circunstâncias.*

62. *No presente caso, a proposta envolve categorias de créditos com grau de especificidade próprio: danos ao sistema viário, excedente tarifário e montantes recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar. Esses créditos não se confundem integralmente nem com multas administrativas nem com o Fator D.*

63. *Trata-se de créditos de natureza contratual-regulatória, com incertezas próprias quanto à constituição definitiva, à exigibilidade, ao rito de cobrança e ao efetivo potencial de recuperação. Essa distinção é juridicamente relevante.*

64. *O desconto sobre multas administrativas definitivamente constituídas tem contornos normativos mais claros, precedentes mais consolidados e grau de incerteza menor. Ao incluir novos componentes no*

escopo do desconto, a proposta ora analisada não está meramente replicando um padrão já estabelecido com percentual maior: está adentrando categoria de créditos para a qual inexiste precedente específico idêntico.

65. *Nesse cenário, seria metodologicamente inadequado aplicar automaticamente os parâmetros construídos para descontos sobre multas administrativas, cuja lógica normativa e jurisprudencial é mais sedimentada, a créditos de natureza distinta, cuja incerteza é estruturalmente maior. O juízo de conformidade pode reconhecer essa diferença qualitativa.*

66. *Ainda assim, reconheço que os precedentes desta Corte exercem função relevante de balizamento institucional. Os argumentos trazidos pela ANTT e pela Procuradoria Federal junto à ANTT conferem densidade à defesa da proposta reformulada, a ponto de permitir concluir que, apesar das fragilidades apontadas na instrução e das preocupações manifestadas pelo Plenário, a solução poderia, em tese, ser considerada aceitável nos termos em que apresentada. Isso porque o desconto efetivo resultaria em aproximadamente 62%, percentual inferior ao limite de 65% utilizado como referência analógica em regimes de transação de créditos públicos de difícil recuperação, tendo sido apresentada justificativa específica para sua adoção. Sem prejuízo disso, diante da função balizadora dos precedentes desta Corte e da preocupação do Tribunal com a coerência entre soluções consensuais, entendo que a adoção do limite de 50% constituiria solução intermediária mais prudente, coerente e aderente ao histórico decisório do Tribunal.*

I.9. A melhoria da proposta reformulada em relação ao acordo original

67. *A proposta reformulada também merece ser examinada em perspectiva comparativa com a versão originalmente submetida ao Tribunal.*

68. *Conforme registrado pela manifestação da Procuradoria Federal junto à ANTT, os ajustes decorrentes do Acórdão incrementaram os créditos a serem recuperados pela Agência e melhoraram as condições de pagamento de parte relevante do passivo.*

69. *No acordo original, considerava-se o pagamento de R$ 163,8 milhões, em valores de maio de 2025, em oito anos, com parcelamento customizado e concentração mais relevante nos anos finais. Na proposta reformulada, esse valor passa a R$ 210,6 milhões, em valores de fevereiro de 2026, com parcelamento linear em cinco anos.*

70. *Além disso, os valores a serem pagos diretamente à Procuradoria-Geral Federal, conforme seu regramento próprio, passaram de R$ 228,8 milhões, em maio de 2025, para R$ 266,3 milhões, em fevereiro de 2026.*

71. *Esses elementos indicam que a fase posterior ao Acórdão não resultou em mera ratificação da proposta anterior. Houve aprimoramento das condições de recuperação do crédito público, com redução de prazo, majoração de valores atualizados, segregação de regimes jurídicos, maior aderência aos normativos da ANTT e incremento das garantias.*

72. *A proposta reformulada, portanto, deve ser examinada como esforço efetivo de atendimento às condicionantes fixadas pelo Plenário, ainda que se entenda necessária adequação adicional quanto ao limite dos descontos incidentes sobre os componentes do passivo regulatório.*

II. QUANTO AO ATENDIMENTO DA CONDICIONANTE PREVISTA NO ITEM 9.1.2 DO ACÓRDÃO Nº 850/2026-TCU-PLENÁRIO

II.1. O ponto de convergência com a instrução

73. *Antes de expor minha divergência quanto às conclusões da instrução no que tange às garantias, registro concordância com a premissa geral de que o seguro-garantia é instrumento que, historicamente, tem apresentado dificuldades práticas relevantes no âmbito da Administração Pública brasileira.*

74. *A instrução descreve com precisão as razões que levaram o voto revisor a questionar a adequação desse instrumento: a litigiosidade frequentemente associada à execução, a resistência das seguradoras ao pagamento, a menor liquidez em comparação à caução em dinheiro ou à fiança bancária, e a demora na efetiva satisfação dos créditos públicos.*

75. *Tais preocupações são legítimas, técnicas e bem fundamentadas, e devem ser levadas em conta na avaliação da adequação das garantias previstas no acordo.*

II.2. A distinção entre obrigações de fazer e obrigações de pagar

76. *Feito esse registro, entendo que a análise da suficiência das garantias pode ser complementada por uma distinção relevante para o caso concreto: a natureza da obrigação garantida pelo seguro-garantia.*

77. *As preocupações apontadas pela instrução e pelo voto revisor são procedentes e devem ser consideradas. Todavia, sua incidência prática pode variar conforme se esteja diante de obrigação de fazer, de maior complexidade técnica, ou de obrigação de pagar, cuja caracterização do inadimplemento tende a ser mais objetiva.*

78. *As dificuldades históricas associadas à execução do seguro-garantia no âmbito da Administração Pública decorrem, em larga medida, de situações em que o instrumento é utilizado para garantir obrigações de fazer, tais como execução de obras, prestação de serviços, cumprimento de cronogramas de investimento e implementação de melhorias operacionais.*

79. *Nesses casos, a caracterização do sinistro é intrinsecamente mais complexa, pois pode demandar avaliação técnica do adimplemento ou inadimplemento da obrigação, além de envolver discussões sobre extensão e qualidade do cumprimento, causas excludentes, fato do credor ou fato de terceiro.*

80. *O caso ora examinado apresenta contornos distintos. A garantia prevista no acordo destina-se a assegurar o cumprimento de obrigações de pagar, especificamente o pagamento das parcelas devidas no âmbito da solução consensual.*

81. *Nesse contexto, a caracterização do sinistro tende a ser mais objetiva, pois decorre da verificação do pagamento ou não pagamento da parcela no prazo pactuado. Não há, em princípio, a mesma complexidade associada à aferição da qualidade de uma obra, da suficiência de uma entrega técnica ou do cumprimento parcial de cronograma físico.*

82. *O inadimplemento de obrigação pecuniária é evento objetivamente verificável, cuja constatação, em regra, dispensa perícia técnica ou avaliação subjetiva sobre a qualidade da prestação.*

83. *Essa distinção é relevante não apenas do ponto de vista teórico, mas sobretudo do ponto de vista prático. As dificuldades de execução do seguro-garantia documentadas na experiência da Administração Pública brasileira concentram-se, em grande medida, em situações de obrigações de fazer. Para obrigações de pagar, o instrumento tende a apresentar dinâmica operacional distinta.*

II.3. A assunção da dívida pela controladora e a ampliação das camadas de proteção

84. *Além da natureza pecuniária da obrigação garantida, há outro elemento relevante: a assunção de dívida pela controladora Triunfo Participações e Investimentos S.A.*

85. *Esse aspecto não deve ser tratado como detalhe acessório. A Concebra é sociedade de propósito específico, vinculada à exploração da concessão. Com a saída do trecho, sua capacidade de geração de caixa e de pagamento tende a ser severamente reduzida. A responsabilização da controladora, portanto, amplia a perspectiva de recuperação dos valores pactuados.*

86. *A solução consensual não se limita a conceder prazo ou desconto à concessionária original. Ela altera a estrutura de responsabilização, incorporando ao polo devedor agente econômico com maior capacidade patrimonial e financeira.*

87. *Ademais, parte dos valores incluídos no acordo passa a contar com garantias que não seriam exigidas na mesma extensão pela regulamentação ordinária aplicável a determinados débitos. Esse dado reforça a conclusão de que o arranjo não fragiliza a posição da Administração; ao contrário, agrega instrumentos adicionais de proteção em comparação ao cenário de não acordo.*

88. *Assim, a suficiência das garantias deve ser analisada de forma integrada: natureza objetiva da obrigação de pagar, assunção de dívida pela controladora, existência de garantias associadas aos valores pactuados, redução de prazos, segregação dos passivos conforme seus regimes jurídicos e possibilidade de encerramento ordenado da concessão.*

89. *Não se pretende afirmar que o seguro-garantia seja instrumento equivalente, em todos os aspectos, à caução em dinheiro ou à fiança bancária. O que se sustenta é que, no contexto concreto, ele integra arranjo mais amplo de proteção, funcionalmente apto a assegurar obrigações pecuniárias de valor e prazo determinados.*

II.4. A compatibilidade com as preocupações expressas pela AGU e pelo voto revisor

90. *Cabe relembrar que as críticas formuladas pela Advocacia-Geral da União e incorporadas pelo voto revisor tinham por foco, em grande medida, as dificuldades práticas e a litigiosidade associadas à execução do seguro-garantia em contextos de complexidade técnica elevada. Trata-se de situações em que a caracterização do sinistro envolve disputas substantivas sobre o conteúdo e a extensão da obrigação.*

91. *No caso concreto, a obrigação garantida é de pagar determinados valores em datas predefinidas. A dificuldade prática de execução apontada pela AGU manifesta-se com intensidade menor nesse tipo de situação.*

92. *Ao demonstrar que a obrigação garantida é de natureza pecuniária e que o sinistro é objetivamente caracterizável pela simples constatação do inadimplemento, a Administração enfrenta a preocupação central que motivou a condicionante.*

93. *A ausência de análise comparativa mais extensa entre modalidades de garantia, apontada pela instrução como lacuna relevante, não pode ser tratada, no contexto das obrigações de pagar, com o mesmo peso que seria atribuído em contextos de obrigações de fazer. Para obrigações pecuniárias de valores definidos e prazos certos, o seguro-garantia com apólice adequadamente estruturada pode apresentar aptidão funcional suficiente.*

94. *Reconheço que a proposta reformulada poderia ter sido mais clara e explícita ao desenvolver a distinção entre obrigações de fazer e obrigações de pagar como fundamento específico para afastar as preocupações históricas com a execução do seguro-garantia. A Nota Informativa conjunta da ANTT e do Ministério dos Transportes, ao se concentrar na validade normativa do instrumento, deixou de explorar esse argumento com a profundidade ideal.*

95. *Ainda assim, entendo que essa lacuna argumentativa não é suficiente, por si só, para determinar o arquivamento do processo. O que o Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário exigia era que as partes demonstrassem que a garantia escolhida era apta a assegurar o adimplemento das obrigações. No caso concreto, essa aptidão pode ser reconhecida a partir da natureza pecuniária da obrigação, da objetividade do sinistro, da assunção da dívida pela controladora e das demais camadas de proteção previstas no acordo.*

III. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO ALTERNATIVA AO ENCERRAMENTO

96. *As considerações anteriores conduzem à conclusão de que o arquivamento imediato do processo não constitui a solução mais adequada ao caso. Ainda que se reconheçam as preocupações legítimas manifestadas pela equipe técnica, pelo voto revisor e pelo voto condutor do Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário, entendo que tais questões podem ser enfrentadas por meio de encaminhamento alternativo.*

97. *É importante ressaltar, ainda, que, durante o prazo de 15 dias concedido pelo Ministro, as partes buscaram aprimorar a proposta por iniciativa própria, mediante reuniões diretas voltadas ao saneamento das lacunas identificadas pelo Plenário. Esse esforço ocorreu de forma autônoma, sem mediação da SecexConsenso.*

98. *Essa circunstância afasta eventual leitura de que teria havido tratamento diferenciado à concessionária ou prorrogação indevida do prazo de negociação no âmbito da SecexConsenso. O que se verificou foi o exercício, pelas próprias partes, da faculdade de dialogar diretamente dentro do prazo assinalado pelo Relator, sem reabertura formal da fase negocial conduzida pela Secretaria.*

99. *O encaminhamento alternativo deve preservar a possibilidade de solução consensual e, ao mesmo tempo, promover adequação do acordo aos parâmetros já admitidos por esta Corte.*

100. *Registre-se, ainda, que os elementos trazidos pela ANTT, pelo Ministério dos Transportes e pela Procuradoria Federal junto à ANTT conferem densidade argumentativa à proposta reformulada, a ponto de permitir concluir que, apesar das fragilidades apontadas na instrução e das preocupações manifestadas*

pelo Plenário, a solução poderia, em tese, ser considerada juridicamente aceitável nos termos em que apresentada. Isso porque o desconto efetivo resultante da nova modelagem alcançaria aproximadamente 62%, percentual inferior ao limite de 65% utilizado como referência analógica em regimes de transação de créditos públicos de difícil recuperação, tendo sido apresentada justificativa específica para sua adoção, fundada na natureza incerta e controvertida dos créditos, na dificuldade de recuperação pelas vias ordinárias, na compensação como forma de adimplemento imediato, na assunção de dívida pela controladora e na necessidade de viabilizar a saída ordenada da concessionária do ativo concedido.

101. Ainda assim, diante da preocupação do Tribunal com a aderência aos precedentes já apreciados em soluções consensuais, entende-se mais prudente propor a adequação do desconto ao patamar de 50%, como medida de reforço à coerência decisória e à segurança jurídica.

102. Naquela oportunidade, admitiu-se a aplicação de desconto nesse patamar tanto sobre multas administrativas quanto sobre parcela regulatória associada ao Fator D. Esse precedente permite extrair parâmetro de razoabilidade mais próximo da situação ora examinada do que precedentes baseados exclusivamente em créditos sancionatórios.

103. A adoção do percentual de 50% para os diversos passivos regulatórios permite acomodar, de um lado, a necessidade de tratamento isonômico e coerente em relação ao histórico das soluções consensuais apreciadas por esta Corte. De outro, acomoda as especificidades do presente caso, marcado pela existência de créditos de natureza contratual-regulatória, pela ausência de norma diretamente aplicável, pela compensação como forma de pagamento imediato, pela assunção de dívida pela controladora e pela configuração de acordo de saída de empresa vedada ao novo processo competitivo.

104. Essa adequação também dialoga com as preocupações externadas pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues em seu voto, especialmente quanto ao histórico da concessão e ao comportamento contratual da concessionária, ao mesmo tempo em que impõe tratamento alinhado aos precedentes desta Corte, sem desconsiderar as peculiaridades do caso concreto.

105. Ao limitar o desconto ao patamar de 50%, o encaminhamento proposto aproxima a solução dos parâmetros já admitidos pelo Tribunal em casos anteriores, preservando coerência decisória e isonomia, sem afastar a análise das circunstâncias específicas da Concebra.

106. O percentual de 50% também preserva a utilidade prática da solução consensual. Um encaminhamento que simplesmente rejeitasse a proposta poderia conduzir à retomada de vias ordinárias de cobrança, com maior incerteza, maior litigiosidade, menor previsibilidade quanto à recuperação efetiva dos valores e maior risco de frustração do interesse público regulatório.

107. Por outro lado, a homologação da proposta sem qualquer ajuste poderia não enfrentar adequadamente as preocupações manifestadas pelo Plenário. A solução intermediária, portanto, permite compatibilizar segurança jurídica, coerência decisória, proteção do interesse público e viabilidade negocial.

108. Assim, proponho que o Tribunal delibere no sentido de admitir o prosseguimento da solução consensual, condicionando a homologação à adequação do termo de autocomposição para que os descontos incidentes sobre os diversos componentes do passivo regulatório observem o limite de 50%, ressalvados os tratamentos específicos já justificados com base em norma própria, quando mais restritivos ao particular.

109. Caso a concessionária não aceite a adequação ora proposta, deverá ser reconhecida a impossibilidade de aperfeiçoamento da solução consensual nos termos compatíveis com os parâmetros definidos pelo Tribunal. Nessa hipótese, o processo poderá ser encerrado, com adoção das providências ordinárias cabíveis para apuração, constituição e cobrança dos créditos devidos.

IV. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Diante de todo o exposto, manifesto divergência em relação à proposta de encaminhamento formulada pela equipe técnica, nos termos a seguir expostos.

111. Quanto ao item 9.1.1, entendo que as condicionantes foram parcialmente atendidas pelas partes. Isso considerando:

i) a inexistência de norma específica para os créditos objeto do maior desconto, o que torna legítima e

necessária a fundamentação analógica;

ii) a utilização de regimes jurídicos próximos como parâmetros de racionalidade, especialmente normas relativas à transação de créditos públicos de difícil recuperação;

iii) a existência de normativos próprios da ANTT que autorizam descontos de 40% e, em determinadas hipóteses, de até 50% em processos administrativos sancionadores;

iv) a segregação metodológica entre PAS não transitados em julgado, PAS transitados em julgado e demais créditos regulatórios;

v) a compensação como forma de extinção imediata de obrigações, materialmente equiparável a pagamento à vista no núcleo principal do encontro de contas;

vi) a assunção de dívida pela controladora, com maior capacidade econômica do que a concessionária;

vii) a difícil recuperação dos créditos em cenário de não acordo, especialmente diante da saída da Concebra do trecho concedido;

viii) a existência de precedente relevante no caso da Via Brasil, em que se admitiu desconto sobre parcela regulatória associada ao Fator D;

ix) a excepcionalidade do caso como acordo de saída de empresa vedada ao processo competitivo; e

x) a distinção qualitativa entre os créditos aqui negociados e aqueles que compuseram o escopo dos precedentes invocados.

112. Quanto ao item 9.1.2, entendo que a garantia prevista é funcionalmente adequada para o tipo de obrigação garantida — obrigação de pagar. Esse tipo de obrigação distingue-se estruturalmente das situações em que o seguro-garantia apresenta maior dificuldade operacional, que são aquelas envolvendo obrigações de fazer de complexidade técnica elevada.

113. Além disso, a assunção de dívida pela controladora e a existência de múltiplas camadas de proteção reduzem a dependência exclusiva do seguro-garantia e reforçam a aptidão do arranjo para assegurar o adimplemento das obrigações assumidas.

114. À luz desse conjunto de elementos, e sem desconsiderar as ponderações constantes da instrução, do voto revisor e do voto do Ministro Relator, entendo que o encaminhamento mais adequado não é o arquivamento imediato do processo. A alternativa mais razoável é a formulação de proposta que condicione o prosseguimento da solução consensual à adequação dos descontos aplicáveis aos diversos passivos regulatórios ao percentual de 50%, em linha com o precedente da Via Brasil.

115. Assim, proponho que os autos sejam encaminhados ao Exmo. Sr. Ministro Revisor com a indicação de que as condicionantes fixadas pelo Acórdão nº 850/2026-TCU-Plenário não recomendam o arquivamento imediato do processo.

116. Recomenda-se, em seu lugar, a submissão às partes de ajuste no termo de autocomposição, de modo que os descontos incidentes sobre os diversos componentes do passivo regulatório observem o limite de 50%, extensíveis aos tratamentos específicos já justificados com base em norma própria, quando mais restritivos ao particular.

117. Caso a concessionária não aceite a adequação, deverá ser reconhecida a inviabilidade de prosseguimento da solução consensual nos parâmetros compatíveis com o entendimento desta Corte. Nessa hipótese, deverá ser promovido o consequente encerramento do processo e a adoção das medidas ordinárias cabíveis para apuração, constituição e cobrança dos créditos devidos."

4. Pronunciamento do Secretário da SecexConsenso (peça 161):

"*Trata-se de solicitação de solução consensual formulada pelo Diretor-Geral da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para resolução de controvérsias inerentes ao contrato firmado com a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra), objeto da concessão da rodovia BR-060/153/262/DF/GO/MG.*

2. *Por meio do Acórdão 850/2026-Plenário, o TCU sugeriu as seguintes alterações à proposta elaborada pela Comissão de Solução Consensual:*

a) *adequar o percentual de desconto, motivando, adequada e suficientemente, o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público;*

b) *fundamentar de forma robusta a escolha das garantias a serem aceitas, enfrentando, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público*

3. *Notificadas da decisão, a ANTT e o Ministério dos Transportes apresentaram a Nota Informativa Conjunta MT/ANTT 01/2026 (peça 151) e a Concebra manifestou-se de acordo com os termos da citada Nota (peça 152).*

4. *Em síntese, as partes noticiaram alteração na solução consensual inicialmente pretendida que seria integralmente compatível com as condicionantes. Neste sentido, foi informada alteração no apartamento dos Processos Administrativos Sancionadores ativos, atualizados para R$ 351 milhões sobre o qual seria aplicado desconto de 40%, ao invés de 65%.*

5. *Além disso, as multas com trânsito em julgado administrativo foram atualizadas para R$ 266 milhões. O passivo regulatório remanescente, 'composto pelo excedente tarifário, pelos danos ao sistema viário e pelos montantes recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar, foi objeto de encontro de contas com os créditos regulatórios reconhecidos em favor da concessionária, resultando em compensação integral com saldo residual de R$ 4.359.633,24 em favor da concessionária' (peça 151, p. 3).*

6. *A análise instrutiva precedente das informações trazidas pela ANTT e Ministério se deu no sentido de que as condicionantes constantes do acórdão **não** foram preenchidas (peças 158 e 159).*

7. *Com relação à condicionante constante do subitem 9.1.1, o auditor registrou que 'a alteração do desconto aplicado sobre os PAS ativos implicou na alteração do desconto total aplicado sobre os passivos da Concebra de 65% para 62,13%' (peça 158, p. 8), bem como que as justificativas não atendem 'plenamente às exigências de motivação robusta e critérios objetivos estabelecidas pelo Acórdão', não tendo sido demonstrada 'de forma suficiente a metodologia adotada para a definição do percentual de desconto, nem se justificou adequadamente a superação dos patamares observados nos precedentes desta Corte'. Foi dito, ainda, que as normas apontadas pela ANTT, que autorizam descontos mais elevados, não são diretamente aplicáveis ao caso em questão e que 'a analogia, por si só, não é suficiente para justificar a adoção do percentual máximo de desconto previsto em regimes diversos' (peça 158, p. 18 e 16, respectivamente).*

8. *Quanto ao subitem 9.1.2, da mesma forma, a análise apontou que: (i) a 'ausência de demonstração clara quanto aos critérios que orientaram a escolha do seguro-garantia como principal instrumento de proteção do interesse público', (ii) que outro 'ponto crítico refere-se à ausência de análise quanto ao comportamento da concessionária e de sua controladora como fator relevante na definição das garantias'; (iii) que a 'ausência de análise comparativa entre essas alternativas [modalidades de seguros] compromete a robustez da fundamentação apresentada, especialmente diante de cenário que envolve elevado valor, histórico de inadimplemento e riscos relevantes de execução' (peça 158, p. 21)*

9. *Por sua vez, o titular da subunidade divergiu da análise instrutiva, por entender que as condicionantes teriam sido parcialmente endereçadas, o que sustentaria proposta alternativa (peça 159).*

10. *Em relação à condicionante sobre o percentual de desconto, entendeu ter sido substancialmente atendida, tendo em vista que a divergência se fundamenta na inexistência de norma específica, a analogia como método legítimo de integração jurídica, aplicação do desconto de 40% para os PAS ativos, a natureza incerta e de difícil recuperação dos demais créditos regulatórios, a compensação como forma de pagamento à vista, a vedação da atual concessionária de participar do processo competitivo, a distinção qualitativa em relação aos precedentes citados e a melhoria da proposta reformulada em relação ao acordo original.*

11. Já quanto à condicionante sobre as garantias, entendeu serem distintas as obrigações de fazer e de pagar, a assunção da dívida pela controladora e ampliação das camadas de proteção, redução de prazos de pagamento, segregação dos passivos e compatibilidade com preocupações manifestadas pela AGU e constantes do voto revisor, e apesar da lacuna argumentativa quanto às garantias, não se mostra suficiente para determinar o arquivamento do processo.

12. Assim, propôs adequar o desconto ao percentual de 50%, conforme precedente da Via Brasil.

13. Inicialmente, importante destacar que, na presente etapa processual, não se discute a proposta produzida no âmbito da Comissão de Solução Consensual, mas sim o cumprimento ou não das condicionantes estabelecidas pelo Plenário, governança decisória máxima do TCU, quando da apreciação da proposta de solução.

14. Assim, a presente as manifestações atuais não tratam da visão da unidade sobre a vantajosidade da solução inicialmente proposta, exarada na etapa anterior, que considerou que as peculiaridades que distinguem o presente processo dos outros casos de rodovias motivariam a proposta de aprovação da solução então pretendida pelas partes, notadamente diante da não constituição efetiva do passivo regulatório, da inclusão dos danos ao pavimento no cálculo de haveres e deveres, além do impedimento da participação da concessionária no processo competitivo.

15. Ocorre que o Acórdão 850/2026 estabeleceu condicionantes e determinou que tanto o percentual de desconto, quanto a escolha da garantia sejam fundamentadas de forma adequada e robusta, o que ao ver da análise instrutiva não teria sido adequadamente endereçado, enquanto na visão do titular da subunidade poderia ser entendido como avanços que motivariam a possibilidade de proposta de condicionante taxativa.

16. Passo a tecer considerações sobre a manifestação apresentada pelas partes.

17. O Acórdão 850/2026-Plenário foi enfático e claro quanto à necessidade de fundamentação tanto quanto ao percentual de desconto aplicado quanto à escolha da garantia.

18. Analisando a instrução precedente e o pronunciamento da subunidade verifica-se não ser possível afirmar que as sugestões de condicionantes feitas pelo Plenário do TCU teriam sido acatadas pelas partes, afinal a instrução propõe considerar não atendidas e arquivar o processo, enquanto o pronunciamento da subunidade anota avanço que busca atendimento das condicionantes e propõe estabelecer condicionante clarificando o que seria o adequado atendimento. Ou seja, as manifestações são uníssonas no sentido de não ser possível afirmar que houve atendimento às condicionantes.

19. Alinho-me às considerações do diretor tanto em relação às peculiaridades do caso quanto à existência de avanços quanto ao cumprimento das condicionantes.

20. Entendo que a manifestação da Procuradoria Federal Especializada da ANTT (peça 156) trouxe maior robustez à fundamentação da questão das garantias, o que associado à manifestação da subunidade poderia ser considerado suficiente para endereçamento da solução das garantias.

21. Logicamente, não há garantia absoluta de que não haveria imbróglios para executar as garantias, a manifestação da ANTT/Ministério dos Transportes se limitou a verificar a conformidade formal do seguro-garantia, não tendo demonstrado os critérios para escolha desse instrumento em detrimento de outras modalidades de seguro, com análise comparativa entre as diversas modalidades, riscos e liquidez, tampouco foram tratadas as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia, além de não ter sido comprovada a inviabilidade de ser utilizada a fiança bancária.

22. Por outro lado, como defendido pelo titular da subunidade, a liquidez do seguro-garantia para executar uma obra é diferente da liquidez de um seguro-garantia para o caso de uma obrigação financeira, que seria o presente caso, em que o seguro seria executado em caso de ausência de pagamento por parte da concessionária, tendendo a haver uma maior liquidez para o seguro-garantia, com menor risco de debates sobre possíveis excludentes de responsabilidade.

23. Apesar disso, caso haja entendimento do Plenário de que seria possível o estabelecimento da condicionante proposta pelo titular da subunidade em relação ao percentual de desconto, o que será objeto de reflexões a seguir, seria igualmente possível o estabelecimento de condicionante sobre as garantias, no sentido de que houvesse a apresentação de fiança bancária, exceto se comprovadamente inviável, situação

em que o seguro garantia poderia passar a ser aceito nos termos previstos na proposta de solução consensual.

24. *Sobre o percentual de desconto e metodologia adotada na proposta atual, não há precedente que tenha superado o percentual de 50% e os debates no Plenário quando da prolação da deliberação me fazem interpretar a deliberação de modo mais restritivo, no sentido de que os precedentes deveriam ser observados e o limitador do percentual de desconto aplicável ao presente caso seria o adotado no caso da Via Brasil, de 50%.*

25. *Nem mesmo as peculiaridades do caso, que motivaram a aceitação das partes em relação ao modelo da proposta anterior, foram suficientes para que o Plenário anuísse a referida proposta. Ou seja, a manifestação do Plenário, mesmo levando em conta as peculiaridades do caso não acatou percentual de desconto superior aos descontos adotados nos precedentes do setor.*

26. *Tal questão poderia ser endereçada por meio do estabelecimento de uma condicionante taxativa limitando o percentual de desconto aos 50% adotados no caso da Via Brasil, conforme proposto pelo titular da subunidade.*

27. *Por outro lado, deliberação com uma nova condicionante taxativa traria risco sistêmico ao modelo de funcionamento da Secex Consenso, com o possível estabelecimento de condicionantes sucessivas, trazendo ônus para um dos maiores ativos das comissões de solução consensual que seria celeridade no endereçamento dos problemas complexos trazidos pelos gestores ao ambiente que contribui com segurança jurídica para soluções de problemas complexos.*

28. *É dizer, a solução de um caso concreto não pode prejudicar o funcionamento do instituto das soluções consensuais em casos futuros, evitando comportamentos oportunistas das partes que poderiam buscar sucessivas alterações de condicionantes, o que em ambiente em que a assimetria de informação é inerente dificultaria sobremaneira a tomada de decisão.*

29. *Como contraponto à tese que defendo, para melhor subsidiar a tomada de decisão do Plenário, ressalto que a própria IN 91/2022 passou a prever a possibilidade de oposição de embargos de declaração contra decisão do plenário que estabeleça condicionantes (Parágrafo único do art. 11-A) justamente para que haja oportunidade de contraposição das partes nas hipóteses cabíveis.*

30. *Assim, em caso de embargos, seria possível alterar o texto da condicionante inicial e produzir os mesmos efeitos da proposta de estabelecimento da condicionante ponderada pelo titular da subunidade, o que demostra que, apesar de não ser o entendimento que me alinho, a tese defendida pelo titular da subunidade não é desarrazoada.*

31. *Diante do exposto, após tecer considerações sobre as análises precedentes, entendo não ser possível afirmar que as condicionantes foram efetivamente atendidas, motivo pelo qual alinho-me à interpretação mais conservadora constante da análise instrutiva, no sentido de arquivamento dos autos.*

32. *Ressalto que a solução do caso concreto apresentada pelas partes (para fins de cumprimento das condicionantes) aprimoraram a solução já defendida pela Secex Consenso em momento anterior, o que melhor atenderia ao interesse público do que o não acordo, especialmente aumentando a probabilidade de recuperação de valores por parte da União, o que seria bastante incerto em caso de não acordo. Apesar disso, o estabelecimento de nova condicionante traria risco sistêmico para o modelo de funcionamento das soluções consensuais no TCU, podendo impactar o melhor atendimento ao interesse público em casos futuros.*"

5. Parecer do MPTCU (peça 163):

"*Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e endereçada a este Tribunal, nos termos da Instrução Normativa-TCU 91/2022. O objetivo da presente SSC é a 'resolução de controvérsias do Contrato de Concessão oriundo do Edital 004/2013 – BR 060/153/262/DF/GO/MG, sob a responsabilidade da Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil (Concebra)', peça 82, p. 1, assinado em 31 de janeiro de 2014.*

Manifestei-me anteriormente, à peça 88, contrário à celebração do acordo, essencialmente por considerar que os benefícios por ele proporcionados não superariam as renúncias que exigiria. Essas renúncias não se limitariam ao aspecto financeiro, estimado em R$ 2 bilhões, mas alcançariam, sobretudo, a demonstração de rigor da Administração na proteção dos interesses dos usuários do serviço concedido. Além disso, entendi que tais benefícios não compensariam o risco de criação de incentivos ao descumprimento generalizado dos contratos de concessão no âmbito da União, com prejuízos potencialmente incalculáveis para a qualidade dos serviços prestados, para a modicidade tarifária e para o erário.

O processo foi a julgamento em sessão plenária de 10/04/2026, havendo o Relator acompanhado integralmente as manifestações da AudRodoviaAviação e deste Ministério Público junto ao TCU, votando pela rejeição da proposta de solução consensual e pelo prosseguimento imediato da relicitação ordinária da Rota do Pequi, com cobrança integral dos passivos regulatórios devidos.

Por outro lado, V. Exa. ressaltou a importância de se levar em conta as dificuldades do caso concreto e não se convenceu de que a pronta rejeição do acordo seria o desfecho adequado para o feito. Buscou, não obstante, acautelar-se quantos aos possíveis efeitos nocivos do acordo apontados por este MP/TCU e pelo Relator e, com o objetivo de evitar que a concessão de vantagens subjetivas e insuficientemente fundamentadas viesse a constituir mau exemplo e incentivo negativo ao adequado cumprimento dos contratos, manifestou-se, em voto que prevaleceu junto ao Plenário mediante o Acórdão 850/2026, pelo aprimoramento dos termos do acordo proposto, de modo que a ANTT, em conjunto com a concessionária, adequasse o percentual de desconto e os prazos de adimplemento, apresentando a correspondente motivação técnica e econômica, em conformidade com as premissas fixadas no voto, bem como reavaliasse a suficiência e a adequação das garantias ofertadas.

A instrução à peça 159 examinou as providências adotadas em cumprimento à determinação do TCU e, com a concordância do titular da unidade técnica, concluiu que os novos termos apresentados não atendem às condicionantes impostas pelo Acórdão 850/2026-TCU-Plenário. O diretor da subunidade, por sua vez, manifestou-se pela concessão de mais uma nova oportunidade aos interessados para promoverem ajustes adicionais na proposta, de modo a reduzir o desconto do passivo regulatório para 50%, a exemplo do que foi aprovado no acordo celebrado com a Via Brasil.

Concordo com o entendimento defendido na instrução, no sentido da rejeição da proposta de solução consensual em exame e do consequente arquivamento do processo. Na verdade, mesmo que os proponentes tivessem logrado êxito no atendimento das condicionantes estabelecidas pelo Acórdão 850/2026-TCU-Plenário – o que não ocorreu –, eu, com as devidas vênias, ainda não estaria convencido da vantajosidade para o interesse público da celebração do acordo.

Reconheço que a posição defendida no voto revisor procura impedir a constituição de incentivos indevidos aos concessionários. Contudo, a meu ver, ainda não evidencia benefícios capazes de superar as renúncias exigidas pelo acordo proposto. A perspectiva da recuperação de créditos, a meu ver, ainda pesa a favor do acordo acima da medida. Compreendo que outras instituições, como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, orientem sua atuação nesse sentido. O Tribunal de Contas da União, entretanto, possui responsabilidades adicionais, por ocupar o ápice da estrutura de controle da Administração Pública e por constituírem suas decisões importante elemento de orientação para um grande número de agentes públicos e privados.

A demonstração de receio diante da judicialização, bem como a redução das sanções pelas graves infrações praticadas pela concessionária, representam prejuízo imensurável para a Administração e para os usuários dos serviços concedidos, insuscetível de comparação com quaisquer benefícios financeiros eventualmente decorrentes do acordo. Tal conclusão mostra-se ainda mais evidente diante de concessionária que, ao que tudo indica, priorizou o litígio em sua relação com o poder concedente, buscando agora a via consensual apenas em razão da expectativa de obtenção de vantagens sem precedentes, mesmo não apresentando, em contrapartida, benefícios equivalentes ao interesse público.

Nesse contexto, e considerando que nem sequer foram atendidas as condicionantes estabelecidas pelo Acórdão 850/2026-TCU-Plenário, manifesto-me de acordo com a proposta apresentada pela instrução

à peça 159 e endossada pelo titular da unidade técnica à peça 161, no sentido da rejeição da proposta de solução consensual e do arquivamento deste processo."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de solicitação de solução consensual referente ao contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra), para exploração do sistema rodoviário BR-060/153/262/DF/GO/MG. Examina-se nesta etapa a revisão da proposta inicial de acordo, em atendimento às condicionantes impostas por meio do Acórdão 850/2026-Plenário.

2. A concessão da Concebra teve origem no leilão realizado pelo governo federal em 2013, para exploração de 1.177 km das rodovias BRs 060, 153 e 262, no trecho entre Brasília/DF e Betim/MG, passando por Goiânia/GO e Uberaba/MG. A vencedora do certame, a Triunfo Participações e Investimentos S.A. (Triunfo ou TPI), constituiu a Concebra para administrar o contrato.

3. Em 2020, diante de alegadas dificuldades para cumprir as obrigações assumidas, a concessionária solicitou a devolução da concessão, nos termos da Lei 13.448/2017. No planejamento da nova concessão, o poder concedente segmentou o trecho rodoviário em três lotes: Rota do Zebu, Rota Sertaneja e Rota do Pequi. Os dois primeiros seguiram para relicitação, cujos leilões foram vencidos pela Way Concessões. Com isso, a proposta de solução consensual abrange apenas a Rota do Pequi, correspondente ao trecho Brasília-Goiânia, além dos passivos e ativos regulatórios discutidos no âmbito do contrato de concessão.

4. Essas controvérsias abrangem os valores tarifários, o excedente tarifário, a execução de serviços, a ausência de garantias contratuais e a situação financeira da concessionária, com prejuízos acumulados e dívida relevante com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

5. Nesse contexto, marcado por amplas disputas judiciais e arbitrais, além de sanções administrativas, a proposta de autocomposição inicialmente submetida a esta Corte pelo Ministério dos Transportes, pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e pela Concebra buscava viabilizar a modernização contratual do trecho relativo à Rota do Pequi, com a substituição obrigatória da atual controladora, a Triunfo Participações e Investimentos S.A., o equacionamento de dívidas e o encerramento de disputas judiciais, arbitrais e administrativas.

6. O ponto de maior controvérsia da negociação consiste no encontro de contas entre os valores devidos pela concessionária e os créditos por ela alegados. A ANTT aponta passivos da ordem de **R$ 3 bilhões**, enquanto a Concebra sustentava possuir saldo positivo.

7. Ante essa enorme divergência, a solução inicial elaborada pela comissão negocial previa a incidência de **desconto de 65%** sobre os passivos regulatórios e o reconhecimento de ativos da concessionária no montante de R$ 830 milhões, principalmente relativos a bens reversíveis não amortizados.

8. Restaria, assim, obrigação financeira residual de aproximadamente R$ 220 milhões a ser paga pela TPI, em cronograma parcelado e garantido por fiança bancária ou seguro-garantia. A Triunfo pagaria, ainda, R$ 229 milhões decorrentes de multas definitivas aplicadas em processos administrativos sancionadores (PAS).

9. Na primeira oportunidade de apreciação desta matéria pelo Plenário, ponderei acerca das graves consequências para o interesse público a partir do não acordo. O histórico de má performance da concessionária, associado à perpetuação da empresa no controle do ativo rodoviário recomendariam fortemente a busca de uma solução para substituição da empresa, o que me levou a apresentar ao plenário uma proposta alternativa à rejeição da solução consensual.

10. Por meio do Acórdão 850/2026-Plenário, o Tribunal de Contas da União acolheu a proposta que formulei em voto revisor, condicionando a aprovação do acordo à revisão do percentual de desconto, com adequada motivação, bem como à fundamentação robusta da escolha das garantias a serem aceitas:

"*9.1. sugerir as seguintes alterações à proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual, autorizando a adoção das demais medidas processuais previstas no art. 11 da IN-TCU 91/2022:*

9.1.1. ***adequar o percentual de desconto****, motivando, adequada e suficientemente, o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público;*

9.1.2. ***fundamentar de forma robusta a escolha das garantias*** *a serem aceitas, enfrentando, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público;*" (grifei).

II

11. Em atenção à deliberação do Tribunal, a ANTT e o Ministério dos Transportes apresentaram a Nota Informativa Conjunta MT/ANTT 1/2026 (peça 151) e o Parecer 104/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (peça 156), com as propostas de ajustes ao termo de autocomposição. A Concebra, por sua vez, manifestou concordância com os termos da referida Nota Informativa (peça 152).

12. A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) não participou dessa etapa de revisão dos termos do acordo, que ficou restrita às partes proponentes, em conformidade com o art. 11, § 1º, da Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 91/2022.

13. Para melhor compreender os ajustes propostos, relembro que o passivo regulatório bruto inicialmente considerado era composto pelos seguintes elementos:

Componentes do Passivo	**Valor**
Dano ao sistema viário (pavimento, sinalização etc.)	R$ 784 milhões
Montantes recebidos a maior por decisão cautelar	R$ 404 milhões
Excedente tarifário	R$ 1.435 milhões
Processos Administrativos Sancionadores (PAS) ativos	*R$ 377 milhões*
Total Bruto para fins de negociação	**R$ 3,0 bilhões**

14. A alteração ora proposta prevê a segregação dos processos administrativos sancionadores (PAS) ativos do âmbito da discussão do passivo regulatório. Na proposta pós-acórdão, os PAS ativos tiveram seu valor bruto atualizado de R$ 377 milhões para R$ 351 milhões. **Sobre esses valores incidiria desconto de 40%**, fundamentado na Resolução ANTT 5.083/2016,

resultando em obrigação de pagamento pela TPI de R$ 211 milhões, parceláveis em até cinco anos.

15. Para o passivo regulatório remanescente, a proposta é de **manutenção do desconto de 65%** e, na sequência, de sua compensação com os créditos regulatórios reconhecidos em favor da concessionária.

16. Além disso, houve revisão dos créditos regulatórios da Concebra, com aumento de R$ 123 milhões, passando de R$ 830 milhões para R$ 953 milhões. Essa revisão decorre, essencialmente, da atualização da data-base dos valores e de ajuste na forma de apresentação dos créditos utilizados no encontro de contas.

17. A proposta inicial trabalhava com valores de maio de 2025, enquanto a proposta pós-acórdão passou a adotar valores atualizados para fevereiro de 2026, o que elevou itens como bens reversíveis não amortizados, pleitos de reequilíbrio e receitas estimadas. Além disso, a receita decorrente do reajuste tarifário, antes destacada separadamente, passou a integrar o bloco de créditos regulatórios.

18. Assim, para o passivo regulatório remanescente bruto atualizado de R$ 2,7 bilhões, a aplicação do desconto de 65% resultaria em passivo líquido de R$ 949 milhões. Diante da compensação proposta com créditos regulatórios de R$ 953 milhões, haveria saldo residual de R$ 4,4 milhões em favor da concessionária, mas expressamente dispensado por ela.

19. Quanto às multas com trânsito em julgado administrativo, também houve alteração de valor: passaram de R$ 229 milhões, na proposta inicial, para R$ 266 milhões, na proposta revisada. O endereçamento dessas multas, no entanto, não se alterou: permanecem sem desconto, para inscrição em dívida ativa e pagamento segundo as regras da Procuradoria-Geral Federal (PGF). O aumento do valor final decorre da conclusão administrativa de alguns processos sancionadores, com trânsito em julgado, desde o encerramento da negociação inicial.

20. **Em síntese**: os PAS ativos foram retirados do passivo regulatório e passaram a ter tratamento próprio. Sobre eles, em vez do desconto inicial de 65%, incidiria desconto de 40%, com fundamento em norma da ANTT. Para o passivo regulatório remanescente, permaneceria o desconto de 65%, e o valor líquido resultante seria integralmente compensado com os créditos regulatórios reconhecidos em favor da concessionária. A tabela a seguir discrimina todos esses valores.

Item	Antes do Acórdão (R$ milhões)	Pós-Acórdão (R$ milhões)
Data-base	mai/25	fev/26
Dano ao sistema viário	784	820
Montante recebido a maior por decisão cautelar	404	415
Excedente tarifário	1.435	1.476
PAS ativos — valor bruto	377	-
Base bruta sujeita ao desconto de 65%	3.000	2.711
Valor após desconto de 65%	1.050	949
Créditos regulatórios reconhecidos	830	953
Saldo regulatório	**220**	**-**
PAS ativos — valor bruto	377	351
PAS ativos após desconto	132	211
Multas transitadas em julgado	229	266
Infinita Highway	30	31

Total a pagar pela TPI à União	**391**	**508**

21. Quanto às **garantias** incidentes sobre os pagamentos a serem feitos pela TPI no âmbito do acordo consensual, as partes defendem que o seguro-garantia seria uma modalidade amplamente admitida e executável, prevista em diversas normas. Não obstante, o termo de autocomposição prevê que as garantias possam assumir, isolada ou cumulativamente, as modalidades de fiança bancária, caução em dinheiro ou títulos públicos, título de capitalização ou seguro-garantia.

22. Para mitigar riscos em eventual execução dessa garantia, as partes informam que ela deverá ter vigência anual, renovação obrigatória até 60 dias após a última parcela, vencimento antecipado da dívida se não renovada e execução imediata pela ANTT em caso de inadimplemento, com redução proporcional conforme os pagamentos.

23. Com essas salvaguardas, as partes entendem que as garantias previstas seriam aptas a proteger o interesse público e a assegurar o cumprimento das obrigações assumidas.

III

24. Recebida a proposta de ajustes ao termo de autocomposição, solicitei manifestação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos e do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), em atenção ao art. 11, § 3º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 91/2022.

25. A SecexConsenso produziu três manifestações. As análises do Auditor e do Titular da unidade técnica são convergentes, tendo sido endossadas pelo Ministério Público junto ao TCU. Em sentido diverso, manifestou-se o Diretor da subunidade.

26. Em linhas gerais, o **Auditor** concluiu que a alteração promovida **reduziu o desconto global de 65% para 62,13%**, em razão da segregação dos PAS ativos, que passaram a receber desconto de 40%. Ainda assim, entendeu que a redução foi discreta e não afastou as preocupações principais constantes do Acórdão 850/2026-Plenário, permanecendo como ponto crítico a manutenção do desconto de 65% sobre o passivo regulatório remanescente.

27. Em sua avaliação, a fundamentação apresentada para esse desconto é insuficiente, por se apoiar em referenciais frágeis, com normas aplicáveis a outros contextos jurídicos. Segundo a análise, a proposta não apresenta modelagem clara que demonstre de que modo os custos e riscos da litigiosidade foram ponderados para se chegar ao desconto de 65%. Destaca ainda que os precedentes do TCU em soluções consensuais envolvendo concessões rodoviárias adotaram percentuais inferiores, em geral da ordem de 40%, com um único caso de 50%.

28. No tema das garantias, o Auditor concluiu que a proposta reformulada também não atendeu ao Acórdão 850/2026-Plenário. Em sua avaliação, remanesceria a necessidade de enfrentar os riscos práticos de execução do seguro-garantia, a sua suficiência diante do histórico de litigiosidade da concessionária, a materialidade dos valores envolvidos e a sua efetiva capacidade de assegurar o adimplemento das obrigações assumidas.

29. Em concordância com a proposta de encaminhamento do Auditor, o **Secretário da SecexConsenso** avaliou não ser possível afirmar que as condicionantes impostas pela decisão do TCU tenham sido efetivamente atendidas. Quanto ao desconto, destacou que, mesmo após os ajustes, o desconto global de 62,13% não encontra precedente nos acordos de rodovias examinados pelo Tribunal. Quanto às garantias, reconheceu que a fundamentação foi aprimorada, mas entendeu persistir a ausência de demonstração comparativa suficiente de que o seguro-garantia seria mais adequado do que a fiança bancária ou outras modalidades de garantia.

30. Por sua vez, o Subprocurador-Geral do **MPTCU**, Lucas Rocha Furtado, aderiu à conclusão pela rejeição da proposta de solução consensual. Relembrou que sua manifestação anterior já fora contrária ao acordo, por entender que os benefícios dele decorrentes não superariam as renúncias envolvidas, estimadas em cerca de R$ 2 bilhões, nem os riscos institucionais de enfraquecimento do rigor da Administração Pública na proteção dos usuários e do erário.

31. Para o MPTCU, a proposta continuaria a atribuir peso excessivo à recuperação de créditos e à redução da litigiosidade, em detrimento da necessidade de preservar incentivos adequados ao cumprimento dos contratos de concessão. Nessa perspectiva, a redução de sanções e a sinalização de receio diante da judicialização representariam prejuízos institucionais, especialmente diante de concessionária com histórico de litigância.

32. Em sentido diverso, o **Diretor da SecexConsenso** avaliou ser possível a adoção de uma solução alternativa. Sustentou que não há norma diretamente aplicável aos créditos contratuais-regulatórios em discussão, razão pela qual seria legítima a utilização de parâmetros por analogia para a definição do percentual de desconto negocial.

33. Ademais, em relação ao passivo regulatório, enfatizou não se tratar de crédito líquido e certo, mas de valores sujeitos a controvérsias administrativas e judiciais. Por isso, defendeu que a análise não deve se ater à hipótese de recuperação integral. Nessa linha, a compensação entre créditos e débitos deveria ser tratada como uma forma de adimplemento imediato, equivalente ao pagamento à vista, na medida em que extinguiria as obrigações recíprocas.

34. A subunidade também distinguiu o caso Concebra dos demais precedentes do TCU. Ressaltou que a TPI ficaria impedida de participar do novo processo competitivo, o que reduziria a capacidade de recuperação ordinária dos créditos e justificaria o tratamento diferenciado. Ainda assim, para preservar coerência com os precedentes do Tribunal, propôs impor nova condicionante para limitar o desconto ao patamar de 50%, em linha com o caso precedente da concessionária Via Brasil.

35. Quanto às garantias, o titular da subunidade ponderou que as dificuldades de execução do seguro-garantia são mais relevantes em obrigações de fazer, como obras e investimentos. No caso concreto, a garantia recairia sobre obrigação de pagar, circunstância que reduziria os riscos de execução.

36. Sua proposta, portanto, é submeter às partes nova condicionante, a fim de que os descontos incidentes sobre o passivo regulatório observem o limite de 50%.

IV

37. Mais recentemente, a Agência Nacional de Transportes Terrestres e a Concebra apresentaram memoriais em que sustentam, em linhas convergentes, o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Tribunal. Segundo as partes, a proposta reformulada seria mais vantajosa do que a manutenção do cenário de litigiosidade, marcado por processos prolongados, incerteza quanto à constituição dos créditos e dificuldades de recuperação (peça 166).

38. Destacam a segregação dos PAS ativos do restante do passivo regulatório. Esses processos deixaram de receber o desconto geral de 65% e passaram a observar a regulamentação da ANTT, com abatimento de 40%, o que conferiria maior aderência normativa à proposta.

39. Quanto ao passivo remanescente, argumentam que os valores não constituem créditos líquidos, certos e imediatamente executáveis, pois ainda dependeriam da conclusão de procedimentos administrativos e poderiam ser objeto de disputas judiciais. Por isso, o desconto

teria sido definido, por analogia, com base em regimes de transação aplicáveis a créditos de difícil ou incerta recuperação, que admitem reduções de até 65% ou 70%.

40. Defendem ainda que a compensação entre os créditos da concessionária e os passivos regulatórios equivale ao pagamento à vista, por extinguir imediatamente as obrigações. A Concebra acrescenta que, consideradas as parcelas submetidas aos descontos de 65% e 40%, as multas cobradas integralmente e os créditos compensados, o desconto global seria de 57%.

41. Em relação às garantias, afirmam que a nova proposta ampliou a proteção da Administração ao transferir as obrigações para a controladora, Triunfo Participações e Investimentos S.A., cuja capacidade patrimonial seria superior à da Concebra. Sustentam, também, que as dificuldades históricas do seguro-garantia decorreram de deficiências das apólices anteriormente aceitas, e não de inviabilidade do instrumento.

42. Por fim, ressaltam que a proposta aumentou os valores recuperáveis pela União de R$ 422 milhões para R$ 507 milhões, além da compensação de R$ 949 milhões. A Concebra destaca, ainda, o impedimento de seu controlador de participar do processo competitivo, circunstância que diferenciaria o caso de outras soluções consensuais homologadas pelo TCU.

V

43. Efetuada a contextualização do caso, passo a decidir.

44. Manifesto concordância, em linhas gerais, com os pronunciamentos do Auditor e do Secretário da SecexConsenso, assim como com a manifestação do representante do Ministério Público junto ao TCU. Entendo, portanto, que não foram cumpridas as condicionantes estabelecidas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 850/2026-Plenário, o que impõe o **não acolhimento da proposta de acordo** apresentada e o arquivamento deste processo de solução consensual.

45. No julgamento inicial da proposta de autocomposição submetida à avaliação do TCU, os termos apresentados não foram rejeitados de plano. Optou-se por uma solução prudencial: devolver a matéria às partes para que fossem sanadas deficiências relevantes, quanto ao elevado percentual de desconto aplicado ao passivo regulatório e quanto à adequação das garantias oferecidas para assegurar o adimplemento das obrigações assumidas.

46. Portanto, o que se extrai do art. 11 da IN-TCU 91/2022 é que não cabe, nesta etapa, reabrir amplamente a discussão sobre a vantajosidade e a juridicidade do acordo, mas **somente verificar se as condicionantes estabelecidas pelo Plenário foram efetivamente cumpridas**.

47. Com efeito, no Acórdão 850/2026-Plenário, foram estabelecidas condições para que esta Corte pudesse aprovar o acordo: a) a revisão do percentual de desconto, fundamentada em normativos vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e no histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte; e b) a fundamentação das modalidades de garantia a serem aceitas para suportar o cumprimento do acordo, à luz do histórico de dificuldades na execução do seguro-garantia, com demonstração de que a escolha seria efetivamente capaz de resguardar a Administração Pública.

48. Em síntese, como já detalhado, a proposta reformulada segregou os processos administrativos sancionadores ainda ativos, no valor atualizado de R$ 351 milhões, para submetê-los a desconto de 40%, com fundamento na Resolução ANTT 5.083/2016; e preservou o desconto de 65% sobre o passivo regulatório remanescente, composto pelos danos

ao sistema viário, pelos montantes recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar e pelo excedente tarifário.

49. Essa alteração, embora represente algum aprimoramento em relação à proposta original, reduziu o desconto sobre o passivo regulatório de 65% para 62,13%. **Trata-se de uma redução discreta que não altera substancialmente as características da proposta inicial**. A parcela mais relevante do passivo permaneceu submetida ao mesmo percentual de 65%, justamente aquele que havia sido rejeitado no Acórdão 850/2026-Plenário.

50. As partes defenderam que os 65% encontrariam amparo em normativos aplicados por analogia, diante da ausência de disciplina específica da ANTT para esse tipo de crédito. Sustentaram que esses créditos não estariam definitivamente constituídos, seriam objeto de elevada controvérsia e apresentariam baixa ou incerta recuperabilidade.

51. O principal fundamento invocado é a Lei 13.988/2020, regulamentada pela Portaria Normativa AGU 130/2024, que disciplina a transação de créditos da Fazenda Pública e admite descontos de até 70% em valores classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação. Também foi apontado o art. 10-C da Lei 10.522/2002, introduzido pela Lei 14.112/2020, que prevê, para empresas em recuperação judicial, a possibilidade de transação de créditos inscritos em dívida ativa com descontos de até 70% e prazo de pagamento de até 120 meses.

52. Outro parâmetro defendido foi o art. 22 da Lei 14.973/2024, regulamentado pela Portaria Normativa AGU 150/2024, relativo à denominada transação extraordinária. Segundo as partes, esse regime teria admitido desconto de até 65% para pagamento à vista de créditos não tributários de autarquias e fundações públicas federais, presumidos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.

53. Em consonância com a avaliação do Auditor da SecexConsenso, vejo que, mesmo por analogia, **essas normas não autorizariam o desconto pretendido**. Em geral, esses normativos condicionam os maiores percentuais de desconto ao pagamento à vista, ao maior tempo de inscrição do crédito em dívida ativa, à classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, à análise da capacidade de pagamento do devedor e à vedação de redução do valor principal.

54. Não obstante, não há neste caso uma avaliação concreta da capacidade de pagamento da Concebra e de sua controladora. Não foram apresentadas demonstrações patrimoniais, fluxos de caixa, ativos livres ou outros elementos que permitissem mensurar objetivamente sua solvência e sua efetiva capacidade de pagamento. Também não há exame sobre a possibilidades de responsabilização patrimonial da controladora ou de outras sociedades integrantes do grupo econômico.

55. A mesma insuficiência se verifica quanto à recuperabilidade dos passivos regulatórios. O passivo remanescente, superior a R$ 2,7 bilhões, reúne rubricas de natureza e estágio de consolidação distintos: excedente tarifário, danos ao sistema viário e valores recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar. Não se apresentou, porém, uma avaliação individualizada que identificasse, em cada conjunto de processos, o grau de maturidade da apuração e a probabilidade de recuperação do crédito.

56. Ainda que se reconheça a existência de incertezas, não é razoável presumir que todos esses valores apresentem idêntico risco de perda ou dificuldade de recuperação. O tratamento de todo esse passivo como um único “montante”, sobre o qual se aplica linearmente o desconto de 65%, impede uma análise da adequação econômica da proposta. E as justificativas apresentadas são essencialmente retóricas.

57. Não está atendido, portanto, o art. 7º-A, § 7º, inciso II, da IN-TCU 91/2022, que exige **análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem**, que consideraria as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública.

58. A título argumentativo, ainda que se considere, por analogia, a Portaria Normativa AGU 130/2024, que regulamenta a Lei 13.988/2020, acerca da transação de créditos administrados pela Procuradoria-Geral Federal, não haveria amparo para o desconto proposto.

59. A norma distingue o montante principal da dívida dos respectivos acréscimos legais. Com efeito, seu art. 6º, *caput*, veda, como regra, a celebração de transação que reduza o principal do crédito, enquanto seu art. 8º, inciso II, admite a concessão de descontos apenas sobre os acréscimos legais, isto é, sobre parcelas acessórias como juros, multas e encargos.

60. No caso concreto, entretanto, o desconto de 65% incide sobre os valores que constituem o próprio principal dos créditos atribuídos à ANTT, e não somente sobre os acréscimos legais.

61. A portaria estabelece ainda tratamento distinto conforme a natureza do devedor. Para as pessoas jurídicas, seu art. 23 prevê redução máxima de 50% sobre o saldo remanescente, condicionada ao pagamento de entrada correspondente a 5% do valor sem desconto e à liquidação do restante em parcela única. Somente para as pessoas físicas, abrangidas pelo art. 24, admite-se redução de até 70%, observada a mesma exigência de entrada.

62. No Voto Revisor que ampara o Acórdão 850/2026-Plenário, **já havia sido afastada a suficiência das Portarias AGU 130/2024 e 150/2024 para justificar o desconto originalmente proposto**. Assim, a reapresentação desses mesmos fundamentos, sem alteração do quadro negociado, não é apta a superar a crítica anterior.

63. Repiso que, dentre todas as soluções consensuais em rodovias homologadas pelo TCU, **não há precedente de desconto dessa monta**. Apenas um caso alcançou o desconto de 50% e, nos demais, acordou-se abatimento de 40%.

Em memoriais, a Concebra sugere que o desconto global no acordo seria de 57%. A diferença entre os percentuais de 62,13% e 57% decorre da base de cálculo utilizada. O percentual de 62,13% considera apenas os passivos que efetivamente receberam desconto: o passivo regulatório remanescente, submetido à redução de 65%, e os PAS ativos, sobre os quais incide desconto de 40%. O percentual de 57% adota uma base mais ampla. Acrescenta ao cálculo as multas transitadas em julgado, que não recebem desconto, e considera os créditos regulatórios utilizados na compensação como parte do montante quitado.

64. Em exemplo didático, caso uma dívida de R$ 100 receba desconto de 60% e outra dívida de R$ 50 seja paga integralmente, o desconto sobre a primeira obrigação é de 60%; contudo, quando ambas são reunidas, o desconto agregado cai para 40%, pois a redução de R$ 60 passa a ser comparada com um passivo total de R$ 150.

65. Considero que, neste caso concreto, a metodologia adotada pela unidade instrutiva é mais adequada, sobretudo para comparação com os percentuais de referência adotados em outros casos apreciados pelo TCU, pois esses percentuais incidem apenas sobre a parcela efetivamente descontada, e não sobre toda a base de passivos discutida. Ademais, não se pode perder de vista que a primeira metodologia foi aquela efetivamente considerada durante os trâmites negociais, sendo indevido, em fase de análise de cumprimento das condicionantes, buscar uma revisão de premissas bases da negociação.

66. Cabe anotar ainda que a jurisprudência desta Corte considera encerrada a instrução processual quando o titular da unidade técnica emite seu parecer conclusivo. Assim, os memoriais posteriormente apresentados não reabrem a fase instrutória nem impõem o exame

individualizado de todas as alegações neles veiculadas, cabendo ao relator avaliar sua pertinência e aproveitá-las, se entender necessário. Nesse sentido, por exemplo, o Acórdão 1.887/2013-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz.

67. Noutro turno, não se mostra adequado abrir nova rodada de condicionantes para permitir que as partes reformulem a proposta, haja vista não haver amparo normativo para essa medida, notadamente no art. 11, § 3º, inciso III, da IN-TCU 71/2022. A esse respeito, é pertinente acrescentar a manifestação do titular da SecexConsenso:

"*27. Por outro lado, deliberação com uma nova condicionante taxativa traria* ***risco sistêmico ao modelo de funcionamento da SecexConsenso****, com o possível estabelecimento de condicionantes sucessivas, trazendo ônus para um dos maiores ativos das comissões de solução consensual que seria celeridade no endereçamento dos problemas complexos trazidos pelos gestores ao ambiente que contribui com segurança jurídica para soluções de problemas complexos.*

28. É dizer, a solução de um caso concreto não pode prejudicar o funcionamento do instituto das soluções consensuais em casos futuros, evitando comportamentos oportunistas das partes que poderiam buscar sucessivas alterações de condicionantes, o que em ambiente em que a assimetria de informação é inerente dificultaria sobremaneira a tomada de decisão." (peça 161).

68. Como ressaltado pelo Ministro Benjamin Zymler na sessão plenária de 24/6/2026, permitir a formação de um fluxo circular entre o Plenário e a mesa de negociações comprometeria a lógica e a funcionalidade do procedimento. No modelo de solução consensual, não cabe aos ministros nem ao Plenário participar diretamente da negociação ou promover sucessivas reformulações da proposta. Compete-lhes avaliar os termos de autocomposição apresentados e, conforme o caso, homologá-los ou rejeitá-los.

69. A preocupação é procedente. A solução consensual deve ser célere e, quando o Plenário estabelece condicionantes e as partes não as atendem de forma suficiente, o resultado processual não pode ser a reabertura de oportunidades, mas o reconhecimento do não atendimento das condições e o arquivamento do processo, nos termos estabelecidos pela IN-TCU 91/2022.

70. Por fim, convém rememorar as razões que orientaram a deliberação anterior do Tribunal, haja vista que o problema extrapola este caso específico e poderia gerar precedente regulatório bastante negativo, consistente na concessão de desconto sem precedentes a uma concessionária marcada por histórico de inadimplemento, baixa execução contratual, elevada litigiosidade e relevante acúmulo de passivos perante o poder concedente.

71. Nesse sentido, aduzo as seguintes considerações que fiz no voto que fundamentou o Acórdão 850/2026-Plenário:

"*82. E nesse ponto voltamos aos riscos morais e sistêmicos, aos quais me referi no início deste voto. Ao admitir-se, em um caso concreto, a concessão de benefícios econômicos expressivos – seja sob a forma de desconto, que no caso foi de 65%, renúncia de receita ou ajuste negocial equivalente – sem a devida demonstração técnica, jurídica e econômico-financeira de sua necessidade, extensão e adequação, cria-se um perigoso precedente de 'flexibilização' discricionária. Isso pode* ***induzir comportamentos oportunistas*** *por parte dos concessionários atuais e futuros, que passam a perceber que decisões relevantes de reequilíbrio ou de alívio econômico podem ser obtidas não necessariamente pelo cabal cumprimento das premissas contratuais e pela comprovação rigorosa do desequilíbrio, mas pela negociação política ou pela pressão circunstancial sobre o poder concedente e o regulador.*

83. Esse cenário alimenta o ***risco moral****, na medida em que reduz os incentivos à gestão eficiente dos contratos, à adequada alocação e assunção de riscos pelo privado e à observância estrita das obrigações assumidas no certame, deslocando o foco do cumprimento contratual para a expectativa de futuras 'acomodações' negociais. Em dimensão mais ampla, tal postura regulatória produz* ***risco sistêmico****, pois sinaliza ao mercado que os parâmetros de equilíbrio econômico-financeiro e de alocação de riscos definidos*

no edital e no contrato não são rígidos nem previsíveis, mas passíveis de revisão casuística, fragilizando a segurança jurídica, distorcendo a concorrência em novos certames e, por consequência, encarecendo o custo de financiamento e de investimentos em infraestrutura.

84. Em última análise, uma decisão que conceda descontos ou vantagens econômicas sem fundamentação robusta e alinhada aos normativos e precedentes desta Corte não apenas vulnera os princípios da motivação, da legalidade e da isonomia, como também ***compromete a credibilidade de todo o modelo de concessões****, afetando a confiança de usuários, investidores e financiadores na estabilidade e na racionalidade das decisões estatais nesse setor.*

(...)

87. Nesse contexto, entendo que a proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual deve ser ajustada para adequar-se aos normativos vigentes e aos precedentes desta Corte, em substituição ao critério atualmente previsto no item 7.8, alínea "b", da minuta de termo de autocomposição (peça 62). (...)." (Voto do Acórdão 850/2026-Plenário, com grifos acrescidos).

72. Não se pretendia apenas que as partes apresentassem uma justificação formal e uma reformatação dos cálculos, preservando, em essência, o mesmo percentual de desconto. Exigia-se a revisão do valor, com demonstração de que o novo percentual adotado seria proporcional ao caso concreto e aderente às soluções consensuais anteriormente submetidas ao Tribunal.

73. Avalio, ainda, as **garantias** que deveriam ser prestadas pela Triunfo Participações e Investimentos para assegurar o cumprimento do acordo.

74. Cabe lembrar que as modalidades de garantia admitidas no termo de autocomposição foram modificadas após o encerramento do prazo regulamentar da Comissão de Solução Consensual. Enquanto a formulação inicial previa **exclusivamente a prestação de fiança ou caução**, o termo de autocomposição passou a admitir também o seguro-garantia e o título de capitalização, modalidades de menor liquidez e, em tese, de execução mais complexa.

75. Por essa razão, o Acórdão 850/2026-Plenário estabeleceu a necessidade de as partes fundamentarem de forma robusta a escolha das garantias a serem aceitas, enfrentando expressamente as dificuldades práticas e os riscos relacionados à execução do seguro-garantia.

76. Reconheço a relevância das salvaguardas apresentadas. A nova proposta prevê que a garantia teria vigência anual e deveria permanecer válida durante todo o período de parcelamento, com renovação prévia aos respectivos vencimentos e manutenção até sessenta dias após o pagamento da última parcela. Também é pertinente o argumento de que a garantia se destina a assegurar obrigação de pagar, circunstância que tende a reduzir as controvérsias normalmente associadas a seguros voltados à execução de obras, ao cumprimento de níveis de serviço ou a outras obrigações técnicas complexas.

77. O termo de autocomposição prevê, assim, duas garantias: uma destinada a assegurar o pagamento dos processos administrativos sancionadores ainda ativos e outra a ser prestada durante a vigência do termo aditivo de transição. Ambas podem ser constituídas, isolada ou cumulativamente, mediante fiança bancária, caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, título de capitalização, ou seguro-garantia.

78. O principal questionamento recai sobre o seguro-garantia, por ser uma modalidade cuja execução, historicamente, tem se mostrado dificultosa. Na prática, o acionamento da apólice acaba sendo seguido de resistência da seguradora ao pagamento, controvérsias acerca da caracterização do sinistro, invocação de cláusulas de exclusão de cobertura, exigência de comprovações adicionais e judicialização da matéria.

79. Na avaliação deste caso, é essencial ponderar o comportamento histórico da concessionária e de seu grupo controlador, marcado por inadimplementos, imputações de irregularidades e elevada litigiosidade, como elemento relevante para a calibragem das garantias exigidas.

80. Embora o seguro-garantia seja uma modalidade juridicamente admitida, sua aceitação neste ajuste de elevado valor e risco não deve ser automática, mas precedida de avaliação casuística sobre sua efetiva aptidão para assegurar o adimplemento das obrigações e proteger o interesse público.

81. Neste cenário, seria importante a apresentação de uma análise comparativa entre o seguro-garantia e outras modalidades disponíveis e consideradas mais líquidas, além da indicação de critérios objetivos para a escolha da modalidade de garantia, como liquidez, tempo médio de execução, entre outros.

82. Embora esse aspecto suscite menor preocupação, entendo que a condicionante estabelecida no subitem 9.1.2 do Acórdão 850/2026-Plenário não foi plenamente atendida.

VI

83. Para concluir, retomo quais seriam as consequências do não acordo, com vistas à resolução célere dos problemas instalados na concessão aqui examinada.

84. Ante a rejeição da proposta de acordo, **deverá ser retomado com celeridade o processo de relicitação da Rota do Pequi**, com a conclusão dos estudos de viabilidade e a realização de leilão para a seleção de nova concessionária. Esse procedimento deverá resultar na saída da Concebra e na transferência da operação do trecho a um novo agente, mediante contrato modernizado segundo os padrões regulatórios atuais e apto a assegurar os investimentos e as obrigações de desempenho necessárias à adequada prestação do serviço.

85. Para tanto, caberá ao Ministério dos Transportes e à ANTT adotar, com brevidade, todas as providências necessárias à conclusão do processo, de modo a evitar o prolongamento da atual situação contratual.

86. A despeito do desfecho proposto, entendo que este caso trouxe relevantes contribuições para o amadurecimento institucional dos processos de solução consensual no âmbito do TCU.

87. É notório que o Tribunal tem buscado equilibrar dois objetivos igualmente relevantes: de um lado, viabilizar a resolução de controvérsias extremamente complexas, que muitas vezes se arrastam por anos e produzem efeitos negativos para a Administração e para os usuários de serviços públicos; de outro, impedir que o consenso se transforme em mecanismo de neutralização indevida de riscos contratuais ou de incentivo a comportamentos oportunistas por parte de agentes de mercado.

88. O instituto da solução consensual no TCU ainda é novo, com pouco mais de três anos de funcionamento, mas já produziu resultados incontestáveis. Para que perdure seu sucesso, no entanto, é necessário que tenha credibilidade. E essa credibilidade exige que o Tribunal permaneça vigilante para homologar bons acordos e rejeitar soluções que ultrapassem os limites da juridicidade, da vantajosidade e do interesse público.

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 1 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 024.992/2024-0
1.1. Apenso: 000.123/2026-9
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Solicitação de Solução Consensual
3. Interessada: Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (18.572.225/0001-88)
4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)
8. Representação legal: Pedro José de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Gustavo Leonardo Maia Pereira (OAB/GO 24.472), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Liana Claudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920) e outros, representando Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta solicitação de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, com vistas à resolução de controvérsias relacionadas ao contrato de concessão firmado entre a União e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra), para exploração do sistema rodoviário BR-060/153/262/DF/GO/MG, abrangendo trechos entre Brasília/DF e Betim/MG, com extensão total de 1.177 km;

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. 3º da Lei 8.443/1992, 11 da Instrução Normativa-TCU 91/2022 e 169, IV, do Regimento Interno, em:

9.1. considerar atendidas as condicionantes fixadas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 850/2026-Plenário;

9.2. aprovar a proposta da Comissão de Solução Consensual, autorizando a assinatura do respectivo termo de autocomposição (peça 155);

9.3. autorizar a realização de monitoramento da execução do "Termo de Autocomposição", conforme previsão do art. 13 da IN 91/2022;

9.4. comunicar esta decisão à Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A., à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes; e

9.5. arquivar este processo.

VOTO REVISOR

Acompanho, na íntegra, o voto inicialmente apresentado pelo E. Relator, Ministro Jorge Oliveira, no sentido de recusar a proposta de solução consensual relativa ao contrato firmado com a Concessionária de Rodovias do Brasil Central S.A. (Concebra), para administrar trechos das rodovias BR-060, BR-153 e BR-262, bem como pelo prosseguimento imediato da relicitação do trecho rodoviário.

Faço-o, contudo, para reafirmar as razões já externadas em meu voto apresentado na sessão de 8/4/2026, no sentido de que a proposta de autocomposição não reúne condições para ser homologada. Naquela ocasião, sustentei que o desconto negocial de 65% sobre o passivo regulatório carece de fundamentação técnica, jurídica e econômico-financeira, destoa dos parâmetros definidos nas normas da ANTT e dos precedentes desta Corte e induz elevada percepção de risco moral e sistêmico.

Por meio do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário, o Plenário, por maioria, optou por condicionar a homologação à redução e motivação do percentual de desconto e das garantias, devolvendo a matéria à ANTT e à concessionária para os devidos ajustes e mantendo aberta a via consensual desde que sanadas as deficiências apontadas.

Submetida a matéria a nova apreciação, verifica-se, neste momento processual, que as condicionantes fixadas não foram superadas. Se, naquele momento, prevaleceu a proposta de oferecer à Administração e à concessionária uma derradeira oportunidade de reequilibrar a proposta, o esgotamento dessa nova tentativa, sem o necessário aperfeiçoamento, conduz, necessariamente, ao reconhecimento de que a recusa da proposta é a solução mais consentânea com o interesse público.

Reafirmo, em essência, os fundamentos que orientaram o meu voto anterior, os quais estão inteiramente compatíveis com as conclusões do E. Relator, da AudRodoviaAviação e do Ministério Público junto ao TCU.

De início, a concessão de desconto de 65% sobre passivo regulatório bruto da ordem de R$ 3 bilhões, que implica perdão aproximado de R$ 1,95 bilhão, não encontra amparo em critérios objetivos, nas normas setoriais vigentes ou na jurisprudência desta Corte. A maior parcela desse passivo corresponde ao excedente tarifário, que consubstancia crédito da Administração por valores arrecadados a maior dos usuários, e não cifra abstrata passível de transação liberal.

A consensualidade não dispensa o dever de motivação. Quanto maior o espaço de negociação, maior a exigência de justificar, de forma clara e suficiente, a adequação do arranjo ao interesse público, à legalidade e aos precedentes, precisamente para afastar o arbítrio, a captura regulatória e os riscos moral e sistêmico. A simples concordância entre regulador e concessionário não confere, por si só, vantagem à solução.

Soma-se a isso o fato de que, conforme demonstrado pela unidade técnica, as modernizações regulatórias invocadas como vantagens já constituem cláusulas constantes dos novos contratos, incluindo os decorrentes de relicitação. À exceção do encerramento de litígios, nada se obtém deste acordo que não se alcance, igualmente, pela licitação ordinária dos trechos remanescentes, sem a necessidade de conceder benefícios bilionários.

Cumpre observar, por fim, que o equacionamento da dívida com o BNDES, mediante aporte calculado a valor presente líquido com dedução de benefícios fiscais futuros, traduz subsídio que não se relaciona, em si, com a concessão. Cuida-se de matéria afeta à relação privada entre a controladora e a instituição financeira, que não deve onerar o desenho da solução nem ser computada como ganho do acordo.

Acresço que a contraparte ostenta histórico de inadimplemento contratual e é objeto de investigação no âmbito da Operação *Infinita Highway*, circunstâncias que tornam ainda mais sensível a

concessão de benefícios dessa magnitude, sob pena de se sinalizar ao mercado que a litigância e o descumprimento sistemático constituem caminho para saídas economicamente favoráveis patrocinadas pelo Estado.

Reputo oportuno, ainda, que a presente deliberação consigne, de forma expressa, a inexistência de óbices ao imediato prosseguimento da relicitação da Rota do Pequi, afastando interpretação diversa que possa decorrer das ponderações lançadas nos autos.

A decisão liminar proferida na Ação Civil Pública 1009673-31.2023.4.06.3802 não cria impasse indefinido. Ao determinar a prorrogação dos efeitos do 2º Termo Aditivo até a conclusão do processo de relicitação, a própria decisão judicial incorpora a relicitação como gatilho de sua extinção. Trata-se de medida voltada a assegurar a continuidade do serviço, e não a perpetuar a gestão anterior.

A viabilidade concreta da via ordinária está demonstrada nos próprios autos: os segmentos da Rota do Zebu e da Rota Sertaneja, integrantes da mesma malha originária, foram relicitados com êxito, com novos operadores assumindo a operação, sem necessidade de desconto sobre passivos regulatórios. Não há, pois, razão técnica, operacional ou jurídica que justifique tratamento diverso para a Rota do Pequi.

Quanto ao risco de extinção do procedimento por suposto esgotamento do prazo de 48 meses, acompanho o Relator: o período em que a controvérsia esteve submetida à solução consensual neste Tribunal não se computa no aludido prazo, a exemplo do tratamento conferido aos casos dos aeroportos de Viracopos e do Galeão. Entendimento diverso penalizaria o Poder Público pelo próprio esforço de buscar a autocomposição, em contrariedade à lógica do sistema.

Convém, portanto, dar ciência ao Ministério dos Transportes e à ANTT de que inexistem impeditivos à imediata retomada da relicitação, de modo que se promova a seleção de novo concessionário, com a cobrança integral dos passivos regulatórios devidos.

Por todo o exposto, voto pela recusa da proposta de solicitação de solução consensual, com fundamento no art. 11 da IN-TCU 91/2022, e pelo prosseguimento imediato da relicitação ordinária da Rota do Pequi.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de julho de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Ministro

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 024.992/2024-0
1.1. Apenso: 000.123/2026-9
2. Grupo I – Classe de Assunto VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessada: Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (18.572.225/0001-88).

4. Unidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres e Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: Pedro José de Almeida Ribeiro (OAB/RJ 163.187) e outros, representando Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Gustavo Leonardo Maia Pereira (OAB/GO 24.472), representando Agência Nacional de Transportes Terrestres; Liana Claudia Hentges Cajal (OAB/DF 50.920) e outros, representando Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta Solicitação de Solução Consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres, com vistas à resolução de controvérsias relacionadas ao Contrato de Concessão firmado entre a União e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. (Concebra), para exploração do sistema rodoviário BR-060/153/262/DF/GO/MG;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos art. 3º da Lei 8.443/1992, art. 11 da Instrução Normativa-TCU 91/2022 e art. 169, IV, do Regimento Interno, em:

9.1. considerar não atendidas as condicionantes fixadas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 850/2026-Plenário;

9.2. rejeitar a proposta de solução consensual;

9.3. dar conhecimento deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto, ao Ministério dos Transportes e à ANTT, para que promovam a imediata licitação para a seleção da nova concessionária da rodovia BR-153/060 (Rota do Pequi);

9.4. comunicar esta decisão à Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A., à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes; e

9.5. arquivar este processo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de solicitação de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, com vistas à resolução de controvérsias relacionadas ao contrato de concessão firmado com a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A. – Concebra, para a exploração do sistema rodoviário BR-060/153/262/DF/GO/MG.

2. Na sessão em que o processo foi inicialmente apreciado, o Plenário, por maioria, deixou de acolher tanto a proposta de homologação integral do acordo quanto a de sua rejeição definitiva. Optou-se por solução intermediária, consistente em devolver a matéria às partes para que fossem promovidos ajustes específicos na modelagem consensual, especialmente quanto ao desconto incidente sobre o passivo regulatório e às garantias previstas para o cumprimento das obrigações.

3. Transcrevo, para clareza, parte do Acórdão 850/2026-TCU-Plenário, no que interessa neste momento:

9.1. sugerir as seguintes alterações à proposta de solução elaborada pela Comissão de Solução Consensual, autorizando a adoção das demais medidas processuais previstas no art. 11 da IN TCU 91/2022:

9.1.1. adequar o percentual de desconto, motivando, adequada e suficientemente, o valor adotado e os prazos para seu adimplemento, com base em parâmetros claros, que considerem os

normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e o histórico de soluções consensuais julgadas por esta Corte, garantindo a transparência e a conformidade com o interesse público;

9.1.2. fundamentar de forma robusta a escolha das garantias a serem aceitas, enfrentando, obrigatoriamente, as dificuldades práticas e os riscos de execução do seguro-garantia expressamente apontados pela AGU, demonstrando, de maneira inequívoca, que a opção adotada é capaz de assegurar a efetividade do adimplemento das obrigações assumidas pela concessionária e a proteção do interesse público;

4. Com as devidas vênias ao eminente Relator, entendo que a controvérsia submetida novamente ao Plenário deve ser examinada à luz da deliberação efetivamente proferida no Acórdão 850/2026-Plenário, sem reabrir integralmente o debate sobre a conveniência abstrata do acordo, nem substituir as condicionantes aprovadas pelo colegiado por critérios diversos daqueles expressamente definidos na decisão.

5. O Tribunal manteve a liberdade de escolha quanto ao percentual de desconto, sem fixar a redução compulsória a 50% ou proibir a aplicação de 65%. Além disso, a decisão preservou a autonomia para o adimplemento do passivo regulatório, permitindo outras formas de pagamento além da moeda corrente, bem como a possibilidade de utilização do seguro-garantia ou do título de capitalização entre as modalidades admitidas.

6. O Acórdão 850/2026-Plenário exigiu tão-somente a adequação e a adequada motivação do percentual de desconto e dos prazos de adimplemento, com base em parâmetros claros, considerados os normativos da ANTT vigentes durante as negociações, ainda que por analogia, e os precedentes desta Corte. Exigiu, ainda, fundamentação robusta acerca das garantias, com enfrentamento dos riscos de execução do seguro-garantia apontados pela Advocacia-Geral da União.

7. É plenamente legítimo que se tenha entendimento contrário à solução consensual, diante do histórico de inadimplemento, litigiosidade e controvérsias que envolvem a Concebra. Essa era, aliás, a posição inicialmente defendida pelo Relator e pelo Ministério Público junto ao TCU. Ocorre que tal solução não prevaleceu no colegiado. O Plenário decidiu preservar a possibilidade de acordo, subordinando-a ao atendimento de condicionantes determinadas.

8. A análise atual deve, portanto, concentrar-se em verificar se a proposta reformulada superou as fragilidades identificadas pelo Tribunal. A própria instrução elaborada após o Acórdão 850/2026 reconhece que esta etapa não se destina a substituir o juízo já emitido pelo Plenário quanto ao encaminhamento da matéria, mas a aferir a aderência das alterações promovidas pelas partes às condicionantes estabelecidas.

9. A primeira condicionante dizia respeito à justificativa do desconto. Nesse aspecto, a nova proposta promoveu alteração material relevante. Os processos administrativos sancionadores ainda não definitivamente constituídos foram segregados do passivo regulatório geral, passando a observar desconto de 40%, em consonância com o tratamento previsto na regulamentação setorial da ANTT. As multas transitadas em julgado administrativo, por sua vez, não foram objeto de desconto e serão cobradas segundo as regras ordinárias aplicáveis.

10. O desconto de 65% permaneceu circunscrito ao passivo regulatório remanescente, relativo, essencialmente, ao excedente tarifário, aos danos ao sistema viário e aos valores recebidos a maior em decorrência de decisão cautelar. Após a aplicação desse desconto, o passivo resultante, da ordem de R$ 948,7 milhões, será integralmente extinto mediante compensação com créditos regulatórios reconhecidos em favor da concessionária, que alcançam aproximadamente R$ 953 milhões.

11. Esse ponto, a meu ver, é decisivo. A proposta reformulada não prevê desconto de 65% seguido de parcelamento longo, risco de inadimplemento ou espera por recebimento futuro. A compensação integral opera a extinção imediata das obrigações recíprocas, sem cronograma de parcelas, sem condição suspensiva e sem saldo residual exigível da concessionária.

12. Nos termos dos arts. 368 e seguintes do Código Civil, a compensação é modalidade de extinção de obrigações entre credor e devedor recíprocos. Sob o ponto de vista econômico e funcional, quando integral e imediatamente eficaz, produz resultado equivalente ao pagamento à vista. Não há, nesse caso, mera promessa de quitação futura, mas liquidação imediata das obrigações abrangidas pelo encontro de contas.

13. Esse elemento satisfaz precisamente a preocupação manifestada no voto revisor que prevaleceu no Acórdão 850/2026-Plenário. Naquela oportunidade, observou-se que o desconto máximo previsto no parâmetro analógico então examinado estaria associado ao pagamento integral e não parcelado do passivo regulatório. A nova modelagem passou a prever exatamente esse resultado material: a extinção imediata do saldo regulatório por compensação.

14. As regras próprias da transação de créditos inscritos em dívida ativa ao caso presente não são aplicáveis. A controvérsia restringe-se a créditos contratuais e regulatórios de natureza distinta, mantendo a pendência de disputas administrativas, judiciais e arbitrais quanto à sua exigibilidade e recuperabilidade. O Acórdão 850/2026-Plenário autorizou o emprego de parâmetros por analogia, o que legitima a utilização de critérios adaptados em detrimento da aplicação automática de tabelas concebidas para realidades jurídicas diversas.

15. Os precedentes desta Corte devem ser considerados como referências relevantes, mas não constituem teto matemático invariável para toda e qualquer solução consensual. O caso da Concebra possui singularidades importantes, entre as quais se destaca a saída compulsória da atual controladora do empreendimento e sua impossibilidade de participação no novo processo competitivo. Essa circunstância compromete, de forma concreta, os mecanismos ordinários de recuperação de créditos que dependam da continuidade da operação ou da expectativa de receitas regulatórias futuras.

16. Soma-se a isso o fato de que a estrutura negocial foi construída sobre os valores apurados pelo Poder Público, sem incorporação, no encontro de contas, das teses judiciais ou arbitrais invocadas pela concessionária. A solução consensual, portanto, adota parâmetros definidos pela Administração, combinados com a extinção imediata de parte relevante do passivo regulatório, sem reconhecer pretensões favoráveis à empresa.

17. Passo ao segundo ponto: as garantias. Também nesse aspecto, entendo atendida a condicionante fixada pelo Plenário. O Acórdão não proibiu o seguro-garantia, mas determinou que sua escolha fosse devidamente justificada e que os riscos práticos de execução apontados pela AGU fossem efetivamente enfrentados.

18. A proposta revisada admite a prestação de garantias mediante fiança bancária, caução em dinheiro ou em títulos públicos, título de capitalização ou seguro-garantia, isolada ou cumulativamente. Além disso, foram previstas salvaguardas específicas, como vigência anual, renovação obrigatória até sessenta dias após a última parcela, vencimento antecipado da dívida em caso de não renovação e execução imediata em caso de inadimplemento.

19. As obrigações pecuniárias assumidas no acordo serão atribuídas diretamente à controladora TPI, ampliando a base patrimonial potencialmente alcançável pela Administração. Ademais, os mecanismos de renovação compulsória, atualização das garantias e vencimento antecipado enfrentam objetivamente as dificuldades práticas relacionadas à eventual ineficácia do seguro-garantia.

20. Não me parece adequado exigir, nesta fase, demonstração de que o seguro-garantia seria abstratamente superior a todas as outras modalidades de garantia possíveis. Essa não foi a exigência estabelecida pelo Acórdão 850/2026-Plenário. O comando do Tribunal foi no sentido de que a escolha deveria ser fundamentada e apta a proteger o interesse público. Essa demonstração foi apresentada, acompanhada de instrumentos alternativos e de mecanismos destinados a assegurar a efetividade da cobrança.

21. A coerência decisória recomenda que o Tribunal se atenha às condicionantes que ele próprio definiu, o que, a meu ver, resta atendido pela proposta reformulada. O desconto foi reestruturado, os PAS ativos receberam tratamento compatível com a regulamentação setorial, as multas definitivas ficaram excluídas de qualquer abatimento, o passivo regulatório remanescente será extinto de imediato mediante compensação integral e as garantias foram reforçadas e devidamente justificadas.

22. Por essas razões, voto no sentido de considerar atendidas as condicionantes fixadas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 850/2026-Plenário e de autorizar a assinatura do novo termo de autocomposição submetido à apreciação deste Tribunal.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de julho de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

VOTO COMPLEMENTAR

1. Inicialmente, registro meus agradecimentos ao Ministro Bruno Dantas por trazer à discussão questões relevantes ao deslinde do processo, agregando elementos relevantes ao debate, sobretudo no que se refere às condicionantes impostas pelo Acórdão 850/2026-Plenário à proposta de Solução Consensual do Contrato de Concessão firmado entre a União e a Concessionária das Rodovias Centrais do Brasil S.A (Concebra).

2. Nessa oportunidade, considero importante trazer esclarecimentos complementares acerca do alcance das condicionantes fixadas no referido acórdão, de minha relatoria, especialmente quanto ao item 9.1.1, relativo à adequação do percentual de desconto incidente sobre os passivos regulatórios e aos prazos de seu adimplemento.

3. É certo que o acórdão foi redigido em termos deliberadamente abertos. Essa opção decorreu da própria natureza do procedimento de solução consensual disciplinado pela IN-TCU 91/2022 e teve por finalidade preservar o espaço necessário à concertação final entre as partes. Com efeito, ao sugerir alterações à proposta elaborada pela Comissão de Solução Consensual, com fundamento no art. 11 da referida instrução normativa, o Tribunal não substitui a Administração Pública e a agência reguladora na definição do conteúdo negocial do ajuste, cabendo a estas a conformação dos termos finais da avença.

4. Assim, a determinação constante do item 9.1.1 deve ser compreendida como **condicionante substancial**. A ANTT e as partes envolvidas deveriam explicitar, de maneira robusta, por que o percentual eventualmente adotado é juridicamente admissível, economicamente razoável e regulatoriamente compatível com os parâmetros setoriais e com os precedentes desta Corte. Caso se pretenda afastar tais referenciais, a motivação deve ser ainda

mais densa, enfrentando expressamente as razões pelas quais o caso concreto justificaria solução diversa.

5. Desse modo, a abertura da redação do acórdão possui finalidade essencialmente procedimental: preservar espaço para que a Administração e a concessionária recomponham a solução negocial, nos limites do art. 11 da IN-TCU 91/2022.

6. Reitero, portanto, que a homologação de eventual termo ajustado depende da demonstração de que o novo desconto e os correspondentes prazos de pagamento não configuram benefício econômico desproporcional, nem precedente capaz de estimular riscos morais ou sistêmicos no setor de concessões. A consensualidade é instrumento legítimo e desejável, mas não dispensa o dever de motivação, a observância da legalidade, a proteção da isonomia entre concessionárias e a tutela do interesse público.

7. Com esses esclarecimentos, não posso deixar de resgatar a minha preocupação original: os efeitos do não acordo.

8. Desde meu pedido de vista tenho registrado que a manutenção da concessionária representa, efetivamente, uma continuação do ciclo de recebimentos pela exploração de ativo público em condições que não condizem com as regras exigidas de qualidade e eficiência na prestação do serviço.

9. Mais ainda, perpetua a remuneração da empresa em cenário absolutamente insatisfatório aos usuários.

10. Por isso, ao revisitar os detalhes do acordo e sobretudo ponderando as razões apresentadas pelo ministro Bruno, acolho a proposta trazida por sua excelência, no sentido de AUTORIZAR A ASSINATURA DO TERMO DE COMPOSIÇÃO submetido ao TCU em atendimento às condicionantes fixadas no Acórdão 850/2026-Plenário.

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 1 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator