



ATA Nº 30, DE 5 DE AGOSTO 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

Às 15 horas e 12 minutos, 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, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Plenário homologou a Ata nº 29, referente à sessão realizada em 29 de julho de 2026.

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

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

COMUNICAÇÕES

Da Presidência:

Comunicação sobre o lançamento da plataforma e-Control, destinada a apoiar e modernizar as atividades de controle externo do Tribunal, mediante integração de recursos de inteligência artificial e estruturação do conhecimento produzido nas auditorias, fortalecendo o processo decisório e a gestão do conhecimento institucional. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro sobre a divulgação de nova extração do Painel do TCU sobre Obras Paralisadas, com dados relativos a abril de 2026, destacando a identificação de 3.737 obras canceladas e 6.141 obras concluídas. O instrumento visa garantir dados mais consistentes e oferecer à sociedade a devida transparência sobre as obras executadas com recursos da União. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Apresentação da proposta orçamentária do Tribunal de Contas da União para o exercício financeiro de 2027 (TC-016.311/2026-4). Aprovada. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro de pesar pelo falecimento da colaboradora terceirizada Bruna Machado Teixeira, da Secretaria de Comunicação do Tribunal, com homenagem à sua atuação profissional e manifestação de solidariedade aos familiares, amigos e colegas. (v. inteiro teor no Anexo I desta Ata)

Registro da presença dos alunos de mestrado de Administração da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA



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

- 008.512/2025-6, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler;
- 008.754/2022-5, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes;
- 009.147/2017-9, 009.161/2017-1, 009.167/2017-0, 009.934/2026-0 e 013.858/2021-1, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas;
- 014.120/2026-7, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus; e
- 029.424/2020-8, cujo relator é o Ministro Odair Cunha.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Plenário aprovou, por relação, os acórdãos de nºs 2072 a 2122.

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 2025 a 2034 e 2036 a 2071, incluídos no Anexo II desta Ata, juntamente com os relatórios e os votos em que se fundamentaram.

NÚMERO DE ACÓRDÃO NÃO UTILIZADO

Não foi utilizado na numeração dos Acórdãos o nº 2035.

PROCESSOS TRANSFERIDOS DE PAUTA

Por deliberação do Colegiado, com base no artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 16 de setembro de 2026. O relator registrou que o adiamento, ocorrido antes da realização das sustentações orais previstas, dar-se-á de forma improrrogável. O processo está sob pedido de vista formulado em 17 de junho de 2026 pelo Ministro Odair Cunha (Ata nº 23/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no § 10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão extraordinária do Plenário de 25 de agosto de 2026. O processo está sob pedido de vista formulado em 1º de julho de 2026 pelo Ministro Benjamin Zymler (Ata nº 25/2026-Plenário).

Por deliberação do Colegiado, com base no §10 do artigo 112 do Regimento Interno, a apreciação do processo TC-024.312/2024-0, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 19 de agosto de 2026. Já votou o relator (v. Anexo III da Ata nº 19/2026-Plenário). O processo está sob pedido de vista formulado em 27 de maio de 2026 pelo Ministro Odair Cunha.

SUSTENTAÇÕES ORAIS



Na apreciação do processo TC-005.441/2023-4, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Thiago Motta Mattos não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Anna Catharina e Silva Santos. Acórdão nº 2026.

As sustentações orais solicitadas pelo Dr. Rogerio Telles Correia das Neves, em nome do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e pelo Dr. Daniel Gustavo Santos Roque, em nome do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, referentes ao processo TC-020.184/2022-0, cujo relator é o Ministro Walton Alencar Rodrigues, não foram realizadas, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 16 de setembro de 2026.

A sustentação oral solicitada pelo Dr. Lucas Nonato Pininga, em nome de Aline Karielle Teixeira da Cruz, referente ao processo TC-018.218/2025-3, cujo relator é o Ministro Augusto Nardes, não foi realizada, em razão da transferência do processo para a sessão ordinária do Plenário de 25 de agosto de 2026.

Na apreciação do processo TC-026.822/2020-2, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, o Dr. Antonio Paulo de Mattos Donadelli não compareceu para realizar a sustentação oral que havia requerido em nome de Luís Fernando Ribeiro de Castro. Acórdão nº 2032.

Na apreciação do processo TC-029.454/2022-0, cujo relator é o Ministro Jorge Oliveira, a Dra. Erika Coronha Benassi realizou sustentação oral em nome da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. Acórdão nº 2033.

A sustentação oral solicitada pela Dra. Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes e pelos Drs. Jaques Fernando Reolon e Luiz Carlos Quintella Neto, em nome de Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, referente ao processo TC-036.798/2019-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, não foi realizada, em razão do pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes.

PEDIDOS DE VISTA

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-015.086/2026-7, cujo relator é o Ministro Benjamin Zymler, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 14 de outubro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-036.798/2019-3, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Augusto Nardes. O adiamento ocorreu antes da sustentação oral que estava prevista. O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 16 de setembro de 2026.

Com base no artigo 112 do Regimento Interno, foi adiada a apreciação do processo TC-021.782/2025-3, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas, ante pedidos de vista formulados pelos Ministros Walton Alencar Rodrigues e Ministro Odair Cunha. Já votou o relator (v. Anexo III desta Ata). O processo foi automaticamente incluído na pauta da sessão ordinária do Plenário de 14 de outubro de 2026.

PRONUNCIAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva manifestou-se oralmente, em consonância com o art. 109 do Regimento Interno, na apreciação do processo TC-018.417/2025-6, cujo relator é o Ministro Jhonatan de Jesus. A Presidência usou da palavra para registrar a presença a presença do Ministro da Agricultura e Pecuária, Senhor André de Paula. Acórdão nº 2025.

REEXAME DE PROCESSO COM PEDIDO DE VISTA

Nos termos do artigo 129 do Regimento Interno, o Ministro Vital do Rêgo pediu o reexame do processo TC-015.086/2026-7, que havia sido julgado nesta sessão plenária, de relatoria do Ministro Benjamin Zymmler. A apreciação foi adiada para a sessão ordinária do Plenário de 14 de outubro de 2026, ante pedido de vista formulado pelo Ministro Vital do Rêgo, com base no artigo 112 do Regimento Interno.

ACÓRDÃOS APROVADOS

ACÓRDÃO Nº 2025/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.417/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária; Associação Brasileira de Proteína Animal (19.908.104/0001-27); Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação nos autos e manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária, nos termos da Instrução Normativa-TCU 91/2022, com vistas a equacionar o passivo de penalidades de suspensão de atividades e de interdição de estabelecimentos aplicadas, por embaraço à ação fiscalizadora, sob a égide da Lei 7.889/1989 e do Decreto 9.013/2017, no contexto da transição para o regime sancionador instituído pela Lei 14.515/2022, mediante a sua conversão em multas compensatórias pecuniárias, proporcionais à gravidade da infração e ao porte econômico do infrator,

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

9.1. aprovar, nos termos do art. 11, caput, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, a proposta de solução consensual consubstanciada no Relatório Final da Comissão de Solução Consensual (peça 43) e no respectivo Termo de Autocomposição (peça 23);

9.2. condicionar a eficácia da aprovação e a assinatura do Termo de Autocomposição à apresentação, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, de versão consolidada do instrumento, com a anuência expressa do Ministério da Agricultura e Pecuária e das entidades integrantes da Comissão de Solução Consensual, incorporando exclusivamente as seguintes correções formais e ajustes redacionais:



9.2.1. os indicados na instrução da SecexConsenso (peça 47, p. 24-26 e 28-29), ressalvadas as sugestões condicionadas à adesão em bloco dos processos tramitados (peça 47, itens 134 e 136), não acolhida nesta deliberação;

9.2.2. os constantes do quadro consolidado de sugestões da Nota Jurídica 04301/2026/PGU/AGU (peça 62, p. 8-9), encampado pela autorização do Advogado-Geral da União, observada, quanto ao fundamento processual de extinção das ações judiciais, a diretriz indicada no voto condutor desta decisão; e

9.2.3. a adequação da Cláusula Primeira do Termo, de modo a circunscrever o compromisso de extinção de ações judiciais aos administrados efetivamente aderentes, na forma do voto condutor;

9.3. autorizar, nos termos do art. 12 da Instrução Normativa-TCU 91/2022, a assinatura do Termo de Autocomposição pela Presidência do TCU, uma vez atestada pela SecexConsenso a conformidade da versão consolidada com o subitem 9.2, sem necessidade de novo pronunciamento deste Colegiado;

9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos voltados ao aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91/2022 no que concerne à disciplina da aferição da legitimidade de entidades representativas que atuem, em comissões de solução consensual, em nome de interesses de terceiros;

9.5. autorizar a realização de monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 13 da Instrução Normativa-TCU 91/2022;

9.6. levantar a chancela de sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas protegidas por sigilo legal, empresarial ou estratégico, encerrada a confidencialidade com a presente deliberação, na forma do art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, assegurado às partes, em qualquer caso, o acesso às peças referidas no subitem 9.2;

9.7. informar o teor desta deliberação ao Ministério da Agricultura e Pecuária, à Associação Brasileira de Proteína Animal, à Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes, à Associação Brasileira de Laticínios e à Advocacia-Geral da União; e

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2025-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2026/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.441/2023-4.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

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

3.2. Responsáveis: Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72); Luis Antônio Lopes dos Santos (035.258.127-10).

3.3. Recorrente: Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.



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: Nicolle Souza da Silva Scaramuzzini Torres (014839/OAB-PA), Thiago Motta Mattos (69109/OAB-DF) e outros, representando Anna Catharina e Silva Santos.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Anna Catharina e Silva Santos contra o Acórdão 1.997/2025-TCU-Plenário;

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

- 9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- 9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2026-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2027/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.107/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - PALMAS/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor dos Srs. Gesimário de Franca Carvalho e Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário;

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

9.1. arquivar os presentes autos em relação à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Gesimário de Franca Carvalho e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e



acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/9/2011	545,00
9/12/2009	465,00
9/12/2009	0,73
6/10/2010	510,00
3/6/2011	545,00
5/5/2010	510,00
4/11/2011	545,00
4/9/2013	339,00
5/12/2012	311,00
3/10/2013	678,00
3/12/2010	255,00
3/7/2013	678,00
5/3/2013	678,00
3/12/2010	510,00
9/12/2013	678,00
5/9/2012	311,00
5/12/2011	545,00
3/9/2010	510,00
5/9/2011	272,50
3/9/2010	255,00
5/11/2013	678,00
5/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
5/1/2011	510,00
4/4/2012	622,00
4/9/2013	678,00
5/2/2013	678,00
17/11/2009	636,66
5/8/2013	678,00
3/8/2011	545,00
5/6/2012	622,00
3/8/2012	622,00
3/3/2010	510,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/12/2012	622,00
4/7/2012	622,00
5/7/2010	510,00
6/11/2012	622,00
3/2/2012	622,00
4/1/2013	622,00
6/4/2010	510,00
17/11/2009	0,73
5/6/2013	678,00
3/4/2013	678,00
3/2/2011	540,00
4/8/2010	510,00
4/1/2012	545,00
4/5/2011	545,00
5/7/2011	545,00
5/12/2011	272,50
3/10/2012	622,00
4/5/2012	622,00
5/4/2011	545,00
4/6/2010	510,00
9/12/2013	339,00
5/3/2012	622,00
4/11/2010	510,00
6/5/2013	678,00
3/3/2011	540,00

9.3. aplicar ao Sr. Gesimário de Franca Carvalho 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), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

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

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



10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2027-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2028/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.230/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da irregular concessão do benefício assistencial NB 88/550.952.339-1, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

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

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

9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao 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\$)
15/6/2012	622,00
15/6/2012	0,80
15/6/2012	373,20
16/7/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	622,00
6/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	0,80
7/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
12/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	0,80
9/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	724,00
4/12/2014	0,80
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	0,80
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,80
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
7/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. inhabilitar Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

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



9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável e demais interessados.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2028-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2029/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.128/2016-1.

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

3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:

3.1. Responsáveis: José Eduardo Alves Wanderley (CPF 010.449.114-09); José Humberto Dantas de Medeiros (CPF 175.894.444-72); João Guilherme de Souza Neto (CPF 106.095.394-34); Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. – EPP (CNPJ 08.818.271/0001-60); Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 02.863.828/0001-07); e Renascença Empreendimentos Ltda (CNPJ 08.487.196/0001-00).

3.2. Recorrente: João Guilherme de Souza Neto (CPF 106.095.394-34).

4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.

5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

8. Representação legal: Joyce Mirella Alves Reis Valentim (18287/OAB-RN), Rilke Barth Amaral de Andrade (8237/OAB-RN), Antonino Pio Cavalcanti de Albuquerque Sobrinho (5285/OAB-RN), Paulo Roberto de Souza Leao Junior (8968/OAB-RN) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por João Guilherme de Souza Neto, contra o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 48, da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e demais interessados.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2029-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

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

ACÓRDÃO Nº 2030/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.258/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Caixa Econômica Federal (Caixa); Controladoria-Geral da União (CGU); Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a evolução do processo de novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), bem como verificar a implementação de medidas destinadas à otimização e regularização das atividades relacionadas ao 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. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a simplificação dos procedimentos operacionais destinados a acelerar o processamento das novações, especialmente após a edição da Lei 15.265/2025, apresenta risco não mensurado de aumento dos passivos do FCVS, com potencial comprometimento do objetivo saneador previsto no art. 1º da Lei 10.150/2000;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal de que, apesar da evolução do ritmo de processamento das novações, permanece risco razoável de que a totalidade das operações não seja concluída até 31/12/2026, em possível descumprimento do prazo estabelecido no art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei 10.150/2000;

9.3. comunicar o presente acórdão à Caixa Econômica Federal, ao Conselho Curador do FCVS e ao Ministério da Fazenda; e

9.4. restituir os autos à AudBancos, para prosseguimento deste acompanhamento.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2030-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2031/2026 – TCU – Plenário



1. Processo nº TC 031.458/2015-7.
- 1.1. Apenso: TC 007.856/2023-7; TC 007.859/2023-6; TC 007.857/2023-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Vano José Batista (056.675.181-04).
4. Unidade Jurisdicionada: Município de Araputanga-MT.
5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymmler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).
8. Representação legal: Paulo Cezar Rebuli (7565/O/OAB-MT), representando Maria Delimar Borges Batista, inventariante de Vano José Batista.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara;

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a multa aplicada ao Sr. Vano José Batista (falecido) no item 9.4 do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005; e

9.2. comunicar esta deliberação à Sra. Maria Delimar Borges Batista (inventariante), à Funasa e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2031-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2032/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.822/2020-2.

1.1. Apenso: TC 020.993/2020-0

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

3. Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius (073.241.598-50); ex-Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde; Gilmar Veloso da Silva (027.475.218-26), ex-Diretor de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde; José Mário Stranghetti Clemente (002.918.728-16); ex-Secretário Municipal de Saúde; Luis Fernando Ribeiro de Castro (293.346.288-55), ex-Secretário Adjunto de Saúde; Wonderson Moreno (146.784.358-08) ex-Diretor Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde e Innova-Med Comercial Eireli (15.764.118/0001-63)

4. Unidade: Município de Guarulhos/SP

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Antônio Paulo de Mattos Donadelli (OAB/SP 235.964), José Américo Lombardi (OAB/SP 107.319), Cassio Telles Ferreira Netto (OAB/SP 107.509), Rosely de Jesus Lemos



(OAB/SP 124.850), Jurandi Fernandes Ferreira (OAB/SP 113.150), Adriana Felipe Capitani Caboclo (OAB/SP 157.931) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada a partir de representação da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) decorrente da aquisição, com indícios de superfaturamento e sem que houvesse a entrega total do material, de máscaras cirúrgicas pelo Município de Guarulhos/SP durante a pandemia de covid-19;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, incisos II e III, alíneas “c”, “d” e §§ 2º e 3º; 18; 19; 23, inciso III; 26, 28, inciso II, 46, 57 e 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III; 210; 214, inciso III, alínea “a”; 215 a 217; 267; 270 e 271 do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. declarar revéis Luis Fernando Ribeiro de Castro e a empresa Innova-Med Comercial Eireli;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno e rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Gilmar Veloso da Silva;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno, dando-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli, condenando-os, solidariamente, ao recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento:

9.4.1. Débito de responsabilidade de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 204.186,44	23/3/2020

9.4.2. Débito de responsabilidade de Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 78.004,68	23/3/2020

9.5. aplicar a Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli as multas a seguir indicadas, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:

Responsável	Multa
Gilmar Veloso da Silva	R\$ 80.000,00
Luis Fernando Ribeiro de Castro	R\$ 80.000,00
Innova-Med Comercial Eireli	R\$ 120.000,00

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada prestação e alertando aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;



9.9. considerar graves os atos praticados por Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli;

9.10. inabilitar Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.11. declarar a inidoneidade da empresa Innova-Med Comercial Eireli para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.12. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) para adoção das providências que considerarem cabíveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2032-30/26-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, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2033/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.454/2022-0.

1.1. Apenso: 045.000/2020-4

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

3. Responsáveis: José Mario Stranghetti Clemente (002.918.728-16); Rogério Watanuki Higashi (334.173.208-01); Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)

4. Unidade: Município de Guarulhos/SP

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Aline Grazielle Fleitas Cano (OAB/SP 351.475), representando José Mario Stranghetti Clemente e Rogério Watanuki Higashi; Erika Coronha Benassi (OAB/SP 276.778), representando Via Care Clínica Médica Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 2.519/2022-Plenário, em face de irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 16, inciso II e inciso III, alíneas “c” e “d” e §§ 2º e 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, 46 e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, 215 a 217, 219, 267 e 271 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por Rogério Watanuki Higashi;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente, julgando as suas contas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação;

9.2. julgar irregulares as contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., condenando-a ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde das quantias a seguir especificadas, atualizadas



monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do seu pagamento:

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00
22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2020	120.000,00

9.3. aplicar à empresa Via Care Clínica Médica Ltda. multa proporcional ao dano ao erário no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do seu pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas, acima, imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, devendo a primeira ser paga no prazo acima fixado e as demais, a cada 30 (trinta) dias a contar da parcela anterior, com incidência, sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, dos encargos legais devidos, na forma da legislação em vigor;

9.7. alertar à empresa responsável de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. declarar a inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60), pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

9.9. comunicar esta decisão aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, à Superintendência da Polícia Federal em São Paulo e ao Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública em Guarulhos/SP (ref. Ação Civil Pública 1023788-62.2025.8.26.0224), para as providências cabíveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2033-30/26-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, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

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

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

ACÓRDÃO Nº 2034/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.181/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:



- 3.1. Valquíria Andrade Teixeira (281.027.788-57).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992, em razão de prejuízos ao Erário decorrentes de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Valquíria Andrade Teixeira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Valquíria Andrade Teixeira, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Débito/Crédito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
13/2/2006	0,49	Débito
13/2/2006	75,78	Débito
13/2/2006	2,02	Débito
13/2/2006	454,73	Débito
8/3/2006	1,73	Débito
8/3/2006	0,27	Débito
8/3/2006	454,73	Débito
5/4/2006	0,27	Débito
5/4/2006	1,73	Débito
5/4/2006	454,73	Débito
8/5/2006	0,68	Débito
8/5/2006	471,32	Débito
8/5/2006	1,80	Débito
19/6/2006	471,08	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

19/6/2006	0,92	Débito
19/6/2006	1,80	Débito
5/7/2006	1,80	Débito
5/7/2006	0,92	Débito
5/7/2006	471,08	Débito
4/8/2006	471,08	Débito
4/8/2006	1,80	Débito
4/8/2006	0,92	Débito
5/9/2006	471,08	Débito
5/9/2006	2,17	Débito
5/9/2006	0,99	Débito
5/9/2006	235,54	Débito
4/10/2006	471,12	Débito
4/10/2006	0,04	Débito
4/10/2006	0,45	Débito
4/10/2006	1,27	Débito
6/11/2006	1,27	Débito
6/11/2006	471,12	Débito
6/11/2006	0,49	Débito
5/12/2006	235,58	Débito
5/12/2006	471,12	Débito
5/12/2006	2,15	Débito
5/12/2006	0,85	Débito
5/1/2007	0,49	Débito
5/1/2007	1,27	Débito
5/1/2007	471,12	Débito
7/2/2007	1,27	Débito
7/2/2007	471,12	Débito
7/2/2007	0,49	Débito
5/3/2007	0,49	Débito
5/3/2007	1,27	Débito
5/3/2007	471,12	Débito
4/4/2007	1,27	Débito
4/4/2007	471,12	Débito
4/4/2007	0,49	Débito
4/5/2007	486,66	Débito
4/5/2007	1,33	Débito
4/5/2007	0,95	Débito
6/6/2007	0,95	Débito
6/6/2007	486,66	Débito
6/6/2007	1,33	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5/7/2007	0,95	Débito
5/7/2007	1,33	Débito
5/7/2007	486,66	Débito
6/8/2007	0,24	Débito
6/8/2007	486,66	Débito
6/8/2007	1,30	Débito
5/9/2007	0,91	Débito
5/9/2007	2,23	Débito
5/9/2007	486,66	Débito
5/9/2007	243,33	Débito
3/10/2007	486,66	Débito
3/10/2007	0,18	Débito
3/10/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	0,18	Débito
6/11/2007	486,66	Débito
5/12/2007	243,33	Débito
5/12/2007	145,99	Crédito
5/12/2007	486,66	Crédito
5/12/2007	0,62	Débito
5/12/2007	72,99	Crédito
4/1/2008	0,53	Débito
4/1/2008	53,77	Crédito
4/1/2008	486,66	Débito
7/1/2008	210,88	Débito
8/2/2008	486,66	Débito
5/3/2008	486,66	Débito
3/4/2008	510,99	Débito
6/5/2008	510,99	Débito
4/6/2008	510,99	Débito
3/7/2008	510,99	Débito
5/8/2008	510,99	Débito
3/9/2008	255,49	Débito
3/9/2008	510,99	Débito
3/10/2008	510,99	Débito
5/11/2008	510,99	Débito
3/12/2008	510,99	Débito
3/12/2008	255,50	Débito
6/1/2009	510,99	Débito
4/2/2009	510,99	Débito
4/3/2009	541,24	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3/4/2009	541,24	Débito
6/5/2009	541,24	Débito
3/6/2009	541,24	Débito
3/7/2009	541,24	Débito
5/8/2009	541,24	Débito
3/9/2009	541,24	Débito
3/9/2009	270,62	Débito
5/10/2009	541,24	Débito
5/11/2009	541,24	Débito
3/12/2009	541,24	Débito
3/12/2009	270,62	Débito
6/1/2010	541,24	Débito
3/2/2010	574,47	Débito
3/3/2010	574,47	Débito
6/4/2010	574,47	Débito
5/5/2010	574,47	Débito
4/6/2010	574,47	Débito
5/7/2010	574,47	Débito
4/8/2010	583,02	Débito
4/8/2010	51,30	Débito
3/9/2010	291,51	Débito
3/9/2010	583,02	Débito
5/10/2010	583,02	Débito
4/11/2010	583,02	Débito
3/12/2010	583,02	Débito
3/12/2010	291,51	Débito
5/1/2011	583,02	Débito
3/2/2011	620,39	Débito
3/3/2011	620,39	Débito
5/4/2011	620,39	Débito
4/5/2011	620,39	Débito
3/6/2011	620,39	Débito
5/7/2011	620,39	Débito
3/8/2011	620,39	Débito
5/9/2011	310,37	Débito
5/9/2011	2,45	Débito
5/9/2011	620,74	Débito
5/10/2011	620,74	Débito
4/11/2011	620,74	Débito
5/12/2011	310,37	Débito
5/12/2011	620,74	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4/1/2012	620,74	Débito
3/2/2012	658,48	Débito
5/3/2012	658,48	Débito
4/4/2012	658,48	Débito
4/5/2012	658,48	Débito
5/6/2012	658,48	Débito
4/7/2012	658,48	Débito
3/8/2012	658,48	Débito
5/9/2012	658,48	Débito
5/9/2012	329,24	Débito
3/10/2012	658,48	Débito
6/11/2012	658,48	Débito
5/12/2012	658,48	Débito
5/12/2012	329,24	Débito
4/1/2013	658,48	Débito
5/2/2013	699,30	Débito
5/3/2013	699,30	Débito
3/4/2013	699,30	Débito
6/5/2013	699,30	Débito
5/6/2013	699,30	Débito
3/7/2013	699,30	Débito
5/8/2013	699,30	Débito
4/9/2013	699,30	Débito
4/9/2013	349,65	Débito
3/10/2013	699,30	Débito
5/11/2013	699,30	Débito
4/12/2013	349,65	Débito
4/12/2013	699,30	Débito
6/1/2014	699,30	Débito
5/2/2014	738,18	Débito
10/3/2014	738,18	Débito
3/4/2014	738,18	Débito
6/5/2014	738,18	Débito
4/6/2014	738,18	Débito
3/7/2014	738,18	Débito
5/8/2014	738,18	Débito
3/9/2014	738,18	Débito
3/9/2014	369,09	Débito
3/10/2014	738,18	Débito
5/11/2014	738,18	Débito
3/12/2014	738,18	Débito



3/12/2014	369,09	Débito
6/1/2015	528,56	Débito
28/1/2015	578,38	Débito
25/2/2015	578,38	Débito
27/3/2015	578,38	Débito
28/4/2015	578,38	Débito
27/5/2015	551,60	Débito
26/6/2015	551,60	Débito
29/7/2015	551,60	Débito
27/8/2015	551,60	Débito
28/9/2015	551,60	Débito
28/9/2015	394,00	Débito
28/10/2015	551,60	Débito

9.3. aplicar à Sra. Valquíria Andrade Teixeira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for 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, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Valquíria Andrade Teixeira;

9.6. declarar a inabilitação da Sra. Valquíria Andrade Teixeira 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;

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

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2034-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2036/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.661/2025-8.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (00.418.993/0001-16).

4. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

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



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 de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU que noticia possíveis irregularidades no Acordo de Cooperação 1/2025, firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja),

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

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

9.2. dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com fundamento no art. 2º, inciso II, e no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade:

9.2.1. a qualificação da Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), por meio do Acordo de Cooperação 1/2025, para o patrocínio de eventos institucionais do Cade oferece riscos reputacionais e de integridade decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna da autarquia (Nota de Auditoria 3/2025);

9.3. determinar ao Cade, com fundamento no art. 2º, inciso I, e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências para a rescisão do Acordo de Cooperação 1/2025, vedando-se, desde já, convites para que a Anseja patrocine, apoie ou participe de novos eventos institucionais a serem promovidos pela autarquia;

9.4. encaminhar cópia da denúncia recebida na Ouvidoria desta Corte de Contas (peça 32), da instrução da unidade técnica (peça 37), do parecer do Ministério Público de Contas (peça 41) e desta deliberação ao Ministério Público Federal, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para ciência e adoção de providências que entenderem cabíveis;

9.5. dar ciência deste acórdão ao representante e ao Cade; e

9.6. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação indicada no subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2036-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2037/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.321/2025-7.

1.1. Apenso: 024.204/2025-0.

2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo em Pedido de Reexame em Representação.

3. Interessados/Agravantes:

3.1. Interessados: Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42) e Etesco Construções e Comércio Ltda. (61.329.181/0005-12).



- 3.2. Agravante: Etesco Construções e Comércio Ltda (61.329.181/0001-99).
4. Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Fernando Augusto Correia Tavares (OAB/DF 78.306) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de expediente denominado “pedido de reconsideração” interposto pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., líder do Consórcio Santos Dragagem, contra despacho que revogou a medida cautelar anteriormente deferida e limitou a suspensão dos efeitos do Acórdão 1.135/2026-Plenário ao seu subitem 9.1,

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. 289, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU, em:

 - 9.1. receber o expediente recursal como agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento;
 - 9.2. determinar cautelarmente, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito deste processo;
 - 9.3. promover a oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre a presença dos pressupostos da mencionada medida cautelar;
 - 9.4. dar ciência desta deliberação à agravante, à empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à Autoridade Portuária de Santos S.A.
10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2037-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2038/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.794/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria Federal de Controle Interno - CGU; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.



5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional integrada a aspectos de conformidade, realizada com o objetivo de avaliar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

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

9.1. determinar ao Comando do Exército, com fundamento nos arts. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, inciso I, e 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação, com atividades, responsáveis e cronograma, destinado a concluir a separação entre as atividades regionais de auditoria interna e as estruturas responsáveis por funções típicas de gestão, inclusive a Secretaria de Economia e Finanças, mantendo sob responsabilidade do Centro de Controle Interno do Exército a direção, o planejamento, a supervisão e a revisão dos trabalhos e preservando a atuação regionalizada, as capacidades existentes e a continuidade das atividades;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. o Ministério da Defesa e a Controladoria-Geral da União, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e em articulação com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promovam avaliação institucional documentada das alternativas de aprimoramento do sistema de controle interno da Defesa, considerando a preservação e o aperfeiçoamento das auditorias internas próprias das Forças, o fortalecimento do papel coordenador estratégico e de supervisão técnica da Ciset-MD e formas complementares de atuação da SFC/CGU, na perspectiva de uma supervisão sistêmica e integrada;

9.2.2. o Ministério da Defesa, por intermédio da Ciset-MD e em articulação com os centros de controle interno das Forças Singulares, fortaleça a coordenação, a integração e a supervisão técnica das atividades de auditoria interna, mediante participação da Ciset-MD na definição das prioridades gerais dos planejamentos anuais, acompanhamento dos resultados, identificação de riscos comuns, difusão de boas práticas e apresentação de informações consolidadas ao Ministro de Estado da Defesa, e avalie a revisão do art. 1º do Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa MD 12/2019), para explicitar sua competência de coordenação estratégica e supervisão técnica no âmbito ministerial, à luz do art. 22 da Lei 10.180/2001 e do art. 10 do Anexo I do Decreto 11.337/2023;

9.2.3. o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com o apoio dos respectivos centros de controle interno, avaliem a política de rotatividade e adotem mecanismos de retenção de pessoal qualificado e de preservação da continuidade técnica, bem como fortaleçam as salvaguardas de objetividade e autonomia nos processos de avaliação, movimentação e designação dos auditores, adotando, quanto a militares temporários, inativos em Prestação de Tarefa por Tempo Certo e demais vínculos não permanentes, critérios objetivos de seleção e regras de impedimento e suspeição, restringindo-se, quando for o caso, sua atuação a funções de apoio técnico, mentoria ou acompanhamento, sem protagonismo decisório;

9.2.4. a Ciset-MD e os centros de controle interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica aprimorem a seleção, a movimentação e a capacitação dos auditores internos, com definição de matriz de competências técnicas e interpessoais e níveis mínimos de proficiência, identificação de lacunas técnicas e acompanhamento da carga horária anual de capacitação, na linha da Deliberação CCCI 2/2024;



9.2.5. os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica adotem mecanismos institucionais que reduzam o risco de conflito de interesses na avaliação de desempenho dos militares que atuam como auditores internos, bem como seus reflexos nos processos de promoção, movimentação e designação para oportunidades inerentes às suas carreiras;

9.2.6. os centros de controle interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica adotem as medidas necessárias para conduzir os trabalhos de auditoria interna no sistema informatizado oferecido pela Controladoria-Geral da União, observado o art. 9º, inciso VIII, do Decreto 12.069/2024, adotando, no caso de comprovada incompatibilidade técnica desse sistema com os demais sistemas utilizados pela respectiva Força ou de risco à guarda de dados sigilosos, solução alternativa comum às três Forças, em respeito aos princípios da economicidade e da eficiência;

9.2.7. o Centro de Controle Interno do Exército e o Centro de Controle Interno da Aeronáutica avaliem a ampliação das auditorias em programas e projetos estratégicos sob suas responsabilidades, evidenciando nos planejamentos os riscos associados e as razões técnicas para a seleção, postergação ou não seleção, consideradas a materialidade, a relevância estratégica, a complexidade, a capacidade operacional, a qualificação das equipes e a oportunidade da atuação;

9.2.8. o Centro de Controle Interno do Exército adote, nos trabalhos de consultoria e de avaliação, o rodízio de ênfase previsto no subtítulo 4.1.5.2 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (IN CGU 8/2017) ou motive no respectivo Plano Anual de Auditoria Interna a repetição de objetos;

9.2.9. o Centro de Controle Interno da Aeronáutica avalie a conveniência de empregar técnicas de auditoria assistidas por computador e de auditoria contínua, a exemplo das práticas do Centro de Controle Interno da Marinha, para aprimorar a efetividade e a tempestividade dos trabalhos, nos termos do subtítulo 4.3.4.6.11 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental;

9.2.10. a Controladoria-Geral da União, mediante participação das partes interessadas, promova ciclo de difusão, discussão e, se necessário, revisão e complementação dos normativos ou orientações técnicas que disciplinam as atividades de supervisão técnica e orientação normativa voltadas aos órgãos setoriais de controle interno;

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

9.3.1. à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa de que:

9.3.1.1. o exercício meramente formal da supervisão técnica e a ausência de orientação normativa sobre as unidades setoriais de controle destoam do dever positivado nos parágrafos únicos do art. 10-B do Decreto 5.417/2005, do art. 11-A do Decreto 5.751/2006 e do art. 11 do Decreto 11.237/2022, que sujeitam as unidades setoriais de controle das Forças à supervisão técnica e à orientação normativa da Ciset-MD, bem como das orientações correlatas (IN CGU 3/2017, item 28; IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.8 e glossário; Portaria Normativa MD 12/2019, Anexo IV, art. 1º, § 3º);

9.3.1.2. a ausência de atuação diante das reiteradas e significativas taxas de descumprimento da carga horária mínima anual de capacitação dos auditores internos do SisCIEEx e do Cenciar evidenciou fragilidade no exercício de seu dever de supervisão técnica, em afronta ao art. 1º, inciso IV, do Anexo IV da Portaria Normativa GM-MD 12/2019 e aos preceitos do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental sobre o tema;

9.3.2. aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica de que a elaboração dos Planos Anuais de Auditoria Interna sem considerar as expectativas da alta administração, nela incluído o Ministro de Estado da Defesa, destoa da IN CGU 8/2017 (subtítulo 4.1 e glossário);

9.3.3. ao Centro de Controle Interno do Exército de que a definição centralizada dos objetivos, dos escopos e das matrizes de planejamento dos trabalhos individuais de auditoria, sem a participação efetiva das equipes executoras, destoa da seção 4.3 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental;



9.4. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.5. determinar à AudDefesa que monitore o cumprimento do item 9.1 e a implementação das recomendações do item 9.2, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020; e

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Defesa, aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, à Controladoria-Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2038-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2039/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.060/2026-8.

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

3. Embargante: Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional São Paulo/SP (33.683.111/0009-56).

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

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

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

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) contra o Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração para acolhê-los, com efeitos infringentes, para sanar a obscuridade apontada;

9.2. conferir a seguinte redação ao subitem 9.4 do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário:

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

9.3. manter inalterados os demais termos do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao denunciante.



10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2039-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2040/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.241/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Relatório de Auditoria).
3. Embargante: Ministério da Educação.
4. Unidades jurisdicionadas: Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do ABC; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Ministério da Educação; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro - Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino -Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pela União (Ministério da Educação) contra o Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, proferido em processo de auditoria operacional que avaliou o acesso e a ociosidade (não ocupação) de vagas nos cursos de graduação das universidades federais,

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

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração para tornar sem efeito o item 9.1.1 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, em razão da perda superveniente de objeto decorrente da publicação do Decreto 12.456, de 19 de maio de 2025;

9.2. manter inalterados os demais termos do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Educação.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2040-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2041/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.978/2025-4.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

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 de relatório de acompanhamento que apresenta os resultados do primeiro ciclo de monitoramento contínuo das operações com valores mobiliários e dos desequilíbrios atuariais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas por entes públicos federais, referente ao período de janeiro de 2022 a dezembro de 2025,

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

9.1. aprovar o Relatório Consolidado de Monitoramento Contínuo das Entidades Fechadas de Previdência Complementar Patrocinadas por Entes Públicos Federais, constante da peça 26, nos termos dos arts. 8º e 11 da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, do voto que o fundamenta e do relatório consolidado constante da peça 26 à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, às Entidades Fechadas de Previdência Complementar abrangidas pelo monitoramento e aos respectivos patrocinadores públicos federais, em observância ao disposto no art. 11, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 99/2025;



9.3. autorizar a autuação dos processos de fiscalização relativos aos objetos selecionados no documento de priorização constante da peça 25, para realização da auditoria anual prevista no art. 9º da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros para adoção das providências a seu cargo.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2041-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2042/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.520/2018-3.

1.1. Apenso: 008.537/2022-4; 026.856/2020-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Federação das Indústrias do Distrito Federal (00.349.084/0001-73); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83).

3.2. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Marco Antonio Areias Secco (530.158.949-00); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34).

4. Unidades jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai No Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi No Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/E/OAB-DF), Antonio Luiz Barbosa de Alencastro (44100/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; André Luis Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF), representando Jamal Jorge Bittar; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Distrito Federal; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Federação das Indústrias do Distrito Federal; Daniel Fonseca Roller (17568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Senai No Distrito Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de irregularidades na gestão de entidades integrantes do Sistema Indústria do Distrito Federal, em fase de apreciação das razões de justificativa apresentadas em cumprimento às audiências determinadas pelos itens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024-TCU-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. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e por Maria Gricélia Pinheiro de Melo;

9.2. considerar revel Marco Antônio Areias Secco, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando-lhe o acolhimento parcial das razões de justificativa no tocante às circunstâncias objetivas, com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU;

9.3. excluir Albano Esteves de Abreu da relação processual;

9.4. dar ciência ao Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) e ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades:

9.4.1. a concessão de adiantamentos de repasses regulamentares por estimativa orçamentária sem a devida incidência de atualização monetária desde a data dos repasses até a formalização do ajuste de contas afronta os princípios da economicidade e da eficiência insculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal;

9.4.2. a contratação de operações de crédito garantidas por gravame ou alienação fiduciária sobre bens imóveis da entidade sem a prévia e expressa autorização do Conselho Nacional, descumpra o art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi;

9.4.3. a realização de empréstimos bancários ou repactuações financeiras sem a prévia instrução do processo com cotações e pesquisas de mercado que comprovem a obtenção das taxas de juros mais vantajosas ofende os princípios da impessoalidade e da economicidade estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal;

9.4.4. a ausência de segregação contábil das receitas de origem compulsória/pública em relação às receitas privadas de entidades mantidas pelo Sistema S (a exemplo do IEL/DF) configura irregularidade, pois, embora a entidade mantida não seja obrigada a discriminar a fonte de custeio de cada despesa, cabe-lhe o ônus de comprovar a origem estritamente privada dos recursos caso queira afastar a fiscalização do Tribunal sobre atos de gestão questionados, conforme entendimento firmado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário;

9.4.5. a omissão dos associados mantenedores do Sistema S no dever de fiscalizar e vedar o custeio de despesas pessoais em favor de dirigentes, a exemplo de moradia, está em desacordo com as vedações de concessão de vantagens de caráter pessoal previstas nos artigos 8º e 9º do Estatuto do IEL/DF;

9.5. notificar o Sesi/DF, o Senai/DF, o IEL/DF, a Fibra/DF, os responsáveis e a curadora legal de Albano Esteves de Abreu acerca do teor desta deliberação;

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2042-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2043/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.988/2025-0.



2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Desestatização)
3. Embargante: Ministério das Comunicações
4. Unidade: Ministério das Comunicações
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves, Daniela Perez Fernandez Ravena e Priscilla Rolim de Almeida, Advogados da União (SUB-EX/CGU/AGU)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela União (Ministério das Comunicações) contra o Acórdão 1.229/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal reconheceu a ausência de óbices à realização das licitações do lote piloto de outorgas de radiodifusão e, no que interessa à embargante, expediu determinações dirigidas ao Ministério das Comunicações nos itens 9.1.1 e 9.1.2,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 287 do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar conhecimento deste acórdão à embargante, encaminhando-lhe cópia do voto que fundamenta esta decisão, onde estão esclarecidos os fundamentos para a rejeição de seus requerimentos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2043-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2044/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.235/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados e Representante:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego
 - 3.2. Representante: Escala Comunicação & Marketing Ltda.
4. Unidade: Coordenação Geral de Recursos Logísticos – Ministério do Trabalho e Emprego
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: Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Escala Comunicação & Marketing Ltda.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na condução da Concorrência 90001/2025, sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo objeto é, em síntese, a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, com valor estimado em R\$ 19.094.123,00;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 169, II, 235 e 237, VII, 250, II e III, do Regimento Interno deste Tribunal, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 4º, I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;

9.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

9.3. revogar a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.079/2026-Plenário;

9.4. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 15 (quinze) dias, como condição para o prosseguimento da Concorrência 90001/2025:

9.4.1. promova o retorno do certame à fase de julgamento das propostas, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, em vista das seguintes irregularidades verificadas:

9.4.1.1. ausência de justificativas suficientes, específicas e pormenorizadas para as notas atribuídas a determinados subquesitos das propostas técnicas, mediante utilização de manifestações genéricas, agrupadas e incapazes de demonstrar objetivamente os critérios considerados na avaliação das licitantes, em afronta ao princípio da motivação insculpido no art. 50 da Lei 9.784/1999; e

9.4.1.2. ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos e subquesitos em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão técnica, bem como da ausência de registro formal, em ata, das razões que fundamentaram a manutenção das pontuações divergentes, em desacordo com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, com o art. 6º, § 1º, da Lei 12.232/2010, com o art. 29, inciso III, da Instrução Normativa - Secom 1/2023 e com os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.4.2. encaminhe as planilhas consolidadas e demais relatórios elaborados pela subcomissão técnica, que comprovem a motivação adequada e suficiente para cada nota atribuída a cada licitante, bem como a reavaliação das notas discrepantes em mais de 20% da pontuação máxima do subquesito, conforme estabelece a legislação aplicável;

9.5. recomendar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para que, considerando as suas atribuições definidas no art. 6º, inciso IV, do Decreto 6.555/2008, e no art. 1º, inciso XV, do Anexo I, do Decreto 11.362/2023, avalie a conveniência e oportunidade de regulamentar as avaliações dos planos de comunicações pela subcomissão técnica em licitações para contratação de serviços de publicidade, comunicação institucional e comunicação digital prestados a órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, de maneira a reduzir o grau de subjetividade, por meio da definição da abrangência e do nível de detalhamento das justificativas a serem acostadas à planilha consolidada de julgamento;

9.6. comunicar esta decisão à representante, à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;

e

9.7. arquivar os autos, sem prejuízo de monitorar a determinação e a recomendação previstas nos subitens retro.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2044-30/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

ACÓRDÃO Nº 2045/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.858/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
4. Unidade: Coordenação Geral de Execução Financeira – Mapa
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: Júlio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149), representando o denunciante

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90011/2026, conduzido pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), cujo objeto consiste na contratação de serviços contínuos de supervisores administrativos e engenheiros, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente denúncia e, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. indeferir o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 9.3. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informações pessoais do denunciante;
- 9.4. comunicar esta decisão ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao denunciante; e
- 9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2045-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2046/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.965/2026-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Ivaí Engenharia de Obras S.A.
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
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: Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB/PR 53.450), Isabella Felix da Fonseca (OAB/DF 57.461) e outros, representando Ivaí Engenharia de Obras S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90500/2025, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para a contratação integrada da elaboração dos projetos e execução de obras na BR-101/SE, Lote 5.2;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235, e 237, inciso VII, do Regimento Interno-TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da representação;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;
- 9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
- 9.4. comunicar a deliberação à representante e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; e
- 9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2046-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2047/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.941/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 522/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal proferiu determinações sobre as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de contratos de concessão ferroviária, tratando o presente processo, especificamente, das medidas adotadas em relação à Malha Oeste, concedida à Rumo Malha Oeste S.A.;

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



9.1. considerar em cumprimento as determinações contidas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário no que tange à Malha Oeste;

9.2. restituir os autos à AudPortoFerrovia para prosseguir o monitoramento; e

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2047-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2048/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.094/2026-3.

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

3. Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim

4. Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE

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: Octávio Augusto Carneiro Pereira (OAB/DF 21.262), Viviana Todero Martinelli Cerqueira (OAB/DF 32.664) e outros, representando Fundação Habitacional do Exército – FHE; Filipe Jordão Monteiro (OAB/SP 326.197), representando Samia de Souza Bomfim

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação a respeito de alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já tenha sido objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), ainda não integra formalmente o patrimônio da FHE,

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 16 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas;

9.2. comunicar este acórdão à Fundação Habitacional do Exército (FHE) e à representante.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2048-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



ACÓRDÃO Nº 2049/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.550/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação e Secretaria de Educação do Estado do Piauí
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o acompanhamento referente à implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no Estado do Piauí,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 7º, § 3º, inciso II, 11, caput, e 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Educação (MEC) que:

9.1.1. estabeleça, no âmbito da assistência técnica prestada pelos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, critérios objetivos de priorização e plano de monitoramento de escolas com taxas de alfabetização inferior a 50% e de municípios prioritários, em especial aqueles com acentuado risco de não atingimento das metas estabelecidas no CNCA, considerando a possibilidade de prever número maior de articuladores ou remanejamento entre gerências regionais, em municípios de médio e grande porte, em comparação ao quantitativo designado para municípios de pequeno porte;

9.1.2. forneça orientações técnicas às redes de ensino para o atendimento pedagógico dos estudantes e turmas não contempladas pelas avaliações padronizadas, especialmente no âmbito do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e das Avaliações Contínuas de Aprendizagem (ACA), de forma a:

9.1.2.1. promover a adoção de estratégias de avaliação formativa e diagnóstica complementares;

9.1.2.2. orientar a implementação de práticas pedagógicas inclusivas e adaptadas às especificidades dos estudantes; e

9.1.2.3. instituir mecanismos de acompanhamento contínuo da aprendizagem desses públicos;

9.1.3. em articulação e com o apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep):

9.1.3.1. elabore orientações técnicas direcionadas às ações de alfabetização, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), visando a padronizar procedimentos nas secretarias estaduais de educação, principalmente sobre diretrizes para realizar a avaliação estadual relativa a alunos com deficiência, de modo a assegurar sua plena integração à Política Nacional de Educação Inclusiva (Decreto 12.868/2025);

9.1.3.2. organize, junto com as secretarias estaduais e municipais de educação, por meio dos encontros técnicos com os Comitês Estratégicos Estaduais (CEEC) e o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), a criação de estratégias nos respectivos sistemas estaduais de educação, ou sistemas alternativos, para: i) assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência participantes das avaliações estaduais de Língua Portuguesa e Matemática, realizadas anualmente pelas redes estaduais e municipais integradas nesses sistemas; ii) promover análise de resultados e monitorar a

quantidade de alunos com deficiência participantes; e iii) identificar os recursos de acessibilidade e tecnologias assistivas ofertados pelas redes;

9.1.3.3. oriente e ofereça o suporte técnico adequado às secretarias estaduais de educação, visando divulgar os resultados desagregados provenientes dos sistemas estaduais às redes municipais de educação, de forma a possibilitar, às redes escolares, o acesso aos dados por escola e por turma, referentes à alfabetização no 2º ano do ensino fundamental, a fim de utilizá-los para fins pedagógicos, promovendo maior transparência e controle social; e

9.1.3.4. elabore estudo técnico para viabilizar as adequações pertinentes nos sistemas de coleta e de tratamento de dados das secretarias estaduais de educação com o objetivo de que, nas avaliações estaduais, possam publicar os quantitativos de estudantes participantes e não participantes da avaliação para a obtenção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), de modo a:

9.1.3.4.1. explicitar o quantitativo total de estudantes elegíveis para participar da avaliação, relativamente ao número total de estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental, por estado e por município;

9.1.3.4.2. informar o número de estudantes efetivamente avaliados, por estado e por município;

9.1.3.4.3. divulgar o número e o percentual de estudantes não participantes, com a devida classificação dos motivos da não participação, inclusive aqueles decorrentes de limitações associadas à padronização dos instrumentos avaliativos, por estado e por município; e

9.1.3.4.4. divulgar, ainda, o número de estudantes da educação especial (estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades), quando houver a inclusão nos sistemas estaduais de educação de funcionalidade que permita essa identificação;

9.1.4. sob a coordenação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), em articulação com a Secretaria de Educação Básica (SEB), amplie as ações de assistência técnica e de formação continuada às redes de ensino, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente quanto ao uso de estudo de caso e do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), à adoção do Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e à garantia de participação dos estudantes públicos da educação especial nas avaliações formativas, com as devidas adaptações;

9.1.5. por meio de sua Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam), publique, eletronicamente, nos boletins de acompanhamento do CNCA, o percentual de municípios que elaboram suas políticas municipais de alfabetização, com incentivo para que se atinja 100% em todos os estados, e oriente as secretarias municipais de educação na elaboração de suas respectivas políticas, em cumprimento ao disposto nos arts. 20 da Lei 15.247/2025 e 25 do Decreto 11.556/2023, contemplando, no mínimo:

9.1.5.1. diagnósticos de aprendizagem;

9.1.5.2. critérios objetivos para pactuação de metas municipais de alfabetização, preferencialmente com separação das metas por escola;

9.1.5.3. plano de formação de professores; e

9.1.5.4. indicadores de monitoramento e cronograma de implementação das ações; e

9.1.6. aperfeiçoe a Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem do CNCA, com a finalidade de assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência;

9.2. comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e à Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc-PI) a importância de este último órgão elaborar guias de orientação para as redes municipais sobre como proceder na avaliação formativa interna dos alunos com deficiência, no âmbito do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC) e do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (Saepi), em relação às avaliações externas, especialmente quanto ao estudo de caso e ao PAEE citados no Decreto 12.686/2025, sem prejuízo de medidas adicionais que o TCE-PI considerar pertinentes no âmbito de sua competência;

9.3. comunicar, ainda, ao TCE-PI:



9.3.1. a ausência de informações relevantes sobre a participação de professores nas formações de alfabetização no PPAIC, a fim de que avalie a conveniência e a oportunidade de atuar junto à Seduc-PI para criar mecanismos de coleta de dados detalhados sobre essa participação e respectivas avaliações realizadas pelas redes educacionais estadual e municipais; e

9.3.2. os achados relativos à execução do Prêmio Alfa-10, a fim de que avalie, igualmente, a pertinência de adotar providências quanto ao acompanhamento da regularização do pagamento da premiação às escolas vencedoras e do adequado cumprimento das disposições do programa referentes ao apoio técnico-pedagógico que deve ser prestado às escolas assistidas;

9.4. comunicar à Seduc-PI as fragilidades identificadas na execução do programa, especialmente no que se refere à não efetivação tempestiva do pagamento do prêmio Alfa-10 e à não consolidação das ações de cooperação pedagógica entre escolas, para que adote as medidas administrativas necessárias ao saneamento das inconsistências verificadas e ao fortalecimento da governança do instrumento; e

9.5. autorizar o monitoramento das medidas adotadas para implementar as recomendações do subitem 9.1.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2049-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2050/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.679/2025-4.

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

3. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)

4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/175.655.300-6, de titularidade de Francinete Raimunda Silva Pereira;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 212; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação,



para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2017	273,29
7/10/2019	670,15
7/2/2019	670,15
7/3/2018	626,15
8/11/2018	626,15
5/7/2019	670,15
10/9/2018	626,15
6/10/2017	609,15
5/4/2019	670,15
8/9/2017	656,00
19/7/2017	0,04
8/1/2018	609,15
8/11/2017	609,15
7/2/2018	626,15
12/3/2019	670,15
5/10/2018	626,15
6/9/2019	499,00
7/12/2017	609,15
7/8/2018	626,15
7/12/2018	477,00
3/2/2020	667,10
19/7/2017	530,96
6/7/2018	626,15
7/2/2020	708,10
6/9/2019	670,15
7/6/2019	670,15
7/11/2019	667,10
8/9/2017	273,29
7/8/2019	670,15



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
8/1/2019	626,15
7/12/2018	626,15
10/9/2018	477,00
8/5/2019	670,15
7/6/2018	626,15
6/12/2019	667,10
8/5/2018	626,15
7/8/2017	937,00
6/12/2019	499,00
6/4/2018	626,15

9.3. aplicar ao responsável Francisco das Chagas Sousa multa proporcional ao dano ao erário no montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

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

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2050-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2051/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.682/2025-5.

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

3. Interessado e Responsável:



- 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social
 3.2. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)
 4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN
 5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
 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:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/176.498.006-6, de titularidade de Severina Oliveira da Silva;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 212; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2019	954,00
4/5/2020	522,50
1/6/2018	954,00
1/4/2020	1.045,00
1/11/2017	937,00
1/11/2018	954,00
4/9/2017	905,76
1/3/2019	998,00
1/12/2017	937,00
3/12/2018	954,00
1/3/2018	954,00
1/12/2017	195,21
1/4/2019	998,00
2/12/2019	499,00
1/8/2019	998,00
3/9/2018	954,00
3/9/2018	477,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/12/2019	998,00
2/5/2019	998,00
3/6/2019	998,00
1/2/2018	954,00
3/12/2018	477,00
2/9/2019	499,00
4/5/2020	1.045,00
2/7/2018	954,00
2/10/2017	937,00
1/2/2019	998,00
2/5/2018	954,00
1/10/2018	954,00
4/9/2017	195,20
1/10/2019	998,00
1/8/2018	954,00
2/1/2018	937,00
2/4/2018	954,00
2/3/2020	1.045,00
2/1/2020	998,00
1/7/2019	998,00
4/9/2017	0,04
3/2/2020	1.039,00
1/11/2019	998,00
2/9/2019	998,00

9.3. aplicar ao responsável Francisco das Chagas Sousa multa proporcional ao dano ao erário no montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

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

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e



9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2051-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2052/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.381/2025-0.

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

3. Representante: Senador Rogério Simonetti Marinho

4. Unidades: Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Política Econômica

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação formulada pelo Senador Rogério Simonetti Marinho a respeito de possíveis irregularidades na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, relacionadas à alegada subestimação das dotações destinadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso III, 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, bem como no parecer da unidade técnica, em:

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

9.2. informar ao representante que:

9.2.1. no que se refere ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), a divergência apontada decorreu de erro material na alocação interna de dotações entre planos orçamentários no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, sem impacto sobre o montante global da ação orçamentária 00H4 – Seguro-Desemprego, tendo a inconsistência já sido corrigida, de modo que a dotação atualizada do benefício passou a corresponder a R\$ 6,48 bilhões; e

9.2.2. quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a pretensão deduzida na representação foi, em essência, atendida pelo Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, proferido no âmbito do acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (TC 017.113/2025-3), por meio do qual o Tribunal identificou fragilidades na metodologia de cálculo das estimativas de despesa do benefício e expediu deliberações voltadas ao aprimoramento da transparência, da reprodutibilidade e da consistência metodológica das projeções orçamentárias;

9.3. comunicar esta decisão ao representante e às unidades jurisdicionadas; e



9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2052-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2053/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.560/2026-4.

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: Ivan Bais Bastos (217.106.678-42).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: 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 Ivan Bais Bastos, em razão de irregularidades identificadas em consultas, emissão de cartões, geração de senhas e ativação de dispositivos em contas de depósito de clientes, com posterior movimentações fraudulentas mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos, fatos ocorridos no âmbito da Agência Itatiba/SP.

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

9.1. considerar revel o responsável Ivan Bais Bastos, 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 Ivan Bais Bastos, 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/3/2023	273.258,21
31/3/2023	14.668,84
5/4/2023	192.687,14



20/4/2023	395.772,75
2/6/2023	128.283,90

9.3. aplicar ao responsável Ivan Bais Bastos, 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\$ 100.000,00, 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 Ivan Bais Bastos 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 de São Paulo, 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 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.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2053-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2054/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.185/2025-3.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.

4. Órgão: Comando do Exército.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, que expediu determinação ao Comando do Exército,

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 cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário;
- 9.2. autorizar o prosseguimento do monitoramento;
- 9.3. comunicar a prolação deste Acórdão ao Comando do Exército; e
- 9.4. arquivar o processo com base no art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2054-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2055/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.476/2025-8.
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. Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07); Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão concessão irregular de benefício previdenciário.

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

- 9.1. considerar revéis as responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- 9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Adeobiane



Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/2/2012	622,00
25/4/2014	0,30
28/10/2013	0,30
25/3/2013	678,00
26/6/2012	622,00
27/11/2012	0,50
25/6/2013	678,00
25/11/2013	678,00
25/2/2014	724,00
24/5/2013	678,00
25/9/2013	678,00
25/7/2012	622,00
28/1/2014	0,30
24/12/2013	0,30
25/4/2013	0,30
26/7/2013	0,30
26/7/2013	678,00
24/4/2012	622,00
25/6/2013	0,30
25/5/2012	622,00
25/4/2013	678,00
27/11/2012	622,00
29/1/2013	678,00
25/3/2014	724,00
26/8/2013	0,30
25/11/2013	339,00
27/8/2012	311,00
27/5/2014	724,00
24/12/2013	678,00
21/12/2012	622,00
28/2/2012	2.251,66
27/8/2012	622,00
29/3/2012	622,00
24/9/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/8/2013	678,00
22/2/2013	678,00
28/2/2012	0,50
26/8/2013	339,00
27/5/2014	0,30
28/1/2014	724,00
25/4/2014	724,00
25/2/2014	0,30
27/11/2012	311,00
26/6/2012	0,50
25/5/2012	0,50
25/3/2014	0,30
28/10/2013	678,00
25/7/2012	0,50
29/1/2013	0,50
28/2/2012	27.517,00
28/2/2012	4.019,84
25/3/2013	0,30
24/5/2013	0,30
25/11/2013	0,50
22/2/2013	0,30
25/9/2013	0,30
24/9/2012	0,50
24/4/2012	0,50
27/8/2012	0,50
25/10/2012	622,00
21/12/2012	0,50
25/10/2012	0,50

9.3. aplicar, individualmente, às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 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	Multa (R\$)
Adeobiane Maria de Carvalho	11.500,00
Silvana Rodrigues Ribeiro	22.500,00



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-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. considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho e inabilitá-las para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.8. comunicar esta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e às responsáveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2055-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2056/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.706/2025-7.

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: Myke Oliveira Gomes (054.067.897-08).

3.3. Embargante: Myke Oliveira Gomes (054.067.897-08).

4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

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

8. Representação legal: Fernando Augusto Sartori (23047/OAB-PR), representando Myke Oliveira Gomes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes contra o Acórdão 1963/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o ao ressarcimento dos prejuízos suportados pela Caixa Econômica



Federal, aplicou-lhe multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, em razão de sua participação em levantamentos fraudulentos de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) realizados na Agência São Pedro da Aldeia/RJ;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante e à Caixa Econômica Federal; e

9.3. informar ao embargante e à Caixa Econômica Federal que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2056-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2057/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.914/2025-9.

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. Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07); Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - 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: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. considerar revéis as responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, condenando-as solidariamente ao pagamento das

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

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	2.373,33
3/8/2012	5.202,10
3/8/2012	0,91
3/8/2012	31.863,66
3/8/2012	622,00

9.3. aplicar, individualmente, às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 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	Multa (R\$)
Adeobiane Maria de Carvalho	8.500,00
Silvana Rodrigues Ribeiro	17.000,00

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-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. considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho e inabilitá-las para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.8. comunicar esta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e às responsáveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.



11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2057-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymmler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2058/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.931/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Real JG Facilities S.A. (08.247.960/0001-62).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (00.489.828/0001-55).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Willer Tomaz de Souza (22.715/OAB-CE) e outros, representando Real JG Facilities S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tendo por objetivo contratar serviços continuados de limpeza predial e manutenção de jardins e áreas verdes, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento integral de materiais, insumos e equipamentos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno e no art. 103 da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, considerá-la improcedente e ainda referendar a revogação da medida cautelar promovida pelo despacho de peça 84;
- 9.2. informar o teor desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à representante;
- 9.3. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2058-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymmler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2059/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.105/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.



3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - Palmas/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5.574/OAB-TO), representando o responsável.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude de habilitação e concessão irregulares de benefício de pensão por morte de trabalhador rural,

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 Gesimário de Franca Carvalho;

9.2. julgar irregulares, 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, as contas de Gesimário de Franca Carvalho, 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 da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
07/04/2009	0,50
07/04/2009	325,50
27/04/2009	465,00
27/05/2009	465,00
25/06/2009	465,00
28/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
31/08/2009	0,25
31/08/2009	193,75
28/09/2009	465,00
28/10/2009	465,00
25/11/2009	465,00
25/11/2009	193,75
28/12/2009	465,00
26/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/08/2011	0,50
26/08/2011	272,50
26/08/2011	545,00
27/09/2011	545,00
26/10/2011	545,00
28/11/2011	545,00
28/11/2011	272,50
26/12/2011	545,00
26/01/2012	622,00
27/02/2012	622,00
27/03/2012	622,00
26/04/2012	622,00
28/05/2012	622,00
26/06/2012	622,00
26/07/2012	622,00
28/08/2012	311,00

26/03/2010	510,00	28/08/2012	622,00
27/04/2010	510,00	27/09/2012	622,00
26/05/2010	510,00	26/10/2012	622,00
28/06/2010	510,00	27/11/2012	311,00
27/07/2010	510,00	27/11/2012	622,00
27/08/2010	255,00	26/12/2012	622,00
27/08/2010	510,00	28/01/2013	678,00
27/09/2010	510,00	25/02/2013	678,00
27/10/2010	510,00	25/03/2013	678,00
26/11/2010	255,00	26/04/2013	678,00
26/11/2010	510,00	27/05/2013	678,00
27/12/2010	510,00	26/06/2013	678,00
27/01/2011	540,00	26/07/2013	678,00
28/02/2011	540,00	27/08/2013	339,00
28/03/2011	545,00	27/08/2013	678,00
26/04/2011	545,00	26/09/2013	678,00
26/05/2011	545,00	28/10/2013	678,00
27/06/2011	545,00	29/11/2013	678,00
26/07/2011	545,00	29/11/2013	339,00

9.3. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, 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 o responsável 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;

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Gesimário de Franca Carvalho e inabilitá-lo 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;



9.7. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, ao responsável, a Ana Carolina Venâncio Ferreira e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2059-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2060/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 010.933/2025-5.

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

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

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

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13		4/12/2014	0,87
6/8/2012	0,87		4/12/2014	724,00
6/9/2012	622,00		7/1/2015	724,00
8/10/2012	622,00		5/2/2015	788,00
7/11/2012	622,00		5/3/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2012	0,87		7/4/2015	788,00
6/12/2012	622,00		7/5/2015	788,00
7/1/2013	622,00		5/6/2015	788,00
6/2/2013	678,00		6/7/2015	788,00
6/3/2013	678,00		6/8/2015	788,00
5/4/2013	678,00		4/9/2015	788,00
7/5/2013	678,00		6/10/2015	788,00
7/6/2013	678,00		6/11/2015	788,00
5/7/2013	678,00		4/12/2015	0,87
6/8/2013	678,00		4/12/2015	788,00
6/9/2013	678,00		7/1/2016	788,00
9/10/2013	678,00		4/2/2016	880,00
6/11/2013	678,00		4/3/2016	880,00
5/12/2013	0,87		6/4/2016	880,00
5/12/2013	678,00		5/5/2016	880,00
7/1/2014	678,00		6/6/2016	880,00
6/2/2014	724,00		6/7/2016	880,00
11/3/2014	724,00		4/8/2016	880,00
4/4/2014	724,00		6/9/2016	880,00
7/5/2014	724,00		7/10/2016	880,00
5/6/2014	724,00		7/11/2016	880,00
4/7/2014	724,00		6/12/2016	0,87
6/8/2014	724,00		6/12/2016	880,00
4/9/2014	724,00		5/1/2017	880,00
7/10/2014	724,00		6/2/2017	937,00
6/11/2014	724,00		6/3/2017	937,00

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data



do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2060-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2061/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 010.935/2025-8.

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

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

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

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente,

condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/5/2012	622,00		8/4/2013	678,00
15/5/2012	622,00		14/5/2013	678,00
8/6/2012	622,00		12/6/2013	678,00
6/7/2012	622,00		8/7/2013	678,00
7/8/2012	622,00		7/8/2013	678,00
10/9/2012	622,00		6/9/2013	678,00
8/10/2012	622,00		7/10/2013	678,00
12/11/2012	622,00		8/11/2013	678,00
7/12/2012	622,00		6/12/2013	0,54
7/12/2012	0,54		6/12/2013	678,00
8/1/2013	622,00		9/1/2014	678,00
8/2/2013	678,00		7/2/2014	724,00
11/3/2013	678,00			

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2061-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2062/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.937/2025-0.

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

3. Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).

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

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

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2012	0,14		3/6/2013	678,00
14/8/2012	165,86		8/7/2013	678,00
17/9/2012	622,00		29/7/2013	678,00
3/10/2012	622,00		2/9/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/11/2012	622,00		30/9/2013	678,00
7/1/2013	0,14		30/10/2013	678,00
7/1/2013	622,00		2/12/2013	0,14
7/1/2013	622,00		2/12/2013	678,00
13/2/2013	678,00		30/12/2013	678,00
5/3/2013	678,00		30/1/2014	724,00
4/4/2013	678,00		5/3/2014	724,00
2/5/2013	678,00		31/3/2014	724,00

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2062-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2063/2026 – TCU – Plenário



1. Processo TCProcesso nº TC 015.871/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Regina Irene Fernandes Sanchez (902.103.528-68).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS – São Paulo/SP - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Regina Irene Fernandes Sanchez em virtude de habilitação e concessão irregulares de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição,

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Regina Irene Fernandes Sanchez, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/05/2012	0,23
23/05/2012	1.285,77
06/06/2012	1.285,77
05/07/2012	1.285,77
06/08/2012	1.285,77
06/09/2012	482,16
06/09/2012	1.285,77
04/10/2012	1.285,77
07/11/2012	1.285,77
06/12/2012	482,16
06/12/2012	1.285,77
07/01/2013	1.285,77
06/02/2013	1.350,82
06/03/2013	1.350,82

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
04/04/2013	1.350,82
07/05/2013	1.350,82
06/06/2013	1.350,82
04/07/2013	1.350,82
06/08/2013	1.350,82
05/09/2013	675,41
05/09/2013	1.350,82
04/10/2013	1.350,82
06/11/2013	1.350,82
05/12/2013	675,41
05/12/2013	1.350,82
07/01/2014	1.350,82
06/02/2014	1.425,92
11/03/2014	1.425,92



9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 a responsável 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;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Regina Irene Fernandes Sanchez e inabilitá-la 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República em São Paulo, à responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2063-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2064/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 011.542/2026-8.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento acerca das barreiras impostas às usuárias do SUS quanto ao acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer do colo do útero no Distrito Federal,



ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. convalidar a autuação do presente processo na modalidade acompanhamento;
- 9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) a conduzir tratativas com vistas à celebração de Compromisso Cidadão com a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), com a participação de representantes da sociedade e demais atores institucionais relevantes, com o objetivo de examinar as causas e buscar soluções eficazes e estruturantes para as barreiras de acesso ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero no Distrito Federal, tendo como projeto piloto a Macrorregião de Saúde 3 do DF;
- 9.3. orientar a unidade técnica a observar, na condução do Compromisso Cidadão, as seguintes diretrizes:
 - 9.3.1. definir, em conjunto com os atores participantes, indicadores, metas, linhas de base e horizonte temporal para avaliação dos resultados;
 - 9.3.2. explicitar a governança do compromisso, com definição de responsabilidades, periodicidade das reuniões, forma de registro das decisões e produtos esperados;
 - 9.3.3. assegurar a participação estruturada de pessoas usuárias do SUS, conselhos de saúde, entidades representativas de pacientes e organizações da sociedade civil com atuação pertinente ao tema;
 - 9.3.4. prever estratégia de avaliação, encerramento ou transição do projeto piloto, contemplando análise dos resultados alcançados, obstáculos remanescentes e eventual possibilidade de replicação da metodologia.
- 9.4. informar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e o Ministério da Saúde acerca desta deliberação.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2064-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2065/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.214/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Valter Viana (655.288.599-72).
4. Órgão/Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul – DSEI-Litoral Sul.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Grazielle Grudzien (107.204/OAB-PR) e outros, representando Valter Viana.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 11/2022, promovido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul para contratação de motoristas ao órgão,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Valter Viana;
- 9.3. dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul e à Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as irregularidades a seguir, identificadas na condução do Pregão 11/2022, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:
 - a) prestação de serviço sem a devida cobertura contratual após o término da vigência de contrato emergencial, ocasionada pela ausência de providências com vistas a assegurar a realização de nova licitação em tempo hábil;
 - b) desclassificação de licitantes sem apresentação de justificativa circunstanciada, o que viola os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação;
- 9.4. informar o teor da presente deliberação ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul, à Secretaria de Saúde Indígena, ao responsável e ao denunciante;
- 9.5. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças que contenham a identificação do denunciante, nos termos do art. 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e
- 9.6. arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno.
10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2065-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus (Relator) e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2066/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.371/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (10.764.307/0001-12).
4. Órgãos: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação acerca de possíveis irregularidades no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) na concessão e pagamento da Retribuição por Titulação (RT), decorrentes da aplicação da regra de equivalência da titulação acadêmica com o Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC).



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

- 9.1. considerar a representação parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2444/2025-Plenário;
- 9.3. recomendar, com base nos arts. 11 da Resolução 315/2020 e 250, III, do Regimento Interno, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que, com base nas suas competências normativas, avalie a conveniência e a oportunidade de rever e aperfeiçoar a redação dos arts. 2º, § 2º, e 17 da Resolução CPRSC 3/2021;
- 9.4. determinar à AudPessoal que monitore o cumprimento do item 9.3, nos termos do art. 243 do Regimento Interno; e
- 9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia e ao Ministério da Educação, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2066-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

ACÓRDÃO Nº 2067/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.941/2022-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (em Solicitação do Congresso Nacional).
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Karine Rodrigues Mattos Bessa (18120/OAB-CE), representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de Solicitação do Congresso Nacional, nesta etapa versando sobre embargos de declaração opostos pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. contra o acórdão 2906/2025-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 e rejeitar os presentes embargos de declaração, mantendo-se inalterada a deliberação embargada; e
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante, informando-lhe que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.



11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2067-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

ACÓRDÃO Nº 2068/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.680/2019-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Responsáveis: Osiris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00) e Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – CNPJ 61.522.512/0001-02 – e Construtora Queiroz Galvão S.A. – atualmente Alya Construtora S.A. – CNPJ 33.412.792/0001-60).
4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade técnica: AudPortoFerrovia.
8. Representação legal: Ulisses Trindade de Faria, OAB/GO 28.716, representando Giuliano Martins Dora, e Alexandre Aroeira Salles, OAB/DF 28.108, e outros, representando as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação dos subitens 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário e 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, o primeiro em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 67/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Queiroz Galvão – atual Alia S.A. – e Camargo Corrêa, tendo como representante a empresa líder Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.), e o segundo referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no mesmo empreendimento,

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 o requerimento de sobrestamento dos autos formulado pelo Consórcio Ferrosul;
- 9.2. excluir Osiris dos Santos da presente relação processual;
- 9.3. considerar Guilherme Romano de Gouveia revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- 9.4. acatar as alegações de defesa do Consórcio Ferrosul e aproveitá-las em relação a Eduardo Werner Hackradt, em relação à irregularidade referente à constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 67/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS);
- 9.5. rejeitar as alegações de defesa de Giuliano Martins Dora e do Consórcio Ferrosul em relação à irregularidade referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no mencionado Contrato 67/2010;



9.6. julgar regulares as contas de Eduardo Werner Hackrad, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.7. julgar irregulares as contas de Guilherme Romano de Gouveia, Giuliano Martins Dora e do Consórcio Ferrosul, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão da irregularidade referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no Contrato 67/2010, condenando-os, 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 da Infra S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas 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;

Valor (R\$)	Data da Ocorrência
1.579.144,30	14/05/2013
133.231,36	18/06/2013
261.483,64	18/07/2013
94.050,99	30/08/2013
445.856,57	31/10/2013
156.583,96	30/11/2013
374.660,98	02/05/2014
20.894,55	30/05/2014
192.267,47	30/06/2014
30.753,12	01/08/2014
945.092,76	31/12/2014

9.8. aplicar a Guilherme Romano de Gouveia, Giuliano Martins Dora e ao Consórcio Ferrosul, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R\$ 450.000,00, 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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 de Goiás, 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 deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2068-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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



ACÓRDÃO Nº 2069/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.350/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Superintendência Regional do Incra No Estado do Paraná.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do terceiro monitoramento para verificar o cumprimento das deliberações constantes dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, ambos do Plenário, pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra-PR),

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 parcialmente cumpridas as determinações constantes dos itens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-Plenário e dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário, dispensando-se a continuidade do monitoramento destes itens;

9.2. considerar não aplicável a determinação constante do item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-Plenário; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2069-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2070/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.834/2020-9.
- 1.1. Apenso: 009.411/2020-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Medicina.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
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 monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Medicina, das determinações contidas nos itens/subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativos à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais e a terceiros, bem como da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar atendidas as determinações constantes dos itens 9.4.1.2 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendida a determinação constantes do item 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.3. considerar não atendida a determinação constante do item 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 90 dias para que o Conselho Federal de Medicina) implemente as providências necessárias para o cumprimento dos subitens 9.4.1.3 e 9.4.1.4 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário ou apresente justificativa em caso de ausência de normatização;

9.5. dar ciência ao CFM de que foi constatada que em seu sítio eletrônico não estão disponíveis normativos internos, como a Instrução Normativa 5/2012 e a Instrução Normativa CFM 10/2020, em desacordo com o disposto no art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e em descumprimento à determinação do item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário;

9.6. determinar a continuação do presente monitoramento;

9.7. apensar o TC 009.411/2020-8 ao TC 008.347/2025-5.

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2070-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

ACÓRDÃO Nº 2071/2026 – TCU – Plenário

1. Processo: TC 019.856/2020-2.

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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Entidade: Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (Conter).

5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Enrique Dorado de Oliveira (54377/OAB-DF), Tuany Le Bonfim Lima (37720/OAB-BA) e outros, representando Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia.

9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Nacional de Técnicos de Radiologia, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativos à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais e a terceiros, bem como da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar não cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.3. fixar novo prazo de noventa dias para que o Conselho Nacional de Técnicos de Radiologia adote as providências necessárias ao integral cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.4.1.2 a 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário ou apresente, quando cabível, justificativa fundamentada para a desnecessidade de regulamentação da matéria;

9.4. determinar o prosseguimento do presente monitoramento;

9.5. informar que esta deliberação estará disponível para consulta, a partir do dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2071-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

ACÓRDÃO Nº 2072/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de acompanhamento autuado em cumprimento ao item 9.1.2 do Acórdão 2.006/2022-TCU-Plenário, que determinou à Segecex que avaliasse a oportunidade de realizar fiscalização sobre os recursos de fomento ao desporto oriundos do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos transferidos às secretarias de esporte ou órgãos equivalentes dos Estados e do Distrito Federal pelo Ministério do Esporte;

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

considerar em cumprimento o item 9.1.2 do Acórdão 2.006/2022-TCU-Plenário (TC 042.576/2021-0), de Relatoria do E. Ministro Marcos Bemquerer;

considerar em cumprimento o item 9.1 do Acórdão 1.488/2025-TCU-Plenário (TC 007.748/2023-0), de Relatoria do E. Ministro Walton Alencar Rodrigues;

com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, recomendar ao Ministério do Esporte (MEsp) que avalie a oportunidade e a conveniência de operacionalizar os recursos lotéricos destinados às secretarias/fundos estaduais e distrital de esporte, inclusive os recursos oriundos de apostas de quota fixa, no módulo Fundo-a-Fundo da Plataforma Transferegov.br, uma vez que ele já dispõe de ferramentas para abertura de contas bancárias específicas e públicas junto ao Banco do Brasil, para acesso às movimentações bancárias e para liberação de recursos após a aprovação de planos de aplicação apresentados por entes federativos;



com fulcro no art. 17, § 2º, da Resolução – TCU 315/2020, dispensar o monitoramento da recomendação exarada na alínea anterior; e
arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

1. Processo TC-007.748/2023-0 (ACOMPANHAMENTO)

- 1.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Esporte (); Secretaria-executiva do Ministério do Esporte ().
- 1.2. Órgão/Entidade: Ministério do Esporte.
- 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 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. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2073/2026 - TCU - Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, incisos II e V, 234 a 236 do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia e arquivar o processo, sem julgamento de mérito, tendo em vista a matéria ter sido tratada no TC 000.600/2025-3 (encerrado) e julgada por meio dos Acórdãos 1.191/2025 e 1.535/2025, ambos do Plenário deste Tribunal, dando ciência da decisão ao denunciante e à Universidade Federal Rural da Amazônia.

1. Processo TC-014.835/2026-6 (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: Universidade Federal Rural da Amazônia.
- 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. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2074/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 43, inciso I, 53 e 55, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, e 235, parágrafo único, do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em não conhecer da denúncia; dar ciência desta deliberação ao denunciante e arquivar o processo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-014.950/2026-0 (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: Fundação Casa de Rui Barbosa.
- 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).



1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2075/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de denúncia acerca de possíveis irregularidades relacionadas ao processo de arrecadação, registro, conciliação, devolução e cotização de contribuições previdenciárias incidentes sobre parcela remuneratória de participantes da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo–Funpresp-Exe.

Considerando que a denúncia apontou as seguintes ocorrências: ambiente de fragilidades de controles no sistema de arrecadação, com indicativo de potenciais irregularidades na atribuição dos valores repassados aos participantes; prejuízo ao fundo, decorrente da contabilização dos valores repassados em mora de forma incorreta;

Considerando que foi realizada inspeção na Funpresp-Exe, com o objetivo de obter informações acerca de possíveis compensações irregulares, dos critérios para contabilização dos encargos moratórios e funcionamento dos sistemas utilizados nos repasses;

Considerando que, no curso da inspeção, foram examinados documentos da Funpresp-Exe relacionados ao fluxo de arrecadação, registro, conciliação, contabilização, devolução e cotização das contribuições previdenciárias, bem como foram analisadas evidências específicas acerca dos repasses efetuados em 5/4/2024 e 11/4/2024 (datas em que o denunciante apontou supostas irregularidades nos repasses efetuados por patrocinadores), incluindo relatórios de conciliação, memórias de cálculo, ordens bancárias, extratos, previsões de recebimento, previsões de pagamento, guia de recolhimento e cargas sistêmicas;

Considerando a conclusão da unidade técnica de que os elementos examinados afastaram a alegação de ausência generalizada de controles no processo de arrecadação;

Considerando que, no tocante às possíveis compensações irregulares, os testes realizados sobre os repasses de 5/4/2024 e 11/4/2024 indicaram que os valores ingressaram na Fundação, foram conciliados, registrados e tiveram as diferenças formalizadas, remanescendo impropriedade formal na compensação operacional entre valores recebidos a maior e valores considerados devidos, sem previsão normativa expressa vigente à época e sem tratamento apartado entre valores a devolver e valores a cobrar/liquidar parcialmente;

Considerando que a unidade técnica considerou que a impropriedade foi mitigada pela atualização dos normativos pertinentes e por procedimentos internos de regularização, cabendo tão somente expedição de ciência à Funpresp-Exe;

Considerando que, em relação à contabilização dos encargos moratórios, a AudBancos apurou que os de origem patronal, estimados em R\$ 21.569,06, foram alocados na conta RAS-FACULT/Conta de Contribuições Facultativas, destinada à contribuição facultativa do participante, incompatível com a natureza dos referidos encargos;

Considerando que os pareceres concluíram por não serem devidas a responsabilização individual dos agentes da Funpresp-Exe nem a revisão das operações de contabilização dos encargos moratórios pretéritos, em razão da baixa materialidade, da ausência de dano material e da existência de lacuna interpretativa no regulamento quanto à conta específica de destino desses encargos;

Considerando a proposta de determinação à Funpresp-Exe, no sentido de impedir a alocação de encargos moratórios do patrocinador na conta de contribuições facultativas;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 235, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da denúncia, para, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, expedir a ciência e a determinação a seguir elencadas, levantar a chancela de sigilo aposta aos autos, à exceção das peças que contém informação pessoal do denunciante, e comunicar o teor deste acórdão ao denunciante e aos demais interessados, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.



1. Processo TC-017.313/2024-4 (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: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo.
 - 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:
 - 1.8.1. dar ciência à Funpresp-Exe, com fundamento no art. 2º, inciso II, e no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a compensação operacional entre valores recebidos a maior e valores considerados devidos, com devolução apenas do saldo líquido, sem previsão normativa expressa vigente à época e sem tratamento apartado entre valores a devolver e valores a cobrar ou liquidar parcialmente, afrontou a lógica prevista nos itens 6.1.3.3, 6.1.3.6 e 6.1.3.7 da Norma de Arrecadação e Cotização das Contribuições então vigente;
 - 1.8.2. determinar à Funpresp-Exe, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 60 dias, adote providências para impedir a alocação de encargos moratórios decorrentes de atraso no repasse de contribuições patronais na RAS-FACULT/Conta de Contribuições Facultativas, devendo registrá-los em conta compatível com a natureza da contribuição principal que lhes deu origem, nos termos dos arts. 13, 17 e 18 do Regulamento do Plano ExecPrev e da orientação constante da Nota Jurídica 1/2025/GEJUR/PRESI/Funpresp-Exe.

ACÓRDÃO Nº 2076/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, 169, inciso III, 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 103, § 1º, e 106, §§ 3º e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 259/2014, em conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos, e:

- encaminhar cópia das peças 3, 4 e 7, bem como da instrução, peça 8, ao INSS e ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre, para ciência e adoção das providências cabíveis quanto à regularidade do benefício de auxílio-doença concedido ao denunciado, especialmente diante dos indícios de exercício de atividade econômica remunerada durante o período de afastamento;
- dar ciência deste acórdão ao denunciante, ao INSS e ao HCPA; e
- arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-022.686/2025-8 (DENÚNCIA)
 - 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
 - 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
 - 1.3. Órgão/Entidade: Hospital de Clínicas de Porto Alegre.
 - 1.4. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2077/2026 - TCU - Plenário



Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 9.4. do Acórdão 1.830/2025-TCU-Plenário, referente à contratação de empresa especializada em tecnologia para atualização e modernização, assistência técnica e operacional, acompanhamento técnico e manutenção de simuladores de direção veicular, com transferência de tecnologia, no âmbito do Serviço Social do Transporte (Sest) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat);

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

- considerar atendida a determinação constante do item 9.4 do Acórdão 1.830/2025-Plenário;
- dar ciência desta deliberação ao Serviço Social do Transporte (Sest) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); e
- apensar os autos ao TC 003.074/2025-0, nos termos do art. 36 da Resolução- TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-003.145/2026-3 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional.
- 1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira (31440/OAB-DF), representando Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional; Fabiano Augusto Martins Silveira (31440/OAB-DF), representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2078/2026 - TCU - Plenário

Vistos e relacionados estes autos de monitoramento do item 9.4 do Acórdão 1.483/2024-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 040.026/2023-0, que apreciou representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa Forza Distribuidora de Máquinas Ltda., noticiando irregularidades no processamento do Pregão Eletrônico 1/2023, conduzido pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento dos Municípios do Centro Oeste do Tocantins;

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

- considerar atendidas as medidas solicitadas no item 9.4 do Acórdão 1.483/2024-TCU-Plenário; e
- apensar os presentes autos ao TC 040.026/2023-0, nos termos do art. 36 da Resolução- TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020.

1. Processo TC-025.010/2024-7 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Órgão/Entidade: Consorcio Intermunicipal de Desenvolvimento dos Municípios do Centro Oeste do Tocantins - Cmco.
- 1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2079/2026 - TCU - Plenário



Vistos e relacionados estes autos que tratam de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Borges & Gomes Engenharia, Consultoria e Soluções Técnicas Ltda., sobre possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90002/2025, com modo de disputa aberto, promovida pela Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Rio de Janeiro, com valor estimado de R\$ 9.053.724,00, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia para a retomada das obras de construção da Unidade Operacional e Delegacia de Três Rios/RJ.

Considerando que o Tribunal, por meio do Acórdão 251/2026-Plenário referendou medida cautelar para que a contratação fosse suspensa, em razão de irregular habilitação da empresa Dream House Construtora Ltda, mediante aceitação de atestado de capacidade técnica de empresa pertencente ao mesmo grupo econômico da licitante;

Considerando que o contrato decorrente da licitação - Contrato 4/2026 - chegou a ser assinado em 4/2/2026 e foi suspenso em 5/2/2026, em razão da medida cautelar concedida;

Considerando que a SRPRF/RJ, em resposta à oitiva desta Corte, reconheceu o vício no procedimento licitatório, submeteu o caso à Consultoria Jurídica e, seguindo orientações desta, conferiu prazo para manifestação da empresa Dream House Construtora Ltda. sobre a anulação do contrato e retorno da licitação à fase de habilitação e instaurou procedimento correcional com o objetivo de apurar eventuais responsabilidades funcionais;

Considerando que a unidade jurisdicionada informou a ocorrência de idêntico vício e adoção das mesmas providências em relação à Concorrência 90001/2025, relativa à contratação para a Unidade Operacional de Japeri/RJ;

Considerando que a Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Rio de Janeiro registrou que as medidas adotadas foram tomadas em caráter preventivo, até a decisão final do Tribunal;

Considerando, por fim, que os argumentos apresentados a esta Corte pela empresa Dream House Construtora Ltda. – em síntese, não vedação, no edital, para utilização de atestado de empresa pertencente ao mesmo grupo econômico, formalismo excessivo e transferência de acervo técnico após a medida cautelar adotada pelo TCU - não são capazes de sanar a irregularidade ocorrida e ensejar a manutenção dos contratos celebrados, conforme percuente análise promovida pela unidade técnica;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos arts. 143, inciso III, 237 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação considerá-la procedente, confirmar a medida cautelar adotada, ante a apreciação do mérito da matéria, expedir a determinação indicada no item 1.7 abaixo, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando ciência do teor desta deliberação à representante e à Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Rio de Janeiro.

1. Processo TC-000.775/2026-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: 5ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/RJ - MJ (00.394.494/0111-70); Dream House Construtora Ltda. (38.327.906/0001-98)

1.2. Órgão/Entidade: 5ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/RJ – MJ

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Ricardo Gomes de Oliveira, representando Borges & Gomes Engenharia, Consultoria e Soluções Técnicas Ltda.; Bruno Luiz da Costa (128339/OAB-PR), Alex Ribeiro Cabral (138482/OAB-RJ) e outros, representando Dream House Construtora Ltda.

1.7. Determinar à 5ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal/RJ que, no prazo de 30 (trinta) dias, comprove a este Tribunal a conclusão das medidas adotadas em decorrência de orientações expedidas por sua Consultoria Jurídica, no sentido de anular os atos de habilitação da



empresa Dream House Construtora Ltda. no âmbito das Concorrências Eletrônicas 90002/2025 e 90001/2025, retornando os procedimentos licitatórios à fase anterior à habilitação (julgamento e habilitação das propostas).

ACÓRDÃO Nº 2080/2026 - 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 8.443/92, c/c os arts. 143, III, 237, parágrafo único, e 250 do Regimento Interno, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, considerar prejudicada a medida cautelar anteriormente deferida e determinar o arquivamento, dando ciência ao representante e à unidade jurisdicionada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-010.050/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Interessados: Codemp Marketing e Empreendimentos Ltda. (51.756.286/0001-70); Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (00.352.294/0001-10)
 - 1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
 - 1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.6. Representação legal: Guilherme Camargo Giacomini (406800/OAB-SP) e Beatriz Cavicchioli de Marino (456297/OAB-SP), representando Eletromidia Concessoes e Participacoes Societarias Ltda.; Eduardo Roberto Stuckert Neto (15214/OAB-DF) e Rafael da Anunciação (29300/OAB-DF), representando Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
 - 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2081/2026 - 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, art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, arts. 143, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno, c/c os arts. 36 e 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, quanto ao processo a seguir relacionado, em conhecer da representação, indeferir pedido de concessão de medida cautelar e determinar apensamento deste processo ao TC 012.809/2026-8, em razão de conexão processual, dando ciência desta deliberação ao representante e à Polícia Rodoviária Federal, de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

1. Processo TC-013.343/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Órgão/: Polícia Rodoviária Federal.
 - 1.2. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
 - 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
 - 1.5. Representação legal: Danillo Hamesses Melo Cunha (14749/OAB-PB), representando C & D Servicos e Leiloes Eireli.
 - 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2082/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se discutem atos de admissão, submetidos, para fins de registro, à apreciação do Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com o art. 71, inciso III, da



Constituição Federal, cadastrados e disponibilizados 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 11 a 13;

Considerando, mediante a abrangência e a profundidade das verificações levadas a efeito, não terem sido encontradas irregularidades nos atos avaliados;

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 ordenar o registro dos atos de admissão 111213/2021 - Naizana Prass, 63780/2021 - Maicon Antonio Medeiros Velho, 111203/2021 - Elisabete Pinheiro da Silva, 113043/2021 - Vanessa Daniela de Matos Rodrigues Goncalves, 78126/2021 - Roberta Vergara Jansen, 113050/2021 - Joao Carlos de Oliveira e 75816/2021 - Bruna Brandao Carlesso do quadro de pessoal do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, nos termos dos pareceres uniformes juntados aos autos:

1. Processo TC-013.845/2026-8 (ATOS DE ADMISSÃO)

1.1. Interessados: Bruna Brandao Carlesso (022.599.370-80); Elisabete Pinheiro da Silva (807.788.870-49); Joao Carlos de Oliveira (707.566.190-68); Maicon Antonio Medeiros Velho (819.530.540-72); Naizana Prass (006.223.660-17); Roberta Vergara Jansen (809.332.970-68); Vanessa Daniela de Matos Rodrigues Goncalves (969.226.210-34)

1.2. Órgão/Entidade: Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

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 2083/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, quanto ao processo a seguir relacionado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

1. Processo TC-037.375/2023-7 (DENÚNCIA)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego.

1.2. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote as seguintes providências:

1.6.1.1. promova o levantamento do sobrestamento da tomada de contas especial relativa às irregularidades de que trata a denúncia do TC 037.375/2023-7 e retome a instrução regular do referido procedimento;

1.6.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, envie documentos e informações atualizadas a respeito do cumprimento da determinação especificada no subitem anterior; e

1.6.2. encaminhar cópia da peça 70 destes autos ao Ministério do Trabalho e Emprego.



ACÓRDÃO Nº 2084/2026 - 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 15 ao representante e ao órgão/entidade e arquivar os presentes autos:

1. Processo TC-014.944/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Órgão/Entidade: Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.
- 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: Davi Gomes de Souza, representando Hypercloud Consultoria e Comercio de Tecnologia Ltda.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2085/2026 - TCU - Plenário

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos por Edson Joaquim de Santana (peça 533) contra o Acórdão 1.918/2026-Plenário, que julgou denúncia sobre possíveis riscos de utilização indevida de recursos públicos pelo Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), envolvendo contratos celebrados com empresas de prestação de serviços.

Considerando que, por meio do Acórdão 2.151/2024-Plenário, o Tribunal acolheu proposta da unidade técnica no sentido de realizar a audiência do ora recorrente, diante do não cumprimento às medidas determinadas no Acórdão 2.756/2020-Plenário, considerando a condição de Diretor Geral do HFB;

Considerando que o Edson Joaquim de Santana apresentou as razões de justificativa à peça 469 e anexos às peças 470- 475, por meio das quais indicou as dificuldades práticas suportadas no período de sua gestão e a ausência de nexo causal;

Considerando que a AudContratações, às peças 494-495, considerou as justificativas do ora recorrente devidamente justificadas e propôs expressamente o seu acolhimento;

Considerando que a unidade técnica concluiu novo parecer às peças 528-530, no qual propôs a procedência parcial da representação, sugerindo ciência ao HFB e arquivamento do feito;

Considerando que o Tribunal, acolhendo os pareceres da unidade técnica, proferiu o Acórdão 1.918/2026-Plenário (Relação 24/2026), para conhecer da representação, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, dando ciência à unidade jurisdicionada de falha identificada nestes autos;

Considerando que o embargante, em suas alegações, declara que omissão no acórdão ora recorrido, vez que não abordou as considerações em relação às suas razões de justificativa;

Considerando que se constata no referido acórdão a ausência da abordagem das razões de justificativa do ora recorrente, não obstante a pretérita proposição de seu acolhimento pela unidade técnica, razão pela qual se consideram pertinentes os presentes embargos de declaração, a fim de sanear tal omissão;

Considerando que, nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, “Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida”;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com base nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/92, c/c o art. 143, inciso IV, alínea



“a”, do Regimento Interno do TCU, em conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los, de modo a retificar o Acórdão 1.918/2026-Plenário e reconhecer, expressamente, o acolhimento das razões de justificativa do Sr. Edson Joaquim de Santana nestes autos, de acordo com o parecer da unidade técnica às peças 494-495, sem prejuízo de comunicar esta decisão ao embargante, ao Hospital Federal de Bonsucesso e à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro.

1. Processo TC-022.262/2017-2 (REPRESENTAÇÃO)
- 1.1. Apenso: TC 001.625/2022-5 (SOLICITAÇÃO).
- 1.2. Embargante: Edson Joaquim de Santana (309.823.247-15).
- 1.3. Unidade Jurisdicionada: Hospital Federal de Bonsucesso.
- 1.4. Relator: Ministro Augusto Nardes.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Augusto Nardes.
- 1.7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.8. Representação legal: Flavia Dias Pestana Santana (204.119/OAB-RJ), representando Edson Joaquim de Santana.
- 1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2086/2026 - TCU - Plenário

Considerando que se trata de denúncia a respeito de possíveis irregularidades na gestão da Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS), relacionadas a empregados a ela vinculados que estariam exercendo atividades laborais referentes a outros vínculos durante o horário de expediente na Agência;

Considerando que, após a realização de diligências, circularizações junto a empresas e entidades e cruzamento de dados com registros do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), verificou-se a subsistência de indícios de acumulação de vínculos e de incompatibilidade de jornadas de trabalho em 43 casos de empregados da AgSUS;

Considerando que as informações colhidas nos autos não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidade em relação aos referidos empregados, remanescendo a necessidade de aprofundamento das apurações por parte da entidade auditada para a correta caracterização das situações supostamente irregulares;

Considerando que compete a este Tribunal, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar a adoção de providências com vistas ao saneamento e à completa apuração dos fatos relatados;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 53 a 55 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso V, alínea “c”, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em: conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal; expedir a determinação constante do subitem 1.8.1 abaixo e dar ciência desta deliberação ao denunciante e à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS), acompanhada da instrução de peça 154.

1. Processo TC-008.583/2025-0 (DENÚNCIA)
- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.3. Unidade Jurisdicionada: Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS.
- 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).



1.7. Representação legal: Keline Josué Magalhães (30265/OAB-CE), representando Ipade - Instituto para o Desenvolvimento da Educação Ltda.; Sávio Carvalho Cavalcante (16215/OAB-CE), Felipe Barreira Uchoa (12639/OAB-CE) e outros, representando Fundação Edson Queiroz; Raffo Lima Ramos (4059/OAB-AM), representando Jaks Serviços Comércio e Representação Ltda.; Alberto Brandão Henriques Maimoni (21144/OAB-DF), Manoel Felipe de Andrade Netto (55085/OAB-DF) e outros, representando Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS; Aline Aguiar Albuquerque Carvalho (25961/OAB-CE), representando Associação Igreja Adventista Missionária - Aiamis; Virginia Gandur Pigari (2641/OAB-RR) e Camilla Franco de Paiva Felippi (2603/OAB-RR), representando Potencia Agrícola Ltda.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. determinar à Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS) que, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, instaure procedimento para investigar o efetivo cumprimento da jornada e/ou escala de trabalho dos empregados abaixo elencados, inclusive mediante análise dos documentos já anexados aos presentes autos e outros que porventura sejam necessários, a fim de avaliar a compatibilidade de jornadas/escalas, bem como o cumprimento de tarefas de cada um deles, em razão dos supostos vínculos com outras empresas/entidades, devendo encaminhar a este Tribunal, no prazo de quarenta e cinco dias, o resultado da investigação devidamente acompanhado de documentos comprobatórios (tais como folha ou espelho de ponto, comprovante de registro de ponto ou ato de desligamento):

- 1.8.1.1. Jardeane Maria da Conceição Costa (CPF 003.046.522-29);
- 1.8.1.2. Henderson Fontes de Sousa (CPF 010.537.383-40);
- 1.8.1.3. Geilson Gonçalves de Lima (CPF 010.761.363-89);
- 1.8.1.4. Aislan Alves de Sousa (CPF 020.605.473-42);
- 1.8.1.5. Paloma Moura de Souza (CPF 028.749.561-20);
- 1.8.1.6. Lucas Souza de Souza (CPF 030.326.352-09);
- 1.8.1.7. Bruna Lima Garcia (CPF 030.386.262-95);
- 1.8.1.8. Maria do Socorro da Silveira Gomes (CPF 293.589.143-00);
- 1.8.1.9. Keila Danielle Ramos de Lima (CPF 537.392.052-53);
- 1.8.1.10. Alex Alves Braga (CPF 716.916.691-72);
- 1.8.1.11. Dênis da Silva Alexandre (CPF 834.830.472-04);
- 1.8.1.12. Raphael de Carvalho Souza (CPF 003.425.751-98);
- 1.8.1.13. Guilherme dos Santos Pinto (CPF 010.431.052-98);
- 1.8.1.14. Débora Barbosa de Sousa Gallina (CPF 014.265.021-84);
- 1.8.1.15. Izamara Neves da Silva Oliveira (CPF 019.776.552-11);
- 1.8.1.16. Izabela Aparecida Barbosa (CPF 020.758.941-08);
- 1.8.1.17. Everton Ferreira Pinto (CPF 021.810.032-97);
- 1.8.1.18. Taise Neves Ferreira (CPF 023.256.441-89);
- 1.8.1.19. Claudiana da Silva Augustinho (CPF 024.320.762-06);
- 1.8.1.20. Roger Henrique Siqueira Silva (CPF 025.492.331-31);
- 1.8.1.21. Odijane Sandy Ferraz Penha (CPF 028.771.852-22);
- 1.8.1.22. Kariny Leles Viana (CPF 031.385.941-82);
- 1.8.1.23. Izael Luiz Nunes Vilela (CPF 034.493.811-56);
- 1.8.1.24. Sérgio Rodrigues Bokoroiaibe (CPF 034.799.961-16);
- 1.8.1.25. Donizete Realino Iranche Xinuli (CPF 041.220.591-27);
- 1.8.1.26. Pedro Henrique de Lima Pimentel (CPF 041.223.462-90);
- 1.8.1.27. Domingos Sávio Rodrigues da Silva (CPF 041.984.742-14);
- 1.8.1.28. Sales Silva Nascimento (CPF 043.643.125-41);
- 1.8.1.29. Dhemelly Victória Barbosa Lopes (CPF 045.208.512-89);
- 1.8.1.30. Andreia Romero (CPF 045.766.011-21);
- 1.8.1.31. Edison Torres Medina (CPF 051.602.541-45);



- 1.8.1.32. Iraldo Bonifácio Soares (CPF 051.928.494-11);
- 1.8.1.33. João Vithor Batista Gomes (CPF 061.723.591-00);
- 1.8.1.34. Jady Marcela Santana da Silva (CPF 073.094.531-66);
- 1.8.1.35. Altamir Ferreira Tiburco (CPF 080.962.927-57);
- 1.8.1.36. Maelso Bispo de Sousa (CPF 105.349.656-79);
- 1.8.1.37. Laicia Soares Malacarne (CPF 109.402.797-97);
- 1.8.1.38. Nassara Socorro Vaughan de Oliveira Brito (CPF 579.089.402-00);
- 1.8.1.39. Edijilson da Rocha Monteiro (CPF 602.482.892-68);
- 1.8.1.40. Angelo Brito Cota (CPF 798.490.832-04);
- 1.8.1.41. Lucernilde da Silva Ribeiro (CPF 832.378.362-49);
- 1.8.1.42. Ronaldo de Oliveira Melo (CPF 925.015.831-91);
- 1.8.1.43. Roberta Vasconcelos de Camargo (CPF 949.667.371-68); e

1.8.2. orientar a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS) que a resposta apresentada deve ser individualizada e devidamente acompanhada de documentos que comprovem o cumprimento da jornada/escala de trabalho junto à Agência, tais como: (i) cópia do cartão ou folha de ponto; (ii) espelho de ponto eletrônico; (iii) comprovante de registro de ponto; dentre outros; ou que atestem que houve o desligamento do(a) empregado(a) da AgSUS dos(s) suposto(s) vínculo(s) apontado(s); bem como estar acompanhada de documentos individualizados referentes à comprovação do efetivo cumprimento das tarefas acordadas junto à Agência.

ACÓRDÃO Nº 2087/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades relacionadas ao Instituto de Desenvolvimento Ambiental e Social da Amazônia (Idasam), entidade privada credenciada no Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (Capda) para executar atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) custeadas por contrapartidas dos incentivos da Lei 8.387/1991, no âmbito da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) (peça 5);

Considerando que a denúncia não preenche os requisitos de admissibilidade do art. 235 do RITCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

Considerando que não se identificam matéria de competência do Tribunal, interesse público nem indícios de irregularidades;

Considerando que não se insere entre as competências do Tribunal a solução de controvérsias entre particulares, nem a prolação de provimentos reclamados por particular na defesa de interesse próprio, matéria afeta ao Poder Judiciário e ao Ministério Público.

Considerando que suspeitas de irregularidade alicerçadas em afirmações genéricas não satisfazem a exigência de “suficientes indícios da suposta irregularidade” a que alude o art. 103 da Resolução TCU 259/2014, como requisito de admissibilidade do processo de denúncia;

Considerando que o pedido de medida cautelar resta prejudicado pelo não conhecimento da denúncia, nos termos da análise empreendida na peça 6;

Considerando que, nos termos da Resolução-TCU 259/2014, a fim de resguardar o sigilo e a proteção do denunciante, qualquer documento em que conste sua identificação será juntado ao processo como peça sigilosa, classificada quanto à confidencialidade como informação pessoal, à luz da Lei 12.527/2011;

Considerando, ainda, que a reclassificação do processo de denúncia como público, após a decisão definitiva, não alcança as peças que contenham a identificação do denunciante, as quais permanecem classificadas como informação pessoal e delas não se concederá vista ou cópia durante o prazo de vigência da restrição, salvo nas hipóteses legais;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso XVI, e 53, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso XXIV; 15,



inciso I, alínea “p”; 143, inciso III; 234 e 235, todos do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em não conhecer a denúncia, por não atender aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU; considerar prejudicado o pedido de medida cautelar, em razão do não conhecimento da denúncia; 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; encaminhar cópia deste acórdão e da instrução (peça 6), ao denunciante e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); e arquivar este processo.

1. Processo TC-015.709/2026-4 (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: Superintendência da Zona Franca de Manaus.
- 1.4. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2088/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de monitoramento do atendimento ao item 9.2 do Acórdão 267/2026-TCU-Plenário, prolatado no âmbito de processo de denúncia acerca de irregularidades na contratação de empresas para fornecimento de medicamentos, produtos hospitalares e odontológicos e materiais permanentes para unidades de saúde do Município de Iracema/RR;

Considerando que, por meio da referida deliberação, o TCU conheceu da denúncia e considerou-a parcialmente procedente, determinando ao Município de Iracema/RR que, no prazo de noventa dias, adotasse providências e informasse a este Tribunal os encaminhamentos iniciais quanto à restituição de R\$ 232.000,00 ao Fundo Nacional de Saúde (item 9.2.1) e de R\$ 128.850,00 ao Fundo Municipal de Saúde de Iracema/RR (item 9.2.2);

Considerando que o Município de Iracema/RR foi devidamente notificado e apresentou tempestivamente, na mesma data da ciência, pedido de parcelamento dos débitos em dezoito parcelas mensais, cumprindo a obrigação de informar os encaminhamentos iniciais fixada no item 9.2 do Acórdão 267/2026-TCU-Plenário;

Considerando que o pedido formulado se amolda à autorização geral de parcelamento em até trinta e seis parcelas já contida no item 9.4 da deliberação monitorada e aos critérios da Súmula-TCU 192, sendo compatível com a condição de município de pequeno porte e com as razões de restrição orçamentária apresentadas;

Considerando que o pleito de autorização para retenção automática de valores nas cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) extrapola o escopo da autorização de parcelamento original, devendo ser indeferido sem prejuízo de eventuais providências próprias junto aos órgãos competentes; e

Considerando a necessidade de diligenciar ao Município de Iracema/RR para a comprovação periódica dos pagamentos e ao Fundo Nacional de Saúde para a atualização das informações de adimplência no SISGRU e no SISTCE;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 26 e 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 217 e 243 do Regimento Interno do TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em considerar cumprida, pelo Município de Iracema/RR, a obrigação de informar os encaminhamentos iniciais



prevista no item 9.2 do Acórdão 267/2026-TCU-Plenário; encaminhar-lhe cópia desta decisão e da instrução de peça 12, e adotar as medidas indicadas no item 1.6 deste acórdão.

1. Processo TC-004.790/2026-0 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Iracema - RR.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. conhecer e deferir parcialmente o pedido de parcelamento formulado pelo Município de Iracema/RR, para autorizar o recolhimento dos débitos referentes aos itens 9.2.1 (R\$ 232.000,00 ao Fundo Nacional de Saúde) e 9.2.2 (R\$ 128.850,00 ao Fundo Municipal de Saúde de Iracema/RR) em 18 (dezoito) parcelas mensais, sucessivas e consecutivas, com a incidência dos encargos legais devidos até a data do pagamento, alertando a municipalidade de que o inadimplemento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor e a imediata cobrança executiva;

1.6.2. indeferir o pedido de autorização para retenção automática de valores nas cotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por ausência de previsão na deliberação anterior;

1.6.3. autorizar as diligências ao Município de Iracema/RR e ao Fundo Nacional de Saúde, nos termos propostos pela unidade instrutora, para o acompanhamento sistemático do adimplemento das parcelas e atualização dos registros competentes; e

1.6.4. restituir os autos à unidade instrutora para manutenção do monitoramento até a quitação integral da dívida.

ACÓRDÃO Nº 2089/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de relatório de acompanhamento autuado em razão de comunicação do Ministro Vital do Rêgo, aprovada pelo Plenário na sessão de 12/6/2019, com o objetivo de identificar e avaliar as medidas adotadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e pelo então Ministério da Infraestrutura (Minfra), atual Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), com o objetivo de fomentar a aviação regional;

Considerando que os autos foram sobrestados em junho de 2020, em razão dos impactos da pandemia de Covid-19 sobre a aviação civil, tendo o sobrestamento sido levantado em 9/6/2021, ante a possibilidade de dar continuidade ao acompanhamento;

Considerando que, ao longo da instrução, foram atualizadas as informações prestadas pela Secretaria Nacional de Aviação Civil acerca dos investimentos em projetos e obras nos aeroportos regionais, abrangendo convênios, termos de compromisso, termos de execução descentralizada e contratos, inclusive aqueles voltados ao Programa de Segurança contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC);

Considerando que foi encaminhada ao gestor, com base no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, proposta de recomendação ao Ministério de Portos e Aeroportos para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de incorporação ao Plano Aeroviário Nacional (PAN) das informações acerca das carências logísticas de cada aeroporto regional, como sinalização vertical, desapropriações, demolição, infraestrutura básica (água, energia, lixo, esgoto), indenização de jazida ou bota-fora, instalação de cerca patrimonial ou operacional e parque de abastecimento de aeronaves, entre outras, com vistas ao aperfeiçoamento da versão atual do plano;

Considerando que o MPOR está aprimorando a metodologia do PAN, no âmbito do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (AmpliAR), com o apoio do Labtrans/UFSC, incluindo informações como cerca patrimonial e manutenção de pavimento no planejamento dos



aeroportos regionais, o que representa aperfeiçoamento do plano, de modo que a oportunidade de melhoria que seria objeto de recomendação acabou sendo implementada no curso dos trabalhos;

Considerando que a iniciativa do Programa AmpliAR está sendo objeto de fiscalização específica no âmbito do TC 016.164/2025-3; e

Considerando ainda que o Ministério de Portos e Aeroportos apresentou manifestação demonstrando a onerosidade da exigência de elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), associada ao elevado risco de não aquisição dos ativos pelo mercado, conforme evidenciado pela análise do custo médio atualizado dos EVTEA das rodadas de concessão (quinta à sétima), estimado em R\$ 5.757.581,47, cujo impacto sobre os investimentos previstos pode ser expressivo, correspondendo, no caso do Aeroporto de Araripina/PE, a 29,4% dos investimentos programados,

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea "a", e do art. 169, inciso V, do Regimento Interno, e de acordo com o parecer emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, em:

- a) considerar cumprido o objetivo do presente acompanhamento;
- b) informar ao Ministério de Portos e Aeroportos e à Agência Nacional de Aviação Civil o teor desta deliberação; e
- c) arquivar os autos.

1. Processo TC-026.790/2019-0 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)

1.1. Apensos: 013.253/2021-2 (ACOMPANHAMENTO); 008.681/2021-0 (MONITORAMENTO).

1.2. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Aviação Civil; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos.

1.3. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2090/2026 - TCU - Plenário

Considerando tratar-se de pedido de prorrogação de prazo (peça 92) protocolado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), solicitando a dilação por 45 (quarenta e cinco) dias do prazo originalmente concedido para o cumprimento da determinação constante do item 9.2 do Acórdão 685/2026-TCU-Plenário;

Considerando que a autarquia justificou o pleito na necessidade de articulação direta e tratativas operacionais com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para a elaboração de Plano de Ação conjunto, tendo a estatal informado necessitar do prazo suplementar até 30/8/2026 para a entrega dos subsídios técnicos indispensáveis;

Considerando que a Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) atestou a legitimidade do requerente (art. 144 do Regimento Interno/TCU), destacou a inexistência de prorrogações anteriores concedidas para este fim e opinou pelo deferimento do pedido com termo final em 4/9/2026 (peça 93);

Considerando que a complexidade técnica envolvida na integração de dados e na construção do plano de ação conjunto, aliada à demonstração de atuação diligente por parte da unidade jurisdicionada, justifica a concessão do prazo complementar almejado;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "e", e 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, em deferir o



pedido de prorrogação de prazo formulado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autorizando a dilação por 45 (quarenta e cinco) dias para atendimento ao item 9.2 do Acórdão 685/2026-TCU-Plenário, contados a partir do encerramento do prazo originalmente concedido (21/7/2026), fixando-se o novo termo final para o dia 4/9/2026, e dar ciência desta deliberação ao requerente e à Dataprev.

1. Processo TC-024.569/2024-0 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência; Instituto Nacional do Seguro Social.

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2091/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia formulada por servidor aposentado do Senado Federal acerca de suposto descumprimento do Acórdão 2.007/2025-TCU-Plenário no exame de seu ato de aposentadoria, envolvendo questionamentos relacionados ao cálculo do benefício especial e à limitação dos proventos, bem como pedido de atuação desta Corte para determinar a revisão dos critérios utilizados pela unidade jurisdicionada na apuração de vantagens previdenciárias que repercutem diretamente em sua situação funcional e patrimonial individual.

Considerando que a denúncia, embora apresente narrativa clara dos fatos e identifique a unidade jurisdicionada responsável, tem como objeto central a revisão do tratamento conferido ao ato de aposentadoria do próprio denunciante, buscando a obtenção de providência destinada a produzir efeitos concretos e individualizados em sua esfera jurídica;

considerando que os instrumentos de denúncia submetidos à apreciação desta Corte pressupõem a existência de interesse público apto a justificar a atuação do controle externo, não se prestando à tutela de pretensões de natureza predominantemente subjetiva ou à defesa de direitos individuais dissociados de repercussão relevante para a fiscalização da administração pública; e

considerando que a controvérsia apresentada está voltada, essencialmente, à discussão acerca da forma de cálculo de benefício previdenciário específico e dos reflexos financeiros decorrentes de ato que afeta exclusivamente o denunciante, sem demonstração objetiva de lesão ao erário, de repercussão geral da matéria ou de interesse público autônomo que justifique a instauração de processo de fiscalização independente;

considerando que a solicitação do denunciante para ser admitido como parte processual é contrária à jurisprudência deste Tribunal, que não reconhece referida condição aos denunciantes e representantes de maneira automática, reservando os casos de deferimento àqueles em que comprovada, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir nos autos alinhada ao interesse público resguardado pelo TCU;

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 V, alínea “a”, 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) não conhecer da presente denúncia;
- b) indeferir a solicitação de admissão como parte processual formulada pelo denunciante (peça 10);
- c) comunicar esta decisão ao denunciante;



- d) levantar o sigilo que recai sobre os autos, com exceção das peças que possam identificar o denunciante; e
- e) arquivar os autos.

1. Processo TC-015.093/2026-3 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei 8.443/1992)
- 1.3. Unidade: Diretoria Geral do Senado Federal
- 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 2092/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia acerca de suposto descumprimento dos deveres de transparência e publicidade pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 2ª Região (CRECI/SP), consubstanciado na alegada ausência de publicação de portarias e atos administrativos, na não divulgação de folhas de pagamento e atas de reuniões institucionais e no suposto descumprimento das disposições da Lei de Acesso à Informação quanto ao fornecimento de informações solicitadas por interessados.

Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade previstos na legislação aplicável, por tratar de matéria inserida na esfera de competência desta Corte, referir-se a entidade sujeita à jurisdição deste Tribunal e estar acompanhada de elementos suficientes para exame das alegações formuladas;

considerando que a unidade técnica realizou análise pormenorizada dos fatos noticiados, mediante verificação direta das publicações oficiais e das informações disponibilizadas pelo CRECI/SP nos canais institucionais de transparência deste, concluindo que as alegações relativas à ausência de publicação de portarias e atos administrativos não se confirmaram, tendo sido constatada a regular divulgação dos atos mencionados pelo denunciante;

considerando que a mesma análise demonstrou a disponibilização, em portal próprio de transparência, das folhas de pagamento e das atas de reuniões de diretoria e plenárias também mencionadas na denúncia, bem como não identificou elementos que comprovassem a alegada inobservância dos prazos legais de resposta a pedidos de acesso à informação ou a negativa indevida de acesso a atos administrativos de caráter geral; e

considerando que os elementos reunidos nos autos afastam a ocorrência das irregularidades noticiadas e evidenciam que a entidade mantém mecanismos de transparência aptos a dar publicidade às informações cuja ausência foi apontada pelo denunciante, não subsistindo, portanto, fundamento para adoção de medidas corretivas ou sancionatórias por esta 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 do 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, mantendo-o em relação à identidade do denunciante;
- c) comunicar esta decisão ao denunciante; e
- d) arquivar os autos.

1. Processo TC-017.575/2025-7 (DENÚNCIA)



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

ACÓRDÃO Nº 2093/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento da determinação contida no subitem 9.4 do Acórdão 1.978/2025-Plenário, de minha relatoria, que apreciou representação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) a respeito de irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90123/2024, sob a responsabilidade do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB).

Considerando que a referida determinação possui o seguinte teor:

“9.4. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. que encaminhe a este Tribunal as conclusões do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado para apurar denúncias de assédio supostamente exercido sobre a equipe responsável pela análise técnica da proposta vencedora do item 2 do Pregão Eletrônico 90123/2024.”

considerando que, nos termos da manifestação da unidade instrutora (peça 15), o BNB encaminhou o PAD 2025/0111, acompanhado do Exame de Admissibilidade 2025/0031 e dos demais documentos e registros referentes ao caso (peças 9 a 14); e

considerando que, após análise, a unidade instrutora opinou por considerar atendida a aludida determinação, além de apensar os presentes autos ao processo originador (TC 003.949/2025-7);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169, inciso V, 243 e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU e no art. 36 da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) considerar cumprida a determinação constante no subitem 9.4 do Acórdão 1.978/2025-Plenário;
- b) comunicar esta decisão ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB); e
- c) apensar os presentes autos ao TC 003.949/2025-7.

1. Processo TC-017.984/2025-4 (MONITORAMENTO)

- 1.1. Unidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
- 1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
- 1.5. Representação legal: não há
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2094/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de pedido de prorrogação de prazo formulado pela Eletronuclear S.A. no âmbito do monitoramento instaurado para acompanhar o cumprimento da recomendação constante do subitem 9.1 do Acórdão 2.392/2025-TCU-Plenário, proferido em auditoria de conformidade que examinou aspectos relacionados à gestão financeira da companhia e à exposição a riscos cambiais, tendo esta Corte recomendado o estabelecimento de política destinada a monitorar e mitigar a exposição às



variáveis de câmbio que impactam seus ativos e passivos, com vistas à redução dos efeitos de flutuações cambiais indesejáveis sobre seus resultados.

Considerando que o Tribunal já havia autorizado, por intermédio do Acórdão 836/2026-TCU-Plenário, uma primeira prorrogação de prazo para atendimento da referida recomendação, em razão da necessidade de observância dos fluxos internos de governança corporativa exigidos para elaboração e aprovação da política corporativa requerida;

considerando que a unidade jurisdicionada apresentou novo pedido antes do término do prazo vigente e demonstrou a continuidade das providências voltadas ao atendimento da deliberação, com evolução concreta das medidas de governança necessárias à institucionalização da política recomendada;

considerando que a Diretoria Executiva da Eletronuclear, em sua 1.964ª reunião, realizada nos dias 14 e 15 de julho de 2026, manifestou-se favoravelmente e aprovou o encaminhamento da Política de Hedge Financeiro da Eletronuclear – Versão 01 para deliberação do Conselho de Administração, determinando, ainda, à Presidência, por meio da Coordenação de Governança Corporativa e Coordenação de Processos, Riscos e Conformidade da Eletronuclear S.A., a adoção das providências necessárias ao cumprimento da respectiva resolução, circunstância que evidencia o estágio avançado de implementação da recomendação expedida por esta Corte;

considerando que a recomendação expedida pelo Tribunal possui caráter estruturante e busca promover o fortalecimento da governança corporativa, da gestão de riscos e dos mecanismos de proteção financeira da empresa diante da exposição a variações cambiais, revelando-se mais consentâneo com os objetivos do monitoramento assegurar a conclusão regular do processo deliberativo em curso do que exigir o cumprimento meramente formal da recomendação; e

considerando que a presente medida corresponde à segunda prorrogação concedida para atendimento da mesma deliberação, impondo-se à jurisdicionada conferir prioridade à conclusão das providências remanescentes, de modo a assegurar o cumprimento integral da recomendação com a maior brevidade possível, compatibilizando a observância de seus ritos internos de governança com a efetividade das determinações expedidas por esta Corte;

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, em:

- a) prorrogar por 120 (cento e vinte) dias o prazo para atendimento da recomendação constante do subitem 9.1 do Acórdão 2.392/2025-TCU-Plenário, contados do término do prazo atualmente vigente;
- b) alertar a Eletronuclear S.A. de que a presente deliberação constitui a segunda prorrogação concedida para atendimento da recomendação expedida por esta Corte, devendo a companhia empreender os esforços necessários para concluir, com a maior brevidade possível, as etapas remanescentes de aprovação e implementação da Política de Hedge Financeiro; e
- c) comunicar esta deliberação à Eletronuclear S.A.

1. Processo TC-021.736/2025-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Unidade: Eletronuclear S.A. (42.540.211/0001-67)

1.2. Relator: Ministro Jorge Oliveira

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

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

1.5. Representação legal: não há

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2095/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca da percepção, por membros do Ministério Público da União (MPU), de vantagens remuneratórias previstas no art. 4º,



inciso V, da Resolução CNMP 9/2006, cumulativamente com a remuneração por subsídio, em possível afronta ao disposto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal (peça 1, pp. 2-5).

Considerando que o mérito da presente questão foi apreciado por meio do Acórdão 3.332/2015-Plenário (peça 20), de relatoria da Ministra Ana Arraes, em que a representação foi considerada procedente, no sentido de que o disposto no art. 4º, inciso V, da Resolução CNMP 9/2006 mostrava-se incompatível com o regime constitucional do subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, com determinação aos órgãos integrantes do MPU para que passassem a remunerar seus membros exclusivamente por parcela única de subsídio;

considerando que por meio dos Acórdãos 1.741/2016, 739/2023 e 2.142/2023, todos do Plenário, o Tribunal, embora tenha realizado ajustes e feito esclarecimentos, manteve o entendimento inicial quanto ao mérito;

considerando que, paralelamente, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.834, declarando a inconstitucionalidade do art. 4º, inciso V, da Resolução CNMP 9/2006, em linha convergente com o entendimento firmado pelo TCU, tendo tal decisão transitado em julgado em 10/2/2026 (peça 361); e

considerando, por fim, que a unidade instrutora entendeu que, com consolidação definitiva da controvérsia constitucional e da natureza residual e individualizada das situações eventualmente remanescentes, o monitoramento dos parâmetros fixados pela Suprema Corte pode ser realizado no âmbito da Fiscalização Contínua da Folha de Pagamento a cargo daquela unidade (peças 362 a 364), entendimento este que recebeu a concordância do MPTCU (peça 368);

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 243 do Regimento Interno do TCU, em:

- a) comunicar esta decisão ao Ministério Público da União; e
- b) arquivar os presentes autos, sem prejuízo da continuidade do monitoramento das determinações contidas no Acórdão 3.332/2015-Plenário no âmbito da iniciativa de Fiscalização Contínua da Folha de Pagamento conduzida por este Tribunal.

1. Processo TC-017.382/2006-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 039.357/2023-6 (REPRESENTAÇÃO)

1.2. Representante: Ministério Público junto ao TCU

1.3. Unidade: Ministério Público da União

1.4. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

1.7. Representação legal: Rudi Meira Cassel (OAB/DF 22.256), representando a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho; Marcelo Antônio Rodrigues Viegas (OAB/DF 18.503), representando a Associação do Ministério Público do DF e Territórios; Paulo Henrique Paes Landim Neto (OAB/DF 77.475) e outros, representando a Associação Nacional dos Procuradores da República

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há

ACÓRDÃO Nº 2096/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.2 do Acórdão 609/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, prolatado no TC 026.025/2021-3, o qual apreciou denúncia sobre irregularidades relacionadas à dilapidação de bens e à invasão de faixas de domínio da União, concedidos à empresa Rumo Malha Sul S.A. para exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga;

Considerando que a presente TCE tem por objetivo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano causado pela dilapidação de bens públicos e pela invasão de faixas de domínio da Ferrovia Malha Sul, concedida à empresa Rumo Malha Sul S.A.;

Considerando que, por meio do Acórdão 2.867/2022-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia, o Tribunal deliberou pelo sobrestamento dos autos, tendo em vista a sinalização de interesse da União na eventual prorrogação antecipada da concessão da Malha Sul e a maior disposição da concessionária em equacionar os passivos nesse contexto, até que houvesse definição acerca da celebração da prorrogação;

Considerando, contudo, que o Acórdão 384/2026-TCU-Plenário, de igual relatoria, determinou o levantamento do sobrestamento, ante a constatação de que as negociações para a prorrogação antecipada da Malha Sul não foram exitosas, deixando de subsistir a condição que justificava a manutenção da suspensão, bem como autorizou a realização de diligências adicionais à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e ao Ministério dos Transportes;

Considerando que, em resposta às diligências, a ANTT informou a autuação do Processo SEI 50500.025917/2025-11, o qual tem por objeto a apuração dos valores de indenização referentes aos trechos ferroviários da concessão da Malha Sul – incluindo trechos desativados, segmentos impactados por eventos climáticos, trechos operacionais que permanecerão em uso e ativos operacionais em devolução –, cujos trabalhos observam a Instrução Normativa Dnit 1/2025, encontram-se em andamento e têm previsão de conclusão para dezembro de 2026;

Considerando que o Dnit, na condição de proprietário do patrimônio concedido, vem acompanhando as inspeções de campo realizadas pela empresa contratada pela concessionária, o que tende a facilitar a futura validação dos valores a serem indenizados;

Considerando a nova proposta de sobrestamento do processo apresentada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária às peças 85-86;

Considerando que, conforme o art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, a contagem do prazo prescricional fica suspensa durante o período de sobrestamento, desde que este decorra de fatos alheios à vontade do Tribunal, fundamentadamente demonstrados na respectiva decisão;

Considerando que o sobrestamento proposto possui fundamento e condição distintos daquele anteriormente levantado, devendo perdurar até a conclusão da apuração dos valores de indenização dos trechos ferroviários objeto da concessão da Malha Sul e seu encaminhamento a este Tribunal;

Considerando que, de fato, a apuração dos valores de indenização levados a efeito pelas unidades jurisdicionadas podem impactar no desfecho da presente TCE; e

Considerando que, na hipótese de atraso nos trabalhos de apuração dos valores de indenização dos trechos ferroviários integrantes da Malha Sul para além do prazo previsto de dezembro de 2026, afigura-se pertinente a proposta da unidade técnica para que a ANTT apresente a este Tribunal as justificativas do eventual retardamento dos trabalhos e indique nova data prevista para sua conclusão,

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

a) sobrestar os presentes autos, com base no art. 47 da Resolução TCU 259/2014, c/c o art. 7º, inciso II, da Resolução TCU 344/2022, até que sejam encaminhados a este Tribunal os valores de indenização relativos aos trechos desativados, aos segmentos impactados por eventos climáticos, aos trechos operacionais que permanecerão em uso e aos ativos operacionais em devolução – todos objeto da concessão da Malha Sul –, valores esses tratados no âmbito do Processo ANTT SEI 50500.025917/2025-11;

b) determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que, caso o trabalho de apuração dos valores de indenização ultrapasse a data inicialmente definida de dezembro de 2026, apresente a este Tribunal, no prazo de dez dias após o término do prazo inicial, as justificativas para o retardamento dos trabalhos e indique nova data prevista para a sua conclusão; e



c) informar a prolação deste Acórdão ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

1. Processo TC-006.261/2022-1 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Apenso: 026.025/2021-3 (DENÚNCIA).

1.2. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Secretaria-executiva do Ministério dos Transportes.

1.3. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.6. Representação legal: Alexandre Aroeira Salles (28108/OAB-DF), Patrícia Guercio Teixeira Delage (90459/OAB-MG) e outros, representando Rumo Malha Sul S.A.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2097/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em certame regido pelo Edital 1 - SESI/SP, de 2/10/2023, conduzido pelo Serviço Social da Indústria - Sesi/DR São Paulo, unidade de Lençóis Paulista (SP), o qual tinha por objetivo a formação de cadastro de reserva em cargos efetivos e temporários para professor de educação básica;

Considerando que a denunciante aponta, em síntese, possível quebra do princípio da impessoalidade em razão da participação do corpo diretivo da unidade escolar na avaliação técnica (microaulas), suposto favorecimento de candidatas com vínculo profissional prévio com a instituição, ausência de motivação adequada nas fichas de avaliação, inconsistência formal em uma das fichas e alegada ofensa ao princípio da publicidade;

Considerando que a etapa de avaliação técnica, de caráter eliminatório e classificatório, estava expressamente prevista no item 1.2.1, alínea "b", do edital do certame, o qual estabelecia que tal etapa seria conduzida pela equipe técnica das unidades escolares;

Considerando que não há informação nos autos de que a denunciante tenha se insurgido, à época, contra o referido dispositivo editalício, sendo suas alegações posteriores à publicação do edital e ao período de inscrição;

Considerando que o conjunto probatório trazido pela denunciante (prints de mensagens e fotografias sem datas) revela-se frágil e insuficiente para caracterizar ofensa ao princípio da impessoalidade, não permitindo verificar a verossimilhança das alegações;

Considerando que as fichas de avaliação técnica contemplavam critérios objetivos previamente estabelecidos (qualidade e coerência, conteúdo, planejamento, visão interdisciplinar, metodologia, comunicação, recursos de ensino e recursos de avaliação), não se sustentando a alegação de ausência de critérios ou de avaliação infundada;

Considerando que não foi apresentada prova da alegada ofensa ao princípio da publicidade;

Considerando que a matéria também foi levada ao Poder Judiciário, tendo a denunciante ajuizado ação perante o Tribunal de Justiça de São Paulo com o mesmo intento, não logrando êxito nem na primeira nem na segunda instâncias;



Considerando que os fatos foram trazidos ao conhecimento deste Tribunal mais de dois anos após a realização da avaliação questionada (dezembro/2023);

Considerando que não há plausibilidade jurídica nas supostas irregularidades apontadas, não restando caracterizada ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, inscritos no caput do art. 37 da Constituição Federal; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável às peças 14-16,

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

a) conhecer da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do RITCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la improcedente;

b) levantar o sigilo do processo, resguardando-se as peças que identifiquem a pessoa da denunciante, nos termos do art. 236, § 1º, do RITCU c/c os arts. 6.º-A e 108, parágrafo único, da Resolução TCU 259/2014;

c) informar a prolação do presente Acórdão ao Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo e à denunciante; e

d) arquivar os autos, nos termos do art. 169, III, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-006.024/2026-2 (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: Departamento Regional do Sesi no Estado de São Paulo.

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2098/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Segbrasil Comércio e Serviços Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Contrato 51200/2026, celebrado entre o Grupamento de Navios Hidroceanográficos do Comando da Marinha (GNHo) e SETMAR Services Ltda., cujo objeto consistiu na contratação direta de empresa sem licenciamento ambiental para execução de serviços de manutenção mecânica em motores e equipamentos navais;

Considerando que a representante alega, em síntese, ausência de exigência de licença ambiental da SETMAR Services Ltda. para a execução de atividades que, segundo a inicial, seriam potencialmente poluidoras, por envolverem limpeza química, retífica industrial, usinagem mecânica, manuseio de solventes, lubrificantes e resíduos contaminantes;

Considerando as oitivas determinadas pelo Ministro-Relator;

Considerando que, em resposta, a unidade jurisdicionada e a sociedade empresária apresentaram documentação idônea comprobatória da regularidade ambiental da contratada, incluindo Certificado de Regularidade junto ao Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e



Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) emitido pelo Ibama, Certidão Ambiental expedida pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) atestando a inexigibilidade de licença para as atividades desenvolvidas, e Certificação ISO 14001:2015 - Sistema de Gestão Ambiental;

Considerando que a documentação apresentada demonstra que a SETMAR Services Ltda. se encontra em situação regular perante os órgãos ambientais competentes, não havendo notícia de autuações, embargos, sanções ou passivos ambientais relacionados à execução do contrato em análise, nem identificação de danos ambientais ou descumprimento da legislação ambiental;

Considerando que, embora não tenha havido exigência prévia de apresentação de licença ambiental ou de CTF/APP no momento da contratação, a Administração, uma vez suscitada a questão, promoveu a verificação da regularidade ambiental da contratada e apresentou a documentação comprobatória pertinente, reconhecendo a necessidade de aprimorar o controle prévio da regularidade ambiental em futuras contratações;

Considerando que os procedimentos adotados pela unidade jurisdicionada, ainda que passíveis de aprimoramento, não configuram irregularidade material ou dano ao erário, revelando-se improcedente a alegação de contratação de empresa sem regularidade ambiental; e

Considerando os pareceres exarados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 32-33),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso III, do RITCU, em:

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

b) indeferir o pedido de medida cautelar;

c) informar a prolação do Acórdão ao Grupamento de Navios Hidroceanográficos e à representante; e

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

1. Processo TC-011.610/2026-3 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Apensos: 013.412/2026-4 (SOLICITAÇÃO).

1.2. Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Grupamento de Navios Hidroceanográficos (00.394.502/0453-26); Setmar Service Ltda. (13.094.126/0001-14)

1.3. Órgão: Grupamento de Navios Hidroceanográficos.

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. Representante: Segbrasil Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 28.619.965/0001-86).

1.8. Representação legal: Ana Beatriz Will Macedo (231461/OAB-RJ), representando Setmar Service Ltda.; Juliana Vieira da Silva Mota, representando Segbrasil Comércio e Serviços Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2099/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Fortilab Tecnologia Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90023/2026, sob a responsabilidade do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (TRE-PE), cujo objeto é a contratação de serviços de suporte ao servidor Fortinac e suporte às 3.600 licenças utilizadas nos dispositivos instalados no TRE-PE, bem como o serviço de suporte ao software Analyzer;

Considerando que a representante alega que o edital do certame, ao exigir que o licitante seja "representante do fabricante" ou "empresa autorizada a comercializar seus produtos", restringiria indevidamente a competição, transferindo ao fabricante privado o poder de decidir quem pode contratar com a Administração;

Considerando que a exigência de que o licitante seja "representante do fabricante" ou "empresa autorizada" como condição de participação/habilitação (item 10.3.2 do edital do certame), sem a devida motivação técnica, revela-se descabida e potencialmente restritiva da competitividade, transferindo ao fabricante o poder de definir quem pode contratar com a Administração, em afronta ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, aos arts. 9º, 11 e 41, inciso IV, da Lei 14.133/2021, ao art. 50 da Lei 9.784/1999, bem como à jurisprudência consolidada desta Corte (a exemplo da Súmula 272/TCU);

Considerando que a exigência foi mantida no certame com base exclusivamente em manifestação da própria fabricante, sem motivação técnica autônoma quanto à indispensabilidade da restrição, sendo irrelevante, para efeito de restrição à competitividade, a fase do certame em que exigida;

Considerando, porém, que, no caso concreto, o risco de restrição indevida à competitividade não se concretizou, tendo o certame contado com a participação de doze licitantes, além de a adjudicatária ter ofertado desconto de aproximadamente 15% sobre o valor total estimado para a contratação (R\$ 281.300,00 diante de R\$ 331.687,71);

Considerando que diante da falha identificada, dada a ausência de concretização do risco de restrição à competitividade, afigura-se suficiente a expedição de ciência preventiva ao TRE-PE com vistas a evitar novas ocorrências semelhantes; e

Considerando os pareceres da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (peças 24-25),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso III, do RITCU, 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, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, e, no mérito, considerá-la procedente;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;

c) dar ciência ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte falha identificada no Pregão Eletrônico 90023/2026, a fim de que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:



c.1) exigência de que o licitante seja "representante do fabricante" ou "empresa autorizada a comercializar seus produtos", uma vez que exigir tal vínculo pode restringir a participação de empresas aptas a fornecer o objeto pretendido, pois transfere ao fabricante o poder de definir quem pode contratar com a Administração, sobretudo se não constar do instrumento convocatório demonstração técnica de sua indispensabilidade, o que conflita com o disposto no art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal; e nos arts. 9º, 11 e 41, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

d) informar a prolação do Acórdão ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e à representante; e

e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-012.801/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

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: Fortilab Tecnologia Ltda. (CNPJ: 22.769.273/0001-38).

1.6. Representação legal: Anderson Pinto de Souza, representando Fortilab Tecnologia Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2100/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada por Elim Tributos em Conformidade & Business Corporativo Ltda. a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90005/2026, sob a responsabilidade da Empresa de Pesquisa Energética - EPE, cujo objeto é a prestação de serviços de escrituração contábil, execução fiscal, consultoria e assessoria em legislação fiscal e tributária;

Considerando que a representante alega, em síntese: (i) aceitação de proposta inexecutável, com deságio de aproximadamente 65% em relação ao orçamento estimado, sem demonstração suficiente de sua viabilidade; (ii) condução reservada de diligência junto à empresa vencedora (Domínio Gestão e Consultoria Corporativa, CNPJ 36.813.552/0001-66), fora do canal oficial do certame, com restrição à publicidade e ao contraditório; e (iii) suposto saneamento extemporâneo destinado a conferir suporte posterior à decisão de habilitação;

Considerando que, quanto à alegada inexecutabilidade, a EPE, diante do deságio, promoveu diligência específica para averiguar a exequibilidade da proposta vencedora (R\$ 845.000,00 para 60 meses), tendo recebido justificativas e planilha de formação de preços hábeis a fundamentar sua conclusão pela exequibilidade, inexistindo nos autos elementos objetivos capazes de demonstrar erro manifesto, ilegalidade ou inviabilidade econômica ou operacional da oferta que justifiquem a desconstituição do juízo administrativo levado a efeito pela promotora da licitação;

Considerando que a proximidade entre os valores finais apresentados na disputa (R\$ 845.000,00; R\$ 847.499,99; R\$ 900.000,00 e R\$ 1.021.998,99) arrefece a premissa de que o preço vencedor seria manifestamente dissociado daquele praticável no ambiente competitivo, e que a decisão recursal de manter o entendimento pela exequibilidade da proposta apoiou-se não apenas nas declarações da licitante mas também em razões econômicas específicas relativas à condição de atual prestadora dos serviços, à composição de horas apresentada e à manifestação da área demandante;

Considerando, igualmente, que a documentação do certame não confirma a alegação de instrução paralela ou "secreta", pois o Relatório de Diligências demonstra que a medida saneadora adotada pela EPE foi formalmente aberta, processada e registrada no ambiente oficial do certame, com identificação



do solicitante, da empresa diligenciada, da finalidade do ato, dos horários das comunicações e do documento apresentado, não se identificando afronta ao princípio da publicidade previsto no art. 31 da Lei 13.303/2016;

Considerando que, quanto ao suposto saneamento extemporâneo, a planilha apresentada em sede recursal pela vencedora não alterou o objeto ofertado nem o preço global originalmente proposto, destinando-se a esclarecer a exequibilidade de oferta já existente; e

Considerando os pareceres exarados pela Auditoria Especializada em Contratações (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 do TCU, em:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, c/c os arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014 e, no mérito, considerá-la improcedente;

b) indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;

c) informar a prolação do Acórdão à Empresa de Pesquisa Energética - EPE e à representante; e

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

1. Processo TC-015.110/2026-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Entidade: Empresa de Pesquisa Energética - EPE.

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: Elim Tributos em Conformidade & Business Corporativo Ltda. (CNPJ: 38.261.490/0001-52).

1.6. Representação legal: Ronny Fotiadis Cabral, representando Elim Tributos em Conformidade & Business Corporativo Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2101/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos por Aava Locações e Transportes Ltda. (peça 131) em face do Acórdão 1718/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Antonio Anastasia;

Considerando que o Acórdão embargado conheceu da representação formulada pela embargante para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, indeferindo o pedido de medida cautelar e expedindo ciência ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) acerca de impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico 90013/2024, cujo objeto consistiu na contratação de 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 que a embargante pugna pelo conhecimento dos embargos, apontando supostos erros de fato e omissões na deliberação embargada, pedindo “esclarecimento expresso”, “item por item”, de cada um dos pontos alegadamente omissos ou eivados de erros;

Considerando que a embargante não possui legitimidade recursal, uma vez que teve seu pedido de habilitação como parte interessada indeferido nos autos, não ostentando a condição de parte regularmente habilitada tampouco trazendo elementos ou argumentos que justifiquem sua admissão como interessada para fins de apresentação de recursos;

Considerando que a embargante não logrou demonstrar, em preliminar, a existência de razão legítima para intervir no processo, limitando-se a reproduzir argumentos de mérito já apreciados, não



preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 144 e 282 do Regimento Interno do TCU;

Considerando, outrossim, que o direito de petição a que alude a embargante com base no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, foi-lhe devidamente assegurado na apresentação da presente representação, tendo o processo sido instruído e apreciado pelo Tribunal, assegurando-se à representante/recorrente a apresentação e análise colegiada de evidências e documentos que entendesse necessários, inclusive horas antes da sessão em que julgado o processo (peças 116-125); e

Considerando, ademais, que a peça recursal, sob o pretexto de pugnar o saneamento de omissões ou erros de fato, busca, na verdade, a rediscussão do mérito da decisão, o que é vedado em sede de embargos de declaração, não se verificando qualquer vício na fundamentação do Acórdão embargado, que tratou de forma clara e coerente os pontos trazidos na representação, não cabendo ao Tribunal, nesta assentada, produzir esclarecimento expresso, “item por item”, das alegações indicadas na peça de embargos, sobretudo quando já tratadas na deliberação embargada,

ACORDAM os Ministros o Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 143, V, “f”, do Regimento Interno do TCU, em não conhecer dos embargos de declaração e informar a embargante sobre a prolação do presente Acórdão.

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

1.1. Embargante: Aava Locações e Transportes Ltda. (18.087.315/0001-83).

1.2. 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)

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

1.4. Relator: Ministro Antonio Anastasia.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.

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

1.8. 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.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2102/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Eit Empresa Industrial Técnica S.A. contra o Acórdão 545/2026 - Plenário, que julgou irregulares suas contas especiais e lhe imputou débito solidário.

Considerando que, computados os lapsos temporais transcorridos entre a notificação da decisão original e a oposição de embargos de declaração (7 dias) e entre a notificação do julgamento dos embargos e a interposição do presente recurso (11 dias), o expediente foi apresentado após o período total de 18 dias, configurando, portanto, sua intempestividade, à luz do art. 33 da Lei 8.443/1992;

considerando que o conhecimento de apelo intempestivo exige a apresentação de fatos novos supervenientes (art. 285, § 2º, do Regimento Interno/TCU), o que não se verificou no presente caso;

considerando que a peça recursal se limita a rediscutir o mérito por meio de teses jurídicas e argumentos desacompanhados de documentação inédita, o que, segundo a firme jurisprudência deste Tribunal, não constitui fato novo superveniente;

considerando que as questões relativas à prescrição e ao alegado prejuízo à defesa já foram examinadas nos Votos condutores dos Acórdãos 545/2026 e 1.124/2026, ambos do Plenário;



considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) e do Ministério Público junto ao TCU pelo não conhecimento do expediente;

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. 32, inciso I e parágrafo único, e 33 da Lei 8.443/1992; e nos arts. 143, inciso IV, alínea “b” e 285, caput e § 2º, do Regimento Interno/TCU, em:

a) não conhecer do recurso de reconsideração interposto, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos; e

b) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 232 à recorrente e à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

1. Processo TC-031.305/2022-9 (RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO)

1.1. Apenso: 007.192/2026-6 (SOLICITAÇÃO DE CERTIDÃO).

1.2. Recorrente: Eit Empresa Industrial Tecnica S.A. (08.402.620/0001-69).

1.3. Unidade: Petróleo Brasileiro S.A.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

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

1.6. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.

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

1.8. Representação legal: Paola Allak da Silva (OAB/RJ 142389) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.; Alana Abilio Diniz Vila Nova (OAB/DF 35470) e outros, representando Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A.; Natasha Oliveira França (OAB/DF 52816), Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18073) e outros, representando Israel Bruno Bezerra de Lira; Lara Gurgel do Amaral Duarte Vieira (OAB/CE 24606) e outros, representando Eit Empresa Industrial Tecnica SA; Arthur Lima Guedes (OAB/DF 18073), representando Fernando Luiz Viegas; Juliano Barbosa de Araújo (OAB/SP 252482), Benedicto Pereira Porto Neto (OAB/SP 88465) e outros, representando Raphael Arthur Galvão Ramos; Mariana Carvalho Craveiro Teixeira Moreira (OAB/DF 68143) e outros, representando Abenildo Alves de Oliveira.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2103/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 199/2025, sob a responsabilidade da Administração Regional do SESC no Estado do Mato Grosso do Sul (Sesc/MS), cujo objeto consistiu na contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria de imprensa.

Considerando que o denunciante alega, em síntese, a ocorrência de prejuízos decorrentes da não celebração de contratos com as entidades Fecomércio/MS, IPF/MS e Sindvarejo/MS após a homologação do certame, suposta contratação irregular de outra agência por meio de aditivo, indícios de favorecimento/direcionamento e rescisão indevida motivada por alegado erro de fracionamento;

considerando que o ato de adjudicação do objeto de um certame gera mera expectativa de direito, não assistindo ao licitante vencedor direito subjetivo à contratação, conforme consolidada jurisprudência desta Corte (v.g. Acórdão 868/2006-TCU-2ª Câmara);

considerando que a Fecomércio/MS, o IPF e o Sindvarejo/MS decidiram, no legítimo exercício de sua autonomia administrativa e após avaliação interna de conveniência e oportunidade, não proceder à adjudicação e à consequente contratação dos serviços, fato formalmente comunicado ao Sesc/MS;

considerando que as supostas irregularidades e os prejuízos financeiros e operacionais aduzidos pela empresa vencedora da disputa caracterizam-se como litígios de natureza essencialmente comercial



e particular, cuja resolução atrai a competência do Poder Judiciário — o qual já foi provocado por meio do Mandado de Segurança 5001196-29.2026.4.03.6000 perante a 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS;

considerando que a alegação de que a proposta vencedora continha valores "abaixo do mercado" não configura, por si só, irregularidade apta a ensejar a atuação do TCU, uma vez que preços baixos gozam de presunção relativa de inexequibilidade e o fator determinante para a aceitabilidade é o resultado da ampla disputa entre os proponentes;

considerando que a melhoria de posicionamento da entidade em ranking institucional da Confederação Nacional do Comércio (CNC) constitui matéria de governança interna da instituição, alheia às atribuições constitucionais de controle externo deste Tribunal por não envolver o desvio ou o mau uso de recursos públicos;

considerando que as funções de denúncia e de representação perante o TCU visam estritamente à tutela do interesse público, não se prestando à salvaguarda de direitos ou interesses meramente individuais ou privados (v.g. Acórdãos 1045/2019, 1284/2017, 99/2018 e 2562/2023, todos do Plenário);

considerando, por fim, os pareceres convergentes da unidade técnica no sentido do não conhecimento do presente expediente,

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 do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da presente documentação como denúncia, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade;
- b) levantar o sigilo que recai sobre os autos, preservando-se a restrição de acesso apenas às peças que contenham informações pessoais que identifiquem o denunciante;
- c) informar o conteúdo desta deliberação à Administração Regional do Sesc no Estado do Mato Grosso do Sul e ao denunciante; e
- d) arquivar os autos, com fundamento no art. 105 da Resolução - TCU 259/2014.

1. Processo TC-006.187/2026-9 (DENÚNCIA)

- 1.1. Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.2. Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992)
- 1.3. Órgão/Entidade: Administração Regional do Sesc No Estado do Mato Grosso do Sul.
- 1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.7. Representação legal: não há.
- 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2104/2026 - TCU – Plenário

Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na implementação e manutenção dos Planos de Equacionamento de Déficit (PED) geridos pela Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), com a suposta imposição de cobranças extraordinárias sobre benefícios de aposentados e pensionistas sem a exigência de anuência expressa e individual dos assistidos, bem como com alegada omissão da Petrobras (patrocinadora) na apuração e prevenção de tais déficits.

Considerando que a atuação do Tribunal de Contas da União em entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) patrocinadas por sociedades de economia mista federais fundamenta-se no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, haja vista que a ocorrência de déficits em tais planos pode ensejar o aporte e o dispêndio de recursos públicos pelo ente patrocinador (MS 37.802/DF e Acórdão 332/2016-TCU-Plenário);

considerando que, embora a peça tenha sido formulada por cidadão devidamente identificado, preenchendo os requisitos formais de legitimidade (art. 234 do RITCU) e versando sobre matéria afeta ao interesse público (proteção ao patrimônio público e prevenção de aportes indevidos de estatais), a exordial não preenche os requisitos atinentes à suficiência de indícios;

considerando que o denunciante se limitou a apresentar alegações abstratas e genéricas sobre a gestão da Petros e da Petrobras, sem indicar de forma objetiva qual plano de benefícios teria sido objeto de equacionamento irregular, sem carrear aos autos documentos ou exames atuariais aptos a demonstrar eventual desconformidade e sem confrontar as medidas adotadas com os regramentos vigentes (Lei Complementar 109/2001 e Resolução-CNPC 30/2018);

considerando que a instituição de contribuição extraordinária para o equacionamento de déficits em planos de previdência complementar é instrumento legalmente previsto no art. 21 da Lei Complementar 109/2001, devendo ser suportado proporcionalmente por patrocinadores, participantes e assistidos, de sorte que a sua cobrança não configura, por si só, irregularidade;

considerando, ademais, que tramita neste Tribunal o processo TC 003.769/2025-9 (Representação), cujo objeto contempla a verificação da estrita observância da regra de paridade contributiva na reformulação do Plano de Equacionamento da Petros, o que tornaria redundante a autuação de novo feito sem fatos novos demarcados;

considerando os pareceres uniformes da unidade técnica especializada pelo não conhecimento da denúncia e pelo seu consequente arquivamento,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 53 da Lei 8.443/1992, 234 e 235, caput e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e 103, § 1º, e 105 da Resolução-TCU 259/2014, em:

a) não conhecer da presente documentação como denúncia, por não preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis, ante a ausência de indícios mínimos de irregularidade ou ilegalidade;

b) levantar o sigilo que recai sobre a matéria destes autos, preservando-se, contudo, a identidade e os dados pessoais do denunciante, nos termos do art. 53, caput, da Lei 8.443/1992;

c) informar o teor desta deliberação à Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.), à Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros) e ao denunciante; e

d) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU e no art. 105 da Resolução-TCU 259/2014.

1. Processo TC-014.840/2026-0 (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: Fundação Petrobras de Seguridade Social Petros; Petróleo Brasileiro S.A.

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.7. Representação legal: Luiz Cristiano Oliveira de Andrade (165060/OAB-RJ), Marco Aurelio Ferreira Martins (194793/OAB-SP) e outros, representando Petróleo Brasileiro S.A.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2105/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, noticiando possíveis irregularidades na Concorrência 18/2025, conduzida pelo Serviço Social do Transporte no Estado do Paraná (SEST/PR) com vistas à contratação de empresa especializada para elaboração de projeto executivo e documentos complementares para reforma de unidade operacional.



Considerando que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade;

considerando que o denunciante alegou, em síntese, suposto aumento injustificado de preços em relação a certame anterior (Concorrência 1/2023), ausência de sanções à antiga contratada e risco de dano ao erário;

considerando que a expressiva diferença entre o valor estimado na presente licitação e aquele praticado no certame anterior restou justificada pela ampliação substancial do escopo técnico do objeto, em adequação ao programa institucional “Projeto Renova”;

considerando que a unidade jurisdicionada comprovou a adoção das medidas administrativas cabíveis em relação às falhas de execução do contrato firmado em 2023, demonstrando a aplicação de penalidade de suspensão à empresa inadimplente, a rescisão contratual e o pagamento restrito às etapas efetivamente executadas, não se configurando dano ao erário ou inércia fiscalizatória;

considerando, todavia, que a pesquisa de preços para a estimativa do valor da Concorrência 18/2025 baseou-se exclusivamente em cotações diretas com potenciais prestadores de serviço, em inobservância aos normativos internos e à jurisprudência desta Corte de Contas; e

considerando os pareceres uniformes da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações);

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 234, 235 e 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU; e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Serviço Social do Transporte (SEST/PR) de que as pesquisas realizadas para justificativa dos preços estimados na Concorrência 18/2025 não observaram as disposições do § 4º do art. 25 de seu Regulamento de Licitações e Contratos, bem como a jurisprudência do TCU (a exemplo dos Acórdãos 1.875/2021-Plenário e 1.460/2025-1ª Câmara), visto que não foram buscadas fontes diversificadas para composição das estimativas de preços do certame, restringindo-se à cotação junto a potenciais prestadores dos serviços;
- c) levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informações pessoais do denunciante;
- d) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 66 ao SEST/PR e ao denunciante; e
- e) arquivar o processo.

1. Processo TC-024.246/2025-5 (DENÚNCIA)

1.1. Unidade: Serviço Social do Transporte – SEST/PR.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5 Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2106/2026 - TCU - Plenário

Trata-se do terceiro monitoramento das determinações constantes do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do TC 019.286/2017-1. O monitoramento teve por objetivo verificar a regularidade da concessão de financiamentos ao público-alvo do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), destinados à aquisição de propriedades rurais e a investimentos em infraestrutura, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

Considerando que, por meio do Acórdão 2.131/2023-TCU-Plenário, proferido no segundo monitoramento, foram consideradas em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.2, 9.3.2 e



9.3.4 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário e foi determinado o prosseguimento do monitoramento nestes autos;

considerando que o MDA, em atendimento à diligência, apresentou documentação e informações atualizadas sobre as providências adotadas para o cumprimento dessas determinações (peças 52 a 96, 101 a 103 e 108);

considerando que, para cumprir o subitem 9.1.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário, o MDA estruturou arcabouço de gestão de riscos aplicável à concessão e à execução do PNCF, bem como à cobrança e à fiscalização dos créditos concedidos;

considerando que esse arcabouço compreende o Certificado de Cadastro das Entidades e Técnicos (CET), a plataforma “Obter Crédito Fundiário”, painéis gerenciais e medidas destinadas ao acompanhamento das operações após a contratação e à fiscalização dos imóveis financiados;

considerando que o MDA também editou as Resoluções 5/2024 e 1/2024, instituiu a Política de Gestão de Riscos por meio da Portaria MDA 56/2025 e aprovou o Guia de Gestão de Riscos mediante a Portaria MDA 90/2026;

considerando que, em razão da reestruturação ministerial, o acesso ao sistema Ágatha foi descontinuado, e as funções críticas do sistema, relativas à verificação automática e à interoperabilidade, foram incorporadas à plataforma “Obter Crédito Fundiário”, de modo que a implementação daquele sistema deixou de constituir condição necessária para o atendimento do subitem 9.1.2, sem prejuízo de sua eventual utilização futura como ferramenta de apoio;

considerando que essas providências demonstram o cumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário;

considerando que, quanto ao subitem 9.3.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário, no componente relacionado ao subitem 9.1.1 do Acórdão 3.033/2012-TCU-Plenário, referente à análise e à regularização dos mutuários que não atendiam aos critérios de seleção, cabia ao MDA prosseguir no tratamento dos respectivos casos;

considerando que, dos 1.601 processos consolidados, 739, aproximadamente 46%, já foram solucionados; 66, cerca de 4%, permanecem em tratamento pela unidade estadual do Rio Grande do Sul; e os 796 restantes, aproximadamente 50%, tramitam no âmbito nacional, em diferentes estágios de instrução, julgamento e liquidação;

considerando que, entre os 796 processos em tramitação no âmbito nacional, 200 já foram apreciados pela Comissão Recursal (Core) e encaminhados para o cálculo do ressarcimento, mas ainda não foram emitidas as respectivas Guias de Recolhimento da União nem realizado o subsequente encaminhamento à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

considerando que, embora ainda remanesça passivo a ser tratado, o MDA institucionalizou fluxo de trabalho padronizado e avançou na análise e na regularização dos processos;

considerando que o longo período de acompanhamento da matéria, marcado por restrições operacionais e sucessivas migrações institucionais, indica que o tratamento das pendências pode prosseguir no âmbito administrativo, sem necessidade de continuidade do monitoramento pelo Tribunal;

considerando que, ainda quanto ao subitem 9.3.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário, no componente relacionado ao subitem 9.1.2 do Acórdão 3.033/2012-TCU-Plenário, referente à pesquisa prévia dos nomes e dos números de CPF dos candidatos em bancos de dados, cabia ao MDA implementar mecanismos para impedir a seleção de beneficiários que não atendessem aos requisitos do programa;

considerando que, para cumprir essa medida, a plataforma “Obter Crédito Fundiário” passou a realizar controle preventivo e automatizado, mediante o cruzamento de dados, em tempo real, com as bases do Sipra, do SNCR, do Sigepe e do Sigef, o que possibilita o bloqueio de candidatos impedidos;

considerando que permanecem limitações à integração com as bases da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), mitigadas pela exigência de apresentação do extrato do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS);



considerando que a eficácia desses mecanismos no bloqueio de beneficiários impedidos deverá ser aferida em futuras ações de fiscalização deste Tribunal, mediante novos cruzamentos independentes de dados;

considerando que, diante das providências adotadas nos dois componentes examinados e das pendências remanescentes na análise e na regularização de parte dos mutuários, o subitem 9.3.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário deve ser considerado parcialmente cumprido, sem necessidade de continuidade de seu monitoramento;

considerando que o subitem 9.3.4 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário tem caráter instrumental em relação aos subitens 9.1.2 e 9.3.2 do mesmo acórdão;

considerando que, diante do cumprimento do subitem 9.1.2 e da desnecessidade de continuidade do monitoramento do subitem 9.3.2, não subsiste providência autônoma a ser acompanhada no âmbito do subitem 9.3.4, que deve ser considerado cumprido;

considerando, por fim, as razões expostas pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea “a”, do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em:

- a) considerar cumpridos os subitens 9.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário;
- b) considerar parcialmente cumprido o subitem 9.3.2 do Acórdão 2.212/2018-TCU-Plenário e dispensar, por razões de racionalidade administrativa e economia processual, a continuidade de seu monitoramento;
- c) informar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar o teor desta deliberação; e
- d) arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-038.086/2021-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (extinto); Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2107/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de monitoramento das determinações e da recomendação dirigidas ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) por meio do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, proferido no TC 015.433/2018-8, referente à auditoria realizada sobre o edital de licitação para a contratação das obras de construção da ponte rodoviária sobre o Rio Ibicuí e seus acessos, na BR-472/RS, no âmbito do Fiscobras 2018.

Considerando que o Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário determinou ao Dnit que somente assinasse o contrato decorrente da Concorrência Pública 386/2016-10 mediante o atendimento cumulativo das condicionantes previstas no item 9.2, além de ter formulado a recomendação do item 9.3 e expedido as determinações dos itens 9.4 e 9.5.1, esta última aplicável na hipótese de realização de novo certame com aproveitamento do projeto analisado nos autos;

considerando que, conforme informado pelo Dnit em resposta às diligências realizadas, não foi possível assinar o contrato decorrente da Concorrência Pública 386/2016-10, o que tornou sem efeito as determinações dos itens 9.2 e 9.4 e a recomendação do item 9.3 do referido acórdão;



considerando que o Dnit optou por realizar nova licitação para a obra, com aproveitamento do projeto objeto da auditoria, razão pela qual passou a incidir a determinação do item 9.5.1, que exigiu as correções indicadas no item a.2 da instrução transcrita no relatório que antecedeu o acórdão e a atualização do orçamento com base no novo Sicro;

considerando que os documentos apresentados pelo Dnit demonstram a realização das adaptações no projeto relativas à proteção contra erosão dos taludes de aterro, aos aterros de encontro reforçados e às fundações da ponte, bem como a atualização do orçamento para a nova licitação, conforme o Informe Técnico 109/2025 do Consórcio STE/SIMEMP (peça 42) e o ofício da empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos S.A. (peça 39), tendo sido o novo projeto executivo aprovado pela Portaria Dnit 7238/2022 e o orçamento referencial revisto;

considerando que essas informações demonstram o cumprimento da determinação do item 9.5.1 do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário, não sendo necessária a comprovação de medidas adicionais para a realização da nova licitação;

considerando que, embora o item 9.5 do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário também determinasse a anulação da Concorrência Pública 386/2016-10, não se mostra necessário exigir providência adicional para o cumprimento desse comando, uma vez que o contrato decorrente do certame não foi celebrado e o Dnit prepara nova licitação para a obra, sendo aplicável ao caso o disposto no art. 16 da Resolução-TCU 315/2020;

considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica, com as quais anuiu o dirigente competente, mediante delegação de competência;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma dos arts. 143, inciso V, alínea “a”, 169 e 243 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

- a) considerar sem efeito as determinações dos itens 9.2 e 9.4 do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário, bem como a recomendação do item 9.3;
- b) considerar cumprida a determinação do item 9.5.1 do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário;
- c) dispensar o monitoramento da determinação do item 9.5 do Acórdão 1922/2019-TCU-Plenário, ante a perda superveniente de sua utilidade;
- d) informar o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) quanto ao teor desta deliberação; e
- e) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

1. Processo TC-041.393/2020-1 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério dos Transportes; Superintendência Regional do Dnit No Estado do Rio Grande do Sul - Dnit/mt.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2108/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de denúncia formulada por conselheiro deliberativo suplente da Fundação CESP (Vivest) acerca de suposta extrapolação da competência fiscalizatória da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) no âmbito do Processo SEI 44011.013161/2025-76.

Considerando que o expediente atende aos requisitos de admissibilidade dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, devendo ser conhecido como denúncia por versar sobre atos de autarquia



federal sujeita à jurisdição deste Tribunal, a despeito de ter sido originalmente apresentado como representação, modalidade para a qual o autor não dispõe de legitimidade nos termos do art. 237 do RI/TCU;

considerando que o objeto destes autos se restringe ao exame da legalidade da atuação da Previc no exercício de sua competência fiscalizatória, não abrangendo a revisão do mérito econômico do orçamento da Vivest, tampouco a regularidade material do modelo de custeio administrativo adotado pela entidade, matéria cuja apreciação compete primordialmente aos órgãos de governança da entidade fechada de previdência complementar e à própria autarquia supervisora;

considerando que os argumentos expendidos pelo denunciante acerca da interpretação do regulamento do Plano PSAP/ISA Energia Brasil, da incidência do Parecer nº 00004/2023/CPIT/PFPREVIC/PGF/AGU, da Resolução CNPC nº 59, dos acordos firmados no contexto da privatização das patrocinadoras, bem como da regularidade da utilização da rentabilidade dos investimentos para custeio de despesas administrativas, constituem fundamentos utilizados para sustentar sua divergência quanto ao orçamento, mas não são imprescindíveis à solução da controvérsia submetida ao Tribunal, que se limita a definir os limites da atuação da Previc perante órgão estatutário de entidade fechada de previdência complementar;

considerando que igualmente não compete ao Tribunal substituir a Previc ou os órgãos estatutários da Vivest na apreciação de eventuais irregularidades relacionadas à atuação da Diretoria Executiva, da Assembleia Geral ou de conselheiros da entidade, nem determinar, em abstrato, a instauração de procedimentos sancionatórios ou fiscalizatórios sobre matérias que permanecem submetidas à competência regulatória e supervisora da autarquia;

considerando que, embora existam elementos suficientes para justificar o exame da matéria pelo Tribunal, não estão presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar, haja vista que o orçamento de 2026 já foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Vivest e que não há ato sancionador concreto ou iminente contra o conselheiro por parte da Previc, a qual apenas consignou a possibilidade de apuração interna pela Vivest, cuja instauração e eventual responsabilização permanecem condicionadas à observância do devido processo legal e não decorrem automaticamente do simples voto divergente proferido pelo denunciante, dependendo da demonstração, em procedimento regular, de eventual abuso, desvio de finalidade ou violação dos deveres inerentes à função de conselheiro.

considerando que a Previc atuou legitimamente ao exigir complementação da instrução do processo interno, manifestação formal da Diretoria Executiva e nova apreciação da matéria pelo Conselho Deliberativo, providências compatíveis com sua função fiscalizatória voltada ao controle da legalidade e da regularidade procedimental;

considerando, contudo, que a determinação posteriormente expedida pela autarquia, ao estabelecer que o Conselho Deliberativo deveria apreciar a matéria “aprovando o orçamento e registrando eventuais ressalvas”, acabou sendo compreendida como imposição de resultado deliberativo específico, circunstância que extrapola os limites do controle procedimental e pode interferir na esfera decisória reservada ao órgão estatutário competente;

considerando que a competência atribuída ao Conselho Deliberativo para aprovar o orçamento compreende, como regra, a possibilidade de deliberar livremente acerca da proposta submetida à sua apreciação, inclusive mediante rejeição motivada, solicitação de esclarecimentos ou devolução da matéria para saneamento, não sendo possível presumir que a mera rejeição da proposta constitua, por si só, irregularidade sancionável ou autorize a imposição prévia de resultado específico pelo órgão supervisor;

considerando, por fim, que a situação concreta já se encontra estabilizada, mostrando-se suficiente, para prevenir a repetição de situações semelhantes, dar ciência à Previc acerca dos limites que devem orientar futuras determinações expedidas no exercício de sua atividade fiscalizatória;



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

- a) conhecer da presente denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) dar ciência à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a expedição de determinações dirigidas a órgãos estatutários de entidades fechadas de previdência complementar deve limitar-se à exigência de adequada instrução processual, deliberação tempestiva, motivação e observância dos ritos estatutários, sem impor resultado deliberativo específico, ressalvada a hipótese de demonstração inequívoca de inexistência de margem decisória ou de ocorrência de abuso, desvio de finalidade ou omissão juridicamente caracterizada;
- c) informar o teor desta deliberação ao denunciante e à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc);
- d) arquivar os presentes autos.

1. Processo TC-012.830/2026-7 (DENÚNCIA)

- 1.1. Órgão/Entidade: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
- 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
- 1.5. Representação legal: não há.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2109/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico SRP 90018/2026, conduzido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM), cujo objeto é o registro de preços para contratação de serviços de link de comunicação nas unidades da Justiça Eleitoral, com valor estimado de R\$ 5.850.459,36.

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade;

considerando que a representante, inclusive em manifestação complementar (peça 21), alegou, em síntese: (i) ausência de resposta tempestiva e isonômica a impugnações e pedidos de esclarecimento; (ii) prorrogação irregular de prazo para envio de documentos pela licitante vencedora; e (iii) adoção indevida de lote único e ausência de precificação segregada para o componente "SD-WAN físico", o que prejudicaria a transparência e a competitividade;

considerando que, de fato, a unidade técnica constatou que o TRE/AM deixou de responder às manifestações da representante e divulgou esclarecimentos relativos a requisitos de habilitação apenas durante a sessão pública, em inobservância ao art. 164 da Lei 14.133/2021;

considerando, contudo, que tais impropriedades procedimentais não ensejaram prejuízo ao atingimento dos objetivos da licitação, visto que não houve restrição efetiva à competitividade, comprovada pela ampla participação de 25 licitantes no certame;

considerando que a proposta habilitada (no valor de R\$ 3.843.000,00) representa uma expressiva economia de R\$ 2.007.459,36 em relação ao orçamento estimado (redução de cerca de 34%), prestigiando a supremacia do interesse público e a obtenção da proposta mais vantajosa;

considerando que, diante do comparecimento massivo do mercado e da economicidade alcançada, não se sustentam os argumentos de que a modelagem em lote único ou a ausência de detalhamento segregado do componente "SD-WAN" teriam inviabilizado a disputa ou causado dano ao erário, prevalecendo as justificativas da Administração quanto à padronização, centralização da responsabilidade técnica e redução de riscos operacionais;



considerando que a dilação de prazo concedida à licitante vencedora encontra amparo na Instrução Normativa Seges/ME 73/2022 e no próprio edital, não se coadunando com o interesse público a desclassificação da melhor proposta por excesso de formalismo em etapa saneável;

considerando que a expedição de ciência à unidade jurisdicionada é medida suficiente para prevenir a repetição das falhas de comunicação e publicidade identificadas;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021; nos arts. 143, inciso III, 169, inciso III, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU; no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

- a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- b) dar ciência ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM) sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico SRP 90018/2026, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:
 - b.1) a omissão em responder a pedidos de esclarecimento e impugnações ao edital de forma tempestiva e isonômica, bem como a divulgação de esclarecimentos relativos a requisitos de habilitação durante a própria sessão pública, afronta o art. 164 da Lei 14.133/2021 e a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 799/2026 - Plenário);
- c) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 18 à representante e ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas (TRE/AM); e
- d) arquivar o processo.

1. Processo TC-012.863/2026-2 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Unidade: Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas.
- 1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
- 1.5. Representação legal: Raissa Gomes Lisboa (42149/OAB-DF), representando D B G dos Santos.
- 1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2110/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90015/2026, sob a responsabilidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo e técnico, com dedicação exclusiva de mão de obra, mediante alocação de postos de trabalho, para atendimento às demandas da Fiocruz Ceará.

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

considerando que o representante aponta, em síntese, três possíveis irregularidades: onerosidade excessiva do fluxo de pagamento, com ciclo superior a 50 dias após o encerramento do mês trabalhado; ausência de exigência do grau de endividamento na qualificação econômico-financeira; e necessidade de definição de critérios objetivos no instrumento de medição de resultado (IMR);

considerando que, quanto à alegada onerosidade excessiva do fluxo de pagamento, não foram apresentados elementos concretos que demonstrem a inadequação dos prazos estabelecidos no Termo de Referência, os quais se inserem no âmbito da discricionariedade administrativa e estão disciplinados, no que concerne à liquidação e ao pagamento, pelo art. 7º da Instrução Normativa Seges/ME 77/2022, além de compatíveis com sistemática adotada em certames de objeto semelhante;



considerando que, quanto à ausência de exigência do grau de endividamento na qualificação econômico-financeira, não há obrigatoriedade legal de sua exigência, nos termos do art. 69, caput e §§ 2º e 5º, da Lei 14.133/2021 e da Súmula TCU 289, encontrando-se os índices exigidos devidamente justificados no Anexo I do Termo de Referência e alinhados a parâmetros usualmente aceitos por esta Corte de Contas (Acórdãos 631/2025, 1087/2025 e 134/2025, todos do Plenário);

considerando que, quanto ao instrumento de medição de resultado (IMR), verifica-se que o Anexo VI do Termo de Referência estabelece indicadores, metas, periodicidade, mecanismo de aferição e consequências financeiras previamente definidos, sendo objetivamente verificáveis os indicadores 2 a 8;

considerando, contudo, que o indicador 1, "Adequação dos profissionais ao contrato (qualificação, funções, comportamentos)", contém referência a aspecto comportamental dos profissionais sem detalhamento específico dos comportamentos passíveis de registro de ocorrência, o que pode suscitar dúvidas quanto aos parâmetros concretos a serem utilizados pela fiscalização;

considerando que o necessário detalhamento dos critérios aplicáveis ao referido indicador não possui potencial para alterar a formulação das propostas ou as condições de competição do certame, não se vislumbrando prejuízo à isonomia entre os licitantes nem necessidade de paralisação do procedimento licitatório;

considerando que, embora presente o requisito do perigo da demora, não se verifica plausibilidade jurídica suficiente para justificar a suspensão do Pregão Eletrônico 90015/2026, uma vez que as alegações referentes à sistemática de pagamento e aos requisitos de qualificação econômico-financeira não evidenciam irregularidade e a impropriedade remanescente relativa ao Instrumento de Medição de Resultados possui caráter pontual, passível de saneamento mediante ciência, sem potencial para comprometer a isonomia, a competitividade ou a regularidade do certame;

considerando as razões expostas na instrução da unidade técnica;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma do art. 143, inciso V, alínea "a", do Regimento Interno, e de acordo com o parecer emitido nos autos, ACORDAM, por unanimidade, 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, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) dar ciência à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a ausência, observada quanto ao indicador 1 do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), previsto no Anexo VI do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 90015/2026, de critérios e parâmetros objetivos previamente definidos no instrumento convocatório para os indicadores de resultado utilizados na avaliação da execução contratual, de modo a afastar qualquer margem para avaliações subjetivas pela fiscalização contratual, em afronta ao art. 6º, inciso XXIII, alínea "g", da Lei 14.133/2021, bem como aos princípios do julgamento objetivo, da transparência e da segurança jurídica;

c) informar à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e ao representante quanto ao teor desta decisão;

d) arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal.

1. Processo TC-014.773/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Fundação Oswaldo Cruz.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.



ACÓRDÃO Nº 2111/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela Presidente do Superior Tribunal Militar (STM), noticiando possíveis irregularidades em proposta de ato normativo regulamentar em trâmite naquela Corte, que visa instituir a Gratificação por Atuação de Alta Complexidade, Técnica e Administrativa (GAACTA) para ocupantes de cargos em comissão.

Considerando que a representante alega, em suma, que a proposta ofende a reserva de lei formal, contraria a Súmula Vinculante 37 do STF e carece de prévia dotação orçamentária, gerando risco ao provimento de cargos vinculados a concurso público homologado;

considerando que a própria autoridade representante, na condição de Ministra-Presidente do STM, detém competências administrativas e orçamentárias amplas, expressamente previstas no Regimento Interno daquela Corte, para exercer o controle administrativo primário e atuar sobre a execução de despesas por meio dos instrumentos de gestão e autotutela (Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal);

considerando que a atuação do controle externo reveste-se de caráter subsidiário, não se mostrando necessária nem útil a intervenção desta Corte de Contas antes de esgotados os meios administrativos adequados no âmbito do próprio órgão responsável pela prática dos atos questionados;

considerando, ademais, que a representação contesta uma mera minuta de resolução ainda em deliberação, tratando-se de ato não concluído e desprovido de concretude, o que inviabiliza a sua análise por este Tribunal, cuja competência fiscalizatória não alcança o controle prévio de propostas normativas internas em fase de formação;

considerando que a representação não preenche os pressupostos e os requisitos de admissibilidade para a atuação do Tribunal, consoante o exame sumário previsto no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “a”, e 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e no art. 106 da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) não conhecer da presente documentação como representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade;
- b) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 8 à representante; e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-015.039/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Superior Tribunal Militar.

1.2. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2112/2026 - TCU - Plenário

Trata-se estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico SRP 90003/2026, sob a responsabilidade do Colégio Militar do Recife - MD/CE, cujo objeto envolve a contratação de serviços técnicos especializados de baixa complexidade, especificamente quanto ao item 13 (fornecimento e instalação de forro acústico modular).



Considerando que a 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 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

considerando que o representante alegou a ocorrência de suposta supressão da fase recursal e desclassificação sucessiva de licitantes, sem oferecimento do contraditório e da ampla defesa, em desrespeito ao rito legal do certame;

considerando que a Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) adotou a sistemática de fase recursal única, concentrada após o encerramento da fase de julgamento e habilitação das propostas (art. 165);

considerando que as sucessivas análises e desclassificações de propostas antes da declaração do vencedor constituem trâmite ordinário da fase de julgamento, não caracterizando violação ao devido processo legal ou à ampla defesa, sob pena de inviabilizar a celeridade do certame caso se abrisse fase recursal para cada ato intermediário;

considerando que restou demonstrado nos autos que o certame se encontra em regular fase de processamento dos recursos administrativos, tendo a própria representante interposto o seu recurso no sistema Compras.gov.br, que engloba as matérias trazidas nesta representação;

considerando, portanto, a ausência de plausibilidade jurídica nas alegações aduzidas, o que afasta o preenchimento dos requisitos previstos no art. 276 do Regimento Interno do TCU para a concessão da medida cautelar pleiteada, ensejando, desde já, o julgamento de mérito pela improcedência,

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 143, inciso III, 235, 237, inciso VII, 250, inciso I, e 276 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 ao Colégio Militar do Recife - MD/CE e ao representante; e

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

1. Processo TC-015.323/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Colégio Militar de Recife - Md/ce.

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: Jose Janielson Sobrinho Soares, representando 66.337.068 Jose Janielson Sobrinho Soares.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2113/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Processo de Seleção com Disputa Aberta (PSDA) 602/2025, conduzido pelo Departamento Regional do Senai no Estado de São Paulo (Senai/SP) para contratação de serviços de Solução de Telefonia IP Nativa Microsoft, com valor estimado sigiloso.

Considerando que a presente representação preenche os requisitos de admissibilidade;

considerando que a representante contestou a exigência de comprovação de Parceria Microsoft como critério de qualificação técnica (cláusula 7.7.6, alínea “a”, do edital), alegando restrição indevida à competitividade e ofensa aos princípios da igualdade e da ampla participação previstos no Regulamento próprio da entidade;

considerando que, no curso do processo, sobreveio sentença no âmbito do Mandado de Segurança 1139663-11.2025.8.26.0053, que declarou nula a referida exigência editalícia e determinou a retificação do instrumento convocatório;



considerando que o Senai/SP procedeu à republicação do edital, escoimado das supostas irregularidades alegadas pela representante (peça 54), o que enseja a perda de objeto do presente feito; considerando os pareceres uniformes da unidade técnica;

os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento nos arts. 143, inciso III, 169, inciso II, 235, 237, inciso VII, e 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e nos arts. 103, § 1º, e 106, § 4º, inciso II, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la prejudicada, por perda de objeto;
- b) informar o teor desta deliberação e da instrução à peça 56 ao Departamento Regional do Senai no Estado de São Paulo – Senai/SP e à representante; e
- c) arquivar o processo.

1. Processo TC-021.067/2025-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade: Departamento Regional do Senai No Estado de São Paulo.

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: Camila Fernandes Lastra (OAB/SP 272518), representando Voxcom Serviços de Tecnologia e Informática Ltda.; Priscilla de Held Mena Barreto Silveira (OAB/SP 154087) e Fabiana Lima Naves Miguel (OAB/SP 182404), representando o Departamento Regional do Senai No Estado de São Paulo.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2114/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de recolhimento administrativo parcelado a seguir indicado, relativo à multa aplicada a Othon Luiz Machado Maranhão por intermédio do subitem 9.2. do acórdão 2540/2025-Plenário.

Considerando que o responsável pagou integralmente a multa a ele aplicada no âmbito do processo TC 020.272/2025-1, conforme registros do Sisgru (peça 11) e demonstrativo de débito à peça 12.

Considerando que, conforme demonstrado pela Secretaria de Gestão de Processos, o pagamento da última parcela foi realizado em 6/7/2026, antes da divulgação do índice IPCA correspondente, o que acabou gerando um resíduo financeiro de R\$ 1,78 (ref: 13/7/2026) a partir da divulgação do mencionado índice.

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Gestão de Processos e do Ministério Público de Contas (peças 18 a 20), pela expedição de quitação ao responsável.

Considerando, ainda, os termos dos artigos 27 da Lei nº 8.443/1992, c/c os artigos 143, V, “a”, e 218 do Regimento Interno, bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em: a) dar quitação ao Sr. Othon Luiz Machado Maranhão, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do acórdão 2540/2025-Plenário (sessão de 29/10/2025, ata 43/2025), de acordo com os pareceres emitidos; e b) ordenar o apensamento deste processo ao TC 020.272/2025-1.

1. Processo TC-005.793/2026-2 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)

1.1. Responsável: Othon Luiz Machado Maranhão (907.687.103-59)

1.2. Órgão: Prefeitura Municipal de Caxias - MA.



- 1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2115/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado o processo de recolhimento administrativo parcelado a seguir indicado, relativo à multa aplicada a José Gentil Rosa Neto por intermédio do subitem 9.1. do Acórdão 2540/2025-Plenário.

Considerando que o responsável pagou integralmente a multa a ele aplicada no âmbito do processo TC 020.272/2025-1, conforme registros do SISGRU (peça 15) e demonstrativo de débito à peça 16, o qual indica a inexistência de saldo devedor residual.

Considerando os pareceres uniformes da Secretaria de Gestão de Processos e do Ministério Público de Contas (peças 18 a 20), pela expedição de quitação ao responsável.

Considerando, ainda, os termos dos artigos 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 143, V, “a”, e 218 do Regimento Interno, bem como não se tratar de processo nem de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, da referida norma.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em: a) dar quitação ao Sr. José Gentil Rosa Neto, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão 2540/2025-Plenário (Sessão de 29/10/2025, Ata 43/2025), de acordo com os pareceres emitidos; e b) ordenar o apensamento deste processo ao TC 020.272/2025-1.

1. Processo TC-005.795/2026-5 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
- 1.1. Responsável: Jose Gentil Rosa Neto (013.609.553-48)
- 1.2. Órgão/Entidade: Município de Caxias/MA.
- 1.3. Relator: Ministro Odair Cunha.
- 1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
- 1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
- 1.6. Representação legal: não há.
- 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2116/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo autuado com natureza de representação sobre possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90001/2026, promovida pelo município de Bezerros/PE para a construção de escola em concreto PVC, com valor estimado de R\$ 5,8 milhões.

Considerando que as irregularidades suscitadas pelo peticionante foram analisadas Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, que concluiu: (i) a análise da primeira irregularidade alegada (edital direcionado) é intempestiva; (ii) a segunda irregularidade alegada (tratamento desigual entre licitantes) é impertinente, pois o representante descumpriu três dos quatro itens relevantes de experiência, alguns independentes da solução adotada; e (iii) a terceira irregularidade alegada (prejuízo ao erário pelo afastamento da proposta de menor valor) é impertinente, porque o método construtivo adotado no certame já tende a ser naturalmente pouco mais caro do que o método da proposta recusada e porque esta descumpriu inclusive itens de habilitação com e sem relação com seu método construtivo, aniquilando sua suposta vantajosidade;



Considerando o entendimento consolidado a partir do acórdão 8071/2010-1ª Câmara, de que “incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público, tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio”.

Considerando que o processo licitatório e a faculdade de representar não visam à tutela de interesses individuais, de forma a propiciar a revisão desses atos por esta Corte quando não ficar evidenciada a preponderância do interesse público.

Considerando que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que o patrocínio de interesses particulares não está afeto às suas competências, conforme decisões TCU 209/1999, 823/1999, 657/2000, 125/2001 e 1438/2002, todas do Plenário, razão pela qual a representação em tela não deve ser conhecida.

Considerando que não restou caracterizada, no caso concreto, a presença de razão legítima para a intervenção processual por parte do peticionante nem a existência de interesse subjetivo passível de ser afetado por decisão desta Corte.

Considerando, ainda, o disposto nos artigos 143, III, e 169, VI, bem como o fato de não se tratar de processo ou de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, todos dispositivos do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da petição (peça 1) como representação, bem como determinar o encerramento do presente processo, devendo-se dar conhecimento desta deliberação ao peticionante e ao município de Bezerros/PE.

1. Processo TC 012.741/2026-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Unidade Jurisdicionada: Município de Bezerros/PE.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Fabio Rogerio Chagas de Brito (27212/OAB-PE), representando Ideia Construtora e Soluções Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2117/2026 - TCU – Plenário

VISTO e relacionado este processo autuado com natureza de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão 90001/2026 sob a responsabilidade de Gerência Regional Sudeste - GR4/Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, com valor estimado de R\$ 4.556.901,93, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: Apoio Administrativo, Motorista e Apoio Operacional com fornecimento de uniforme, a serem executados nas dependências da GR-4, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), nos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e no PARNA Jurubatiba.

Considerando que a representante alega ter sido indevidamente inabilitada dos Grupos 1 e 2 do certame, em razão da desconsideração dos atestados de capacidade técnica apresentados, sob o entendimento de que não comprovariam experiência específica na prestação de serviços de motorista, requerendo, em caráter liminar, a suspensão do certame e, no mérito, o reconhecimento da regularidade de sua habilitação;

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe o conhecimento da representação, por entender presentes 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 e o art. 103, § 1º, da Resolução 259/2014;



Considerando que, em exame preliminar, a AudContratações identificou plausibilidade jurídica nas alegações da representante, por entender que os elementos constantes dos autos indicam, em princípio, que o instrumento convocatório não evidencia motivação técnica suficiente para justificar eventual exigência de experiência específica na prestação de serviços de motorista;

Considerando que em pesquisa foi verificado que a proposta da representante foi de R\$ 1.922.440,19 e que a proposta da vencedora foi de R\$ 1.927.015,03 (<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=44305505900012026>);

Considerando que a diferença entre a proposta da representante e a da licitante declarada vencedora foi de menos de 0,25% do valor a ser contratado, o que afasta a existência de interesse público no trato da suposta ilegalidade apontada, exigida como requisito de admissibilidade em caso de representações, nos termos art. 103, II, §1º da Resolução 259/2014;

Considerando que não foram apresentados elementos aptos a evidenciar dano ao erário, falha sistêmica de natureza administrativa ou qualquer circunstância que enseje a atuação do Tribunal sob a ótica do controle externo;

Considerando que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que o patrocínio de interesses particulares não está afeto às suas competências, conforme decisões TCU 209/1999, 823/1999, 657/2000, 125/2001 e 1438/2002, todas do Plenário;

Considerando o entendimento consolidado a partir do acórdão 8071/2010-1ª Câmara, de que “incumbir o TCU da análise dos atos administrativos praticados num processo licitatório, nos quais não se sobressaia o interesse público, tem, na prática, o efeito de transformá-lo em nova instância recursal dos certames instaurados nos diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que não encontra respaldo no direito pátrio”.

Considerando que o processo licitatório e a faculdade de representar não visam à tutela de interesses individuais, de forma a propiciar a revisão desses atos por esta Corte quando não ficar evidenciada a preponderância do interesse público.

Considerando que não compete ao Tribunal de Contas da União emitir provimentos voltados à salvaguarda de direitos individuais, matéria cuja apreciação incumbe ao Poder Judiciário, conforme jurisprudência consolidada desta Corte;

Considerando, ainda, o disposto nos artigos 143, III, e 169, VI, bem como o fato de não se tratar de processo ou de matéria vedada pelo art. 143, § 4º, todos dispositivos do Regimento Interno.

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, em não conhecer da petição (peças 1, 4 a 15) como representação, bem como determinar o encerramento do presente processo, devendo-se dar conhecimento desta deliberação ao peticionante e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

1. Processo TC 014.971/2026-7 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão/Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Vinicius Henrique Pereira Bessas (159716/OAB-MG), representando Estrutura Serviços e Engenharia Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2118/2026 - TCU - Plenário

VISTO e relacionado este processo de representação acerca de possíveis irregularidades no contrato 21/2026, celebrado pelo Depósito de Subsistência de Santa Maria e oriundo da dispensa de licitação 15/2026.



Considerando que o representante alega, em síntese, inabilitação indevida da empresa D.A. Ferretti Filho Ltda., com base em interpretação restritiva do contrato social e do CNAE, bem como indícios de irregularidades na documentação da empresa contratada;

Considerando que a representação preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno e no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, por tratar de matéria de competência deste Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição e estar acompanhada de indícios suficientes de irregularidade;

Considerando que os recursos empregados na contratação são de origem federal, o que reforça a competência deste Tribunal para análise da matéria;

Considerando que, em exame sumário, as irregularidades apontadas apresentam baixo risco, baixa materialidade e baixa relevância, não justificando a alocação de recursos fiscalizatórios deste Tribunal, conforme disposto no art. 106 da Resolução 259/2014;

Considerando que a diferença de preço entre as propostas das empresas envolvidas é de apenas R\$ 1,00, e que o valor total do contrato (R\$ 34.107,06) é inferior ao limite mínimo para instauração de tomada de contas especial, conforme a Instrução Normativa 98/2024;

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, II e 43, I, da Lei 8.443/92; c/c os arts. 143, V, “a”, 169, II, 235 e 237, do Regimento Interno, em conhecer da representação a seguir relacionada e considerá-la prejudicada ante seu baixo risco, sua baixa materialidade e a baixa relevância de seu objeto, determinando-se o encerramento do processo, após o envio de cópia desta deliberação aos interessados.

1. Processo TC-015.317/2026-9 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Depósito de Subsistência de Santa Maria.

1.2. Relator: Ministro Odair Cunha.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

1.5. Representação legal: Dorval Antônio Ferretti Filho, representando D. A. Ferretti Filho Ltda.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2119/2026 - TCU - Plenário

VISTOS e relacionados estes autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada para apurar irregularidades em processos licitatórios conduzidos pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), nos exercícios de 2002 a 2006.

Considerando que as contas foram julgadas irregulares mediante o Acórdão 3179/2020-Plenário (peça 933), com condenações solidárias de diversos responsáveis, incluindo a empresa Especon Estudo Projetos Consultoria Ltda;

Considerando que foram ainda emitidos os Acórdãos 996/2021, 2379/2021, 495/2022, 1166/2025, 2178/2025 e 211/2026, todos do Plenário (peças 1090, 1185, 1279, 1353, 1362 e 1376), em embargos de declaração, recursos de reconsideração e recurso de revisão, os quais não alteraram o mérito daquela deliberação;

Considerando que a referida empresa se encontra extinta por liquidação voluntária desde 21/12/2007 (peça 1388) e, no entanto, sua citação foi realizada em 24/3/2017 (peça 551);

Considerando que a AudTCE se pronunciou no sentido de declarar, ex officio, a nulidade da citação e de todos os atos decorrentes (peças 1395-1396);

Considerando que o Ministério Público/TCU se manifestou de acordo com a proposição da unidade instrutiva (peça 1397);

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



a) declarar, ex-officio, a nulidade da citação da empresa Especon Estudo Projetos Consultoria Ltda., bem como dos atos dela decorrentes, incluindo o julgamento pela irregularidade de suas contas e a sua condenação ao ressarcimento dos débitos solidários e ao pagamento da multa individual;

b) dar ciência desta deliberação aos responsáveis;

c) restituir os autos à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos – Seproc/Dicomp para a adoção das providências a seu cargo.

1. Processo TC-005.782/2015-5 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)

1.1. Responsáveis: Adriana Castro Campos (010.330.577-70); Antonio Carlos Oliveira do Nascimento (330.191.697-04); Antonio Jose Sampaio Santos (981.036.957-34); Claudio Vinicius Costa Rodrigues (808.820.997-87); Davi Azevedo Santos (092.515.817-89); Douglas Marcelo Merquior (769.499.667-68); Edson Lousa Filho (390.008.777-68); Especon Estudo Projetos Consultoria Ltda (04.688.978/0001-49); Grisa Comércio Representação Ltda (02.728.839/0001-76); Henrique Bittencourt Lousa (073.615.987-81); Jorge Dario de Souza (734.129.377-20); Juarez Gomes de Matos Bastos (230.430.323-49); Leadman Informatica e Papelaria Ltda - Me (03.871.271/0001-00); Luiz Americo Pereira da Costa (001.663.607-40); Marcelo Cavalheiro (009.050.477-10); Marcio Landvoigt (068.912.528-30); Marcio Vancler Augusto Geraldo (020.896.637-40); Marivone Oliveira dos Santos (032.786.387-00); Mauricio Jose Costa Santos (074.637.687-16); Mônica Ferreira Marques (021.427.047-51); New World Consultoria Ambiental Ltda. (06.315.101/0001-38); Paulo Roberto Dias Morales (318.613.187-15); Reginatto D Alessandro Felix dos Santos (007.621.187-84); Reynaldo dos Santos Paiva (562.532.907-97); Rgbm Servicos e Comercio de Informatica Ltda - Me (04.688.956/0001-89); Ronald Vieira do Nascimento (843.994.067-04); Sergio Caetano Cavalheiro (045.888.437-53); Sergio Caetano Cavalheiro - Me (03.491.080/0001-13); Uilson Agostinho da Silva (403.338.337-91); Walter Henrique Amaral de Deus (981.042.097-87); Washington Luiz de Paula (005.627.127-12); Wilton Pinto (499.137.787-00)

1.2. Órgão/Entidade: Instituto Militar de Engenharia.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

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

1.6. Representação legal: Rafael Costa Ferreira (OAB/RJ nº 161.056), representando Mauricio Jose Costa Santos; Tanara de Fatima Barcellos da Silva (OAB/RS nº 69.337) e Gean Felinto de Sousa (OAB/DF nº 49.500), representando Paulo Roberto Dias Morales; Rafael Costa Ferreira (OAB/RJ nº 161.056), representando Reynaldo dos Santos Paiva; Rodolpho Capilupi de Oliveira (OAB/RJ nº 201.309) e Altair Leal Miranda (OAB/RJ nº 165.189), representando Wilton Pinto; Paulo Sergio Mendes Duarte (OAB/RJ nº 164.199) e Altair Leal Miranda (OAB/RJ nº 165.189), representando Reginatto D Alessandro Felix dos Santos; Carla Oggioni Rigueti (OAB/RJ nº 186.228), representando Ronald Vieira do Nascimento; Larissa Camargo Costa (OAB/RJ nº 201.512), Leo Bosco Griggi Pedrosa (OAB/RJ nº 74.101) e outros, representando Douglas Marcelo Merquior; Mariana Fernandes Vicente (OAB/SP nº 376.795), representando Walter Henrique Amaral de Deus; Rodrigo Henrique Roca Pires (OAB/RJ nº 92.632), representando Claudio Vinicius Costa Rodrigues; George Alexandre de Almeida Macêdo (OAB/CE nº 18.113), representando Juarez Gomes de Matos Bastos; Leandro Dalbosco Machado (OAB/RS nº 82.122) e Raphael Ramos D Aiuto (OAB/RS nº 94.485-A), representando Marcio Landvoigt.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ACÓRDÃO Nº 2120/2026 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 218 e 143, inciso V, alínea “a” do Regimento Interno/TCU,



c/c os arts. 36, 37 e 40 da Resolução TCU 259/2014, em expedir quitação ao Sr. André Luis Araujo da Silva, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi aplicada, e em apensar o presente processo, em definitivo, ao TC-008.431/2015-9 (Tomada de Contas Especial, de minha relatoria), de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

1. Processo TC-014.959/2026-7 (RECOLHIMENTO ADMINISTRATIVO PARCELADO)
 - 1.1. Responsável: André Luis Araujo da Silva (168.619.038-76).
 - 1.2. Interessado: Tribunal de Contas da União.
 - 1.3. Entidade: Departamento de Engenharia e Construção do Exército; Instituto Militar de Engenharia.
 - 1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
 - 1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
 - 1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
 - 1.7. Representação legal: não há.
 - 1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Quitação relativa ao subitem 9.3 do Acórdão 756/2022, proferido pelo Plenário, em Sessão de 6/4/2022, Ata 4/2022.

Data de origem da multa: 6/4/2022	Valor original da multa: R\$ 15.000,00
Data do recolhimento: 3/7/2026	Valor recolhido: R\$ 18.144.94

ACÓRDÃO Nº 2121/2026 - 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 o art. 103, § 1º, da Resolução/TCU 259/2014, em conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente e encaminhar cópia desta deliberação e da instrução produzida pela unidade técnica (peça 25) ao Município de Naviraí/MS e à representante, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, sem prejuízo de dar ciência da seguinte impropriedade ao aludido município, de acordo com o parecer da unidade técnica:

1. Processo TC-009.025/2026-0 (REPRESENTAÇÃO)
 - 1.1. Representante: Funchal Construção e Serviços Ltda. (42.534.963/0001-15).
 - 1.2. Entidade: Município de Naviraí/MS.
 - 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: André Tadeu Rodrigues da Silva, representando Funchal Construção e Serviços Ltda.
 - 1.7. Ciência:
 - 1.7.1. ao Município de Naviraí/MS sobre a necessidade de observar a correta aplicação do art. 165, inciso I, da Lei 14.133/2021, especialmente no que tange à sistemática recursal prevista para os atos decisórios, evitando as impropriedades verificadas no âmbito da Concorrência 10/2025.

ACÓRDÃO Nº 2122/2026 - TCU – Plenário

Vistos e relacionados estes autos que tratam de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 01/2016, conduzida pela Universidade Federal do Acre - Ufac, em que é proposta expedição de quitação,



Considerando o art. 143, V, “e”, do RI/TCU, e o art. 27 da Lei 8.443/1992,

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, na forma, e de acordo com o parecer da AudUrbana (peça 339), ACORDAM, por unanimidade, em expedir quitação a Everton Fidelis da Silva, Fernando da Silva Souza e Jânio da Cunha Bastos, em razão do recolhimento integral da multa individual a eles aplicada por meio do acórdão 2610/2017-Plenário, encaminhar cópia desta decisão aos responsáveis e à Fundação Universidade Federal do Acre – Ufac, para conhecimento, e arquivar os autos conforme proposto.

1. Processo TC-029.021/2016-2 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Aposos: 013.891/2021-9 (COBRANÇA EXECUTIVA).

1.2. Responsáveis: Everton Fidelis da Silva (950.178.282-49); Fernando da Silva Souza (978.356.092-15); Jânio da Cunha Bastos (527.185.492-20); Kelly Lynn Tôrres Polary Sousa (835.376.272-20); Minoru Martins Kinpara (217.220.992-91)

1.3. Interessado: Fundação Universidade Federal do Acre (04.071.106/0001-37)

1.4. Entidade: Fundação Universidade Federal do Acre.

1.5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

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

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

1.8. Representação legal: André Luís Agner Machado Martins (39.359/OAB-PR), Lismara Dailey Kulka Vacari Tezini (39.572/OAB-PR) e outros, representando Pisossul - Construção Indústria e Comércio de Madeiras Ltda.

1.9. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

ENCERRAMENTO

Às 16 horas e 54 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 agosto de 2026.

(Assinado eletronicamente)

Ministro VITAL DO RÊGO

Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 30, DE 5 DE AGOSTO DE 2026

(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÕES

Comunicações proferidas pela Presidência.



COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que, no dia de ontem, foi lançado o e-Controle, nova plataforma destinada a apoiar e modernizar as atividades de controle externo do Tribunal.

O módulo de fiscalização, atualmente disponibilizado, apoia todo o ciclo das ações de fiscalização, promovendo integração de informações, padronização de procedimentos, aproveitamento do conhecimento institucional e ampliação da capacidade analítica das equipes.

A plataforma representa importante avanço na transformação digital do Tribunal ao integrar recursos de inteligência artificial e estruturar o conhecimento produzido nas auditorias, fortalecendo o processo decisório e a gestão do conhecimento institucional.

Cumprir destacar que o e-Controle é uma solução em contínuo aperfeiçoamento, cujo desenvolvimento dependerá do engajamento das unidades e de seus usuários.

Registro reconhecimento à Seinc, pela concepção e gestão do projeto; à Setid, pelo desenvolvimento tecnológico; e às unidades especializadas da Segecex, pelos testes que contribuíram para o aprimoramento da plataforma.

Por fim, destaco que a implantação iniciada ontem na Segecex constitui importante etapa para o fortalecimento da atuação institucional do Tribunal e para o aperfeiçoamento contínuo de seus processos de trabalho.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Conforme comunicação feita por esta Presidência na Sessão Plenária do último 15 de julho, informo que, hoje, será divulgada mais uma extração do Painel do TCU sobre Obras Paralisadas. Os dados são relativos a abril de 2026, em continuidade ao processo de aprimoramento e transparência.

Nesta edição, destaca-se uma alteração no diagnóstico dos dados: foram identificadas 3.737 obras formalmente canceladas, fruto das ações do Pacto Nacional pela Retomada das Obras da Saúde e da Educação, e 6.141 obras concluídas.

Por traduzirem decisões da administração pela não continuidade dos empreendimentos (com o devido encaminhamento dos processos de ressarcimento), as obras canceladas foram segregadas do rol de paralisadas, o que ocasionou uma redução consistente do percentual de paralisação em comparação com os dados anteriores.

Por oportuno, reitero que o referido Painel atualmente se baseia em dados amostrais extraídos de sistemas específicos da administração pública. O esforço institucional do TCU, portanto, direciona-se



não apenas à manutenção do Painel, mas à expansão e ao aperfeiçoamento da divulgação de todas as informações sobre obras públicas federais contidas na plataforma Obrasgov.br.

Assim, esta Presidência vem envidando esforços, em estreita articulação com o relator da matéria, Ministro Bruno Dantas, com a Casa Civil e com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para a consecução de um "Compromisso Cidadão", instrumento pactuado que visa garantir dados mais consistentes e oferecer à sociedade a devida transparência sobre as obras executadas com recursos da União.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Submeto à apreciação do Plenário a proposta orçamentária do TCU para o exercício de 2027, constante do TC-016.311/2026-4. Elaborada de forma criteriosa e participativa, a proposta reafirma o compromisso desta gestão com a responsabilidade fiscal, a transparência e a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Destaco, como aspecto central, a plena observância do novo limite de crescimento das despesas com pessoal previsto no art. 6º-A, inciso II, da Lei Complementar nº 200, de 2023 (incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024). Aplicável na hipótese de déficit primário, a regra veda, até 2030, a programação de crescimento anual real dessas despesas acima de 0,6%, ressalvados os valores decorrentes de sentença judicial. A programação do TCU para 2027 foi integralmente compatibilizada com esse parâmetro, assegurando as obrigações institucionais e os provimentos de pessoal previstos.

A proposta (alinhada com as prioridades estabelecidas por esta Presidência para a alocação dos recursos) segue as orientações do Ministério do Planejamento e Orçamento e está em consonância com o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2/2026 (PLDO 2027), cujas diretrizes – reforçadas pelo art. 130 do referido Projeto de Lei – garantem o controle rigoroso sobre a expansão dos gastos com pessoal.

O referencial monetário preliminar informado pela Secretaria de Orçamento Federal para 2027 foi de R\$ 3.500.766.107,00, excluídos os recursos da fonte 1050 – Recursos Livres da Unidade Orçamentária. Com a incorporação de R\$ 35.062.363,00 dessa fonte, viabilizada pelo enquadramento do TCU como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação, a proposta alcança R\$ 3.535.828.470,00, montante R\$ 224.583.976,00 superior ao orçamento aprovado para 2026, equivalente a um acréscimo de 6,78%.

Do total proposto, R\$ 3.369.974.160,00 correspondem a despesas primárias e R\$ 165.854.310,00 a despesas financeiras. As despesas discricionárias somam R\$ 663.405.555,00 e contemplam os recursos necessários ao funcionamento regular do TCU, à manutenção de sua infraestrutura e à continuidade dos serviços essenciais ao cumprimento de sua missão constitucional.

Em suma, a proposta concilia o atendimento das obrigações de pessoal, benefícios e custeio com a preservação da capacidade de investimento institucional, de modo a assegurar que o TCU continue atuando com eficiência, inovação e excelência em benefício da administração pública e da sociedade.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO

Presidente

ANEXO (Resumo – Proposta TCU 2027)
NOVO LIMITE ESPECÍFICO DE DESPESA DE PESSOAL: INTEGRALMENTE OBSERVADO

Grupo de despesa	Despesas primárias	Despesas financeiras	Total
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 2.542.439.118	R\$ 165.854.310	R\$ 2.708.293.428
Benefícios obrigatórios	R\$ 164.129.487	—	R\$ 164.129.487
Despesas discricionárias	R\$ 663.405.555	—	R\$ 663.405.555
TOTAL	R\$ 3.369.974.160	R\$ 165.854.310	R\$ 3.535.828.470

REFERENCIAL MONETÁRIO

Descrição	Valor	Observação
Referencial informado pela SOF	R\$ 3.500.766.107	Excluída a fonte 1050
Recursos da fonte 1050	R\$ 35.062.363	Incluídos em razão do enquadramento do TCU como ICT
Proposta Orçamentária 2027	R\$ 3.535.828.470	Total geral
Variação em relação a 2026	R\$ 224.583.976	Acréscimo de 6,78%

Nota: a proposta observa integralmente o art. 6º-A, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023, incluído pela Lei Complementar nº 211/2024, que limita, nas hipóteses legais, o crescimento real anual da despesa de pessoal e encargos a 0,6%, ressalvados os valores decorrentes de sentença judicial.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
 Senhora Procuradora-Geral,



Submeto à apreciação do Plenário a proposta orçamentária do TCU para o exercício de 2027, constante do TC-016.311/2026-4. Elaborada de forma criteriosa e participativa, a proposta reafirma o compromisso desta gestão com a responsabilidade fiscal, a transparência e a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

Destaco, como aspecto central, a plena observância do novo limite de crescimento das despesas com pessoal previsto no art. 6º-A, inciso II, da Lei Complementar nº 200, de 2023 (incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024). Aplicável na hipótese de déficit primário, a regra veda, até 2030, a programação de crescimento anual real dessas despesas acima de 0,6%, ressalvados os valores decorrentes de sentença judicial. A programação do TCU para 2027 foi integralmente compatibilizada com esse parâmetro, assegurando as obrigações institucionais e os provimentos de pessoal previstos. A proposta (alinhada com as prioridades estabelecidas por esta Presidência para a alocação dos recursos) segue as orientações do Ministério do Planejamento e Orçamento e está em consonância com o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2/2026 (PLDO 2027), cujas diretrizes – reforçadas pelo art. 130 do referido Projeto de Lei – garantem o controle rigoroso sobre a expansão dos gastos com pessoal.

O referencial monetário preliminar informado pela Secretaria de Orçamento Federal para 2027 foi de R\$ 3.500.766.107,00, excluídos os recursos da fonte 1050 – Recursos Livres da Unidade Orçamentária. Com a incorporação de R\$ 35.062.363,00 dessa fonte, viabilizada pelo enquadramento do TCU como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação, a proposta alcança R\$ 3.535.828.470,00, montante R\$ 224.583.976,00 superior ao orçamento aprovado para 2026, equivalente a um acréscimo de 6,78%.

Do total proposto, R\$ 3.369.974.160,00 correspondem a despesas primárias e R\$ 165.854.310,00 a despesas financeiras. As despesas discricionárias somam R\$ 663.405.555,00 e contemplam os recursos necessários ao funcionamento regular do TCU, à manutenção de sua infraestrutura e à continuidade dos serviços essenciais ao cumprimento de sua missão constitucional.

Em suma, a proposta concilia o atendimento das obrigações de pessoal, benefícios e custeio com a preservação da capacidade de investimento institucional, de modo a assegurar que o TCU continue atuando com eficiência, inovação e excelência em benefício da administração pública e da sociedade.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO (Resumo – Proposta TCU 2027)

NOVO LIMITE ESPECÍFICO DE DESPESA DE PESSOAL: INTEGRALMENTE OBSERVADO

Grupo de despesa	Despesas primárias	Despesas financeiras	Total
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 2.542.439.118	R\$ 165.854.310	R\$ 2.708.293.428
Benefícios obrigatórios	R\$ 164.129.487	–	R\$ 164.129.487
Despesas discricionárias	R\$ 663.405.555	–	R\$ 663.405.555
TOTAL	R\$ 3.369.974.160	R\$ 165.854.310	R\$ 3.535.828.470

REFERENCIAL MONETÁRIO



Descrição	Valor	Observação
Referencial informado pela SOF	R\$ 3.500.766.107	Excluída a fonte 1050
Recursos da fonte 1050	R\$ 35.062.363	Incluídos em razão do enquadramento do TCU como ICT
Proposta Orçamentária 2027	R\$ 3.535.828.470	Total geral
Variação em relação a 2026	R\$ 224.583.976	Acréscimo de 6,78%

Nota: a proposta observa integralmente o art. 6º-A, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023, incluído pela Lei Complementar nº 211/2024, que limita, nas hipóteses legais, o crescimento real anual da despesa de pessoal e encargos a 0,6%, ressalvados os valores decorrentes de sentença judicial.

COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA

Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

É com profundo pesar que comunico o falecimento de nossa colega e colaboradora terceirizada **Bruna Machado Teixeira**, da Secretaria de Comunicação deste Tribunal. Bruna representava o TCU no IV Congresso Nacional de Comunicação dos Tribunais de Contas, em Ouro Preto/MG, onde buscava conhecimento e aperfeiçoamento para servir ainda melhor à nossa instituição. Sua partida repentina nos entristece profundamente e enluta toda a família TCU.

Aqueles que com ela conviveram destacam a lembrança de uma profissional de excelência, dedicada, generosa e sempre pronta a colaborar. Exercia seu trabalho com compromisso, sensibilidade e profundo senso de responsabilidade, conquistando o respeito, a admiração e o carinho de todos que tiveram o privilégio de conhecê-la.

Em nome do Tribunal de Contas da União, registro nossa sincera gratidão pela contribuição que Bruna prestou a esta Casa e manifesto nossa solidariedade aos seus familiares, amigos e colegas. Que encontrem conforto neste momento de dor e que a memória de Bruna permaneça entre nós como exemplo de dedicação, generosidade e compromisso com o serviço público.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO II DA ATA Nº 30, DE 5 DE AGOSTO 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 2025 a 2034 e 2036 a 2071, aprovados pelo Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.417/2025-6

Natureza: Solicitação de Solução Consensual.

Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária; Associação Brasileira de Proteína

Animal (19.908.104/0001-27); Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.

Representação legal: não há. '

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU 91/2022. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. PASSIVO DE PENALIDADES DE SUSPENSÃO DE ATIVIDADES E DE INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTOS APLICADAS POR EMBARAÇO À AÇÃO FISCALIZADORA. TRANSIÇÃO PARA O REGIME SANCIONADOR DA LEI 14.515/2022. CONVERSÃO EM MULTAS COMPENSATÓRIAS PECUNIÁRIAS, PROPORCIONAIS À GRAVIDADE DA INFRAÇÃO E AO PORTE ECONÔMICO DO INFRATOR. ADESÃO VOLUNTÁRIA E INDIVIDUALIZADA. LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO SETOR PRODUTIVO. VANTAJOSIDADE DA VIA CONSENSUAL EM FACE DO CENÁRIO DE NÃO ACORDO. SUFICIÊNCIA DOS MECANISMOS DE MITIGAÇÃO DOS RISCOS MORAL E SISTÊMICO. EXCLUSÃO DAS HIPÓTESES DE RISCO HIGIÊNICO-SANITÁRIO. NÃO ACOLHIMENTO DAS CONDICIONANTES PROPOSTAS PELA UNIDADE DE AUDITORIA ESPECIALIZADA. JURIDICIDADE FUNDADA NO ART. 26 DA LINDB. APROVAÇÃO DA PROPOSTA. EFICÁCIA CONDICIONADA À APRESENTAÇÃO DE VERSÃO CONSOLIDADA DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO, COM CORREÇÕES EXCLUSIVAMENTE FORMAIS. AUTORIZAÇÃO DE MONITORAMENTO. LEVANTAMENTO DO SIGILO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como primeira parte deste relatório, a derradeira instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), lançada à peça 47, na qual são enfrentadas as objeções suscitadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade):

‘INTRODUÇÃO

2. Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), formulada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária (MAPA), com base na Instrução Normativa-TCU (IN-TCU) 91/2022, para solucionar a controvérsia gerada pela sucessão de normas de defesa agropecuária, especificamente quanto aos reflexos da transição da Lei 7.889/1989 e do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Decreto 9.013/2017 – RIISPOA) para a Lei do Autocontrole (Lei 14.515/2022) sobre o passivo de processos administrativos sancionadores que envolvem penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimentos.

3. Feito o exame de admissibilidade por esta unidade especializada (peça 12), foi encaminhado à Presidência desta Corte para manifestação, que, por meio de Despacho fundamentado (peça 15), admitiu a SSC. Considerando que a presente solicitação não envolvia temas abordados em processos em andamento nesta Corte de Contas, constatou-se a inexistência de processos correlatos. Desse modo, não houve a necessidade de ratificação de admissão por outros Relatores, dispensando-se o procedimento previsto no § 1º do art. 6º da IN TCU 91/2022.



4. Ato contínuo, nos termos do art. 7º, *caput*, da IN TCU 91/2022, foi designada, por meio da Portaria Segecex 22, de 11 de novembro de 2025 (peça 17) retificada pela Portaria Segecex 24 (peça 18), de 18 de novembro de 2025 a Comissão de Solução Consensual (CSC) composta por representantes indicados pelas entidades envolvidas e sob a coordenação e supervisão da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso/TCU). O colegiado contou com a participação da Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento/TCU); do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA); e pelos representantes do setor produtivo: Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), e Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos). Adicionalmente, os trabalhos foram acompanhados pela Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao MAPA (Conjur/MAPA) e do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU/AGU).

5. O prazo ordinário para conclusão dos trabalhos da CSC era de até 90 dias, conforme previsto no art. 7º, § 4º, da IN TCU 91/2022. Considerando o recesso no âmbito da Secretaria do TCU, nos termos do art. 4º da Portaria-TCU 153, esse prazo encerrou-se em 11 de março de 2026. A prorrogação de prazo por mais trinta dias foi autorizada pelo Despacho do Presidente Ministro Vital do Rêgo em 11 de março de 2026 com fundamento no § 4º do art. 7º da referida IN (peça 22). A Comissão foi encerrada em 10 de abril de 2026, com a submissão da proposta de solução, consubstanciada no termo de autocomposição (peça 23), bem como a minuta do relatório (peça 24) para a manifestação de governança das partes.

2. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA APRECIACÃO DA MATÉRIA

Base Constitucional

6. A Constituição Federal de 1988 confere ao Tribunal de Contas da União competências que transcendem a fiscalização contábil e financeira em sentido estrito. O art. 71, incisos II e IV, submete ao controle externo desta Corte a fiscalização de atos, acordos, ajustes e instrumentos congêneres celebrados pela Administração Pública federal, incluindo aqueles que envolvam a conversão ou a transação de penalidades administrativas. Os incisos VIII e IX do mesmo dispositivo conferem ao Tribunal a prerrogativa de determinar a adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da lei e de atuar preventivamente para evitar irregularidades de elevado impacto regulatório:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

7. Ademais, o ponto central de discussão se trata de milhares de atos administrativos exarados pelo MAPA, muitos tendo sua legalidade questionada judicialmente pelo setor produtivo, o que também reforça a competência desta Corte para exercer o controle externo, conforme os dispostos no incisos IX e X do art. 71 da Constituição:

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

8. No plano do planejamento e da governança pública, o art. 165, §§ 1º, 2º, 7º e 8º, da Constituição Federal vincula o exercício das funções do Estado — inclusive o controle externo — ao alcance de resultados concretos em benefício da coletividade. Esse mandato constitucional de eficiência orienta a atuação do TCU no presente feito: a perpetuação do contencioso administrativo e a eventual execução em larga escala das sanções



de suspensão de atividades produziram consequências incompatíveis com o interesse público primário, notadamente a evasão de receitas tributárias nas três esferas federativas, a desestabilização das cadeias de abastecimento de proteína animal e laticínios, e o agravamento dos custos operacionais de gestão do passivo processual pelo Estado.

9. É precisamente para remediar esse cenário que o TCU atua — não como substituto da competência sancionatória do Ministério da Agricultura e Pecuária, que exerceu suas competências constitucionais e legais perante a formulação e execução da política pública durante todo o procedimento de SSC, e sim como instância de mediação institucional técnica e qualificada, orientada a conferir segurança jurídica à pactuação administrativa construída pelas partes e a assegurar que a aplicação da norma ocorra em consonância com a preservação da atividade econômica e a efetividade da regulação agropecuária federal.

Base infraconstitucional: LINDB, Lei de Mediação e Lei de Responsabilidade Fiscal.

10. O fundamento legal da presente autocomposição é o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com redação dada pela Lei 13.655/2018), que autoriza expressamente a autoridade administrativa a celebrar compromisso com os interessados para ‘eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público’, condicionado à oitiva do órgão jurídico, à presença de razões de relevante interesse geral e à publicação oficial do instrumento. Todos esses requisitos foram integralmente atendidos no presente procedimento.

11. Complementarmente, a Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação) reconhece a autocomposição como mecanismo legítimo de resolução de conflitos no âmbito da Administração Pública federal, conferindo suporte legal adicional ao instrumento ora examinado. A norma é especialmente aplicável ao presente caso, no qual a controvérsia interpretativa sobre a sucessão normativa entre o RIISPOA e a Lei 14.515/2022 gerou uma zona de litigiosidade estrutural que a via administrativa ordinária se revelou incapaz de equacionar.

12. No plano da governança pública, o art. 4º, inciso I, alínea ‘e’, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) determina a avaliação de resultados dos programas públicos, diretriz reforçada pelo Decreto 9.203/2017, que institui a política de governança pública orientada ao acompanhamento contínuo de resultados e ao aprimoramento do desempenho institucional. Essas normas ratificam a pertinência de uma solução que substitua a litigiosidade improdutiva pela regularização estruturada do passivo sancionatório, com ganhos mensuráveis de eficiência para a Administração.

Base Regulamentar: Instruções Normativas TCU 91/2022 e 101/2025.

No plano regulamentar interno, a competência do Tribunal para instaurar, conduzir e homologar procedimentos de solução consensual foi formalizada pela Instrução Normativa TCU nº 91, de 13 de julho de 2022, posteriormente atualizada pela Instrução Normativa TCU nº 101, de 5 de novembro de 2025. Esses normativos instituíram o procedimento de Solicitação de Solução Consensual (SSC), criaram a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) como unidade técnica especializada, e estabeleceram o rito completo para a condução das tratativas e a homologação dos acordos.

13. Da leitura sistemática da IN-TCU nº 91/2022, depreende-se com clareza a delimitação dos papéis institucionais: a iniciativa para a promoção do ajuste consensual e a definição das providências cabíveis competem precipuamente à Administração Pública; ao TCU, quando instado pelas autoridades legitimadas, cabe atuar como instância técnica e cooperativa. Nesse papel, o Tribunal avalia os fundamentos jurídicos, os riscos sistêmicos e a vantajosidade das soluções propostas, em estrito respeito à autonomia decisória dos gestores públicos e sem substituição das competências sancionatórias dos órgãos envolvidos.

14. No presente feito, a SSC foi encaminhada ao TCU pelo então Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária nos termos do art. 2º, inciso I, da IN-TCU 91/2022, tendo sido admitida pela Presidência desta Corte após exame regular pela SecexConsenso. A Comissão de Solução Consensual (CSC) foi constituída pela Portaria Segecex 22, retificada pela Portaria Segecex 24, com composição plural e representativa, reunindo servidores do TCU, representantes do MAPA e das entidades do setor produtivo. O rito foi integralmente observado, conferindo plena regularidade formal ao presente procedimento.

15. A somatória dos fundamentos expostos nos itens anteriores evidencia que a atuação do Tribunal no presente feito é, ao mesmo tempo, constitucionalmente respaldada, legalmente autorizada e regulamentarmente disciplinada. O TCU não extrapola suas competências ao conduzir e homologar o presente acordo; ao contrário, exercita-as em sua dimensão precípua — a prevenção de danos ao interesse público e a promoção da segurança jurídica na aplicação do direito administrativo sancionador.

16. Ao instituir um foro especializado de mediação institucional, o Tribunal viabiliza a convergência técnica entre o Poder Público e o setor regulado, legitimada pelo resguardo do interesse coletivo e pela



continuidade das políticas públicas. Preservam-se, em sua plenitude, a autonomia decisória dos gestores e as competências constitucionais inerentes ao controle externo. É sob esse quadro normativo que se passa à análise do mérito da proposta de autocomposição elaborada pela Comissão de Solução Consensual.

3. HISTÓRICO DA CONTROVÉRSIA

17. Conforme detalhado no I.2 do Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 43, parágrafos 10-50), o histórico que fundamenta a presente controvérsia origina-se no regime jurídico das sanções administrativas aplicáveis à fiscalização de produtos de origem animal. Historicamente, a Lei 7.889/1989 e o Decreto 9.013/2017 (RIISPOA) previam as penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimentos como medidas punitivas.

18. O cenário agravou-se durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, período em que o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) determinou a suspensão da execução de sanções que implicassem a interrupção de atividades econômicas. Essa postergação gerou um passivo administrativo de decisões definitivas pendentes de cumprimento.

19. Posteriormente, sobreveio a Lei 14.515/2022 (Lei do Autocontrole), que promoveu uma alteração no regime sancionador da fiscalização agropecuária federal, passando a tratar a suspensão e a interdição como medidas cautelares. A nova legislação introduziu, ainda, a possibilidade de conversão dessas penalidades em multas.

20. Em esforço para equacionar o passivo acumulado sob o regime anterior à luz da nova legislação, a Administração editou sucessivos atos normativos infralegais (a exemplo das Portarias SDA/MAPA 1.091/2024, 1.118/2024 e 1.265/2025). Tais normativos buscavam disciplinar a substituição das sanções de interrupção de atividades por obrigações pecuniárias.

21. Contudo, conforme demonstrado nos parágrafos 49 e 50 do Relatório Final, as sucessivas revisões normativas não produziram o consenso necessário ao encerramento do passivo acumulado. Persistiram divergências materiais relevantes entre a Administração e o setor regulado, concentradas especialmente em dois pontos: a base de cálculo da obrigação pecuniária substitutiva e a interpretação contemporânea do teto sancionatório histórico de 25.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN), cuja atualização monetária é examinada nos parágrafos 42 a 48 do Relatório. O setor produtivo sustentava que a metodologia de dosimetria adotada nas portarias infralegais implicava majoração indireta das penalidades originalmente aplicadas, em violação aos princípios da legalidade estrita e da vedação ao agravamento sancionatório. A divergência interpretativa, não resolvida na via administrativa, perpetuou o impasse institucional e impediu o saneamento do contencioso. Ante a frustração das tratativas no âmbito administrativo ordinário e do elevado risco sistêmico atrelado à potencial execução repentina de milhares de processos sancionadores — o que poderia resultar no fechamento simultâneo de diversas plantas industriais —, o Ministério buscou a intervenção do Tribunal de Contas da União, culminando na instauração da presente Solicitação de Solução Consensual para a construção de uma alternativa juridicamente segura.

4. RESUMO DA SOLUÇÃO CONSTRUÍDA PELA COMISSÃO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL (CSC)

22. O Relatório Final da Comissão de Solução Consensual (peça 43) apresenta, de forma detalhada, a solução construída ao longo dos 120 dias de duração dos trabalhos. O Relatório possui como anexos o Termo de Autocomposição (peça 23) e o Parecer 00773/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (peça 44), que referencia os fundamentos jurídicos da consensualidade administrativa aplicados ao caso do parágrafo 25 do relatório.

23. Como apontado no Capítulo II do Relatório (parágrafos 51-71), a condução das discussões ocorridas no âmbito da Comissão buscou extrair a perspectiva de cada parte a respeito da situação posta. Foram realizadas reuniões periódicas com todos os membros da CSC e diversas reuniões bilaterais entre alguns deles no decorrer da negociação, até a data de encerramento dos trabalhos em 10 de abril de 2026. Adicionalmente, em 3 de março de 2026, foi realizado Painel de Referência público, transmitido ao vivo e aberto à sociedade, com participação de representantes do MAPA, parlamentares, auditores fiscais federais agropecuários e entidades do setor produtivo.

24. De modo geral, as discussões ocorridas durante as reuniões foram organizadas em três grandes etapas: i) definição da metodologia de conversão das penalidades de suspensão e interdição em multas pecuniárias compensatórias, com a fixação dos parâmetros de dosimetria; ii) parametrização dos valores de conversão conforme o porte econômico das empresas e a gravidade das infrações, com a construção das tabelas de referência; e iii) definição das cláusulas do Termo de Autocomposição, incluindo o sistema de descontos por adesão, as condições de parcelamento e os efeitos da renúncia a pleitos e litígios.

25. Como indica o Relatório (capítulo IV), ao fim das discussões chegou-se à estruturação do acordo em três eixos centrais de atuação, com valores de referência distintos para cada categoria de passivo. Para os processos já transitados em julgado administrativamente (Eixo 1), a estimativa de arrecadação apurada é de **R\$ 10.785.291,39**. Para os processos ainda em trâmite (Eixo 2), o valor líquido projetado após a aplicação da matriz de descontos por adesão é de **R\$ 21.497.784,22**, resultando em um montante global estimado de aproximadamente R\$ 32,28 milhões para a regularização integral do passivo sancionatório.

26. O Relatório (Capítulo IV, parágrafos 75-120) registra que a fundamentação para a construção dos valores de referência, pela perspectiva do poder público, se deu por meio de levantamento processual realizado na fase inaugural dos trabalhos da Comissão, com base nos dados extraídos dos sistemas administrativos pelo Ministério da Agricultura e Pecuária. O racional que fundamenta a construção do valor de referência do acordo, demonstrando o inventário das infrações, a distribuição por gravidade e porte, a metodologia de conversão pecuniária e a estimativa de arrecadação por eixo, está circunstanciado no próprio Relatório (parágrafos 104, 106 e 120) e nas tabelas analíticas que o integram.

27. O conteúdo desse levantamento é imprescindível para se avaliar, adequadamente, as análises realizadas pelo MAPA e pela Comissão para a construção dos valores de referência para o acordo. O conjunto de informações tem como principal objetivo demonstrar a vantajosidade da autocomposição formalizada pelo Termo de Autocomposição.

28. No que tange à formação dos valores de referência para o acordo, a metodologia adotada pela Comissão estruturou-se a partir do mapeamento de quatro variáveis centrais: o volume total de infrações por categoria de passivo, o número de dias de suspensão acumulados, a gravidade das condutas e o porte econômico dos infratores. A Figura 3 do Relatório Final (peça 43, parágrafo 90) apresenta a tabela de conversão para multa diária aplicável aos processos tramitados, aqui reproduzida:

Figura 1 — Tabela de conversão para multa diária (Eixo 1 — Passivo Consolidado)

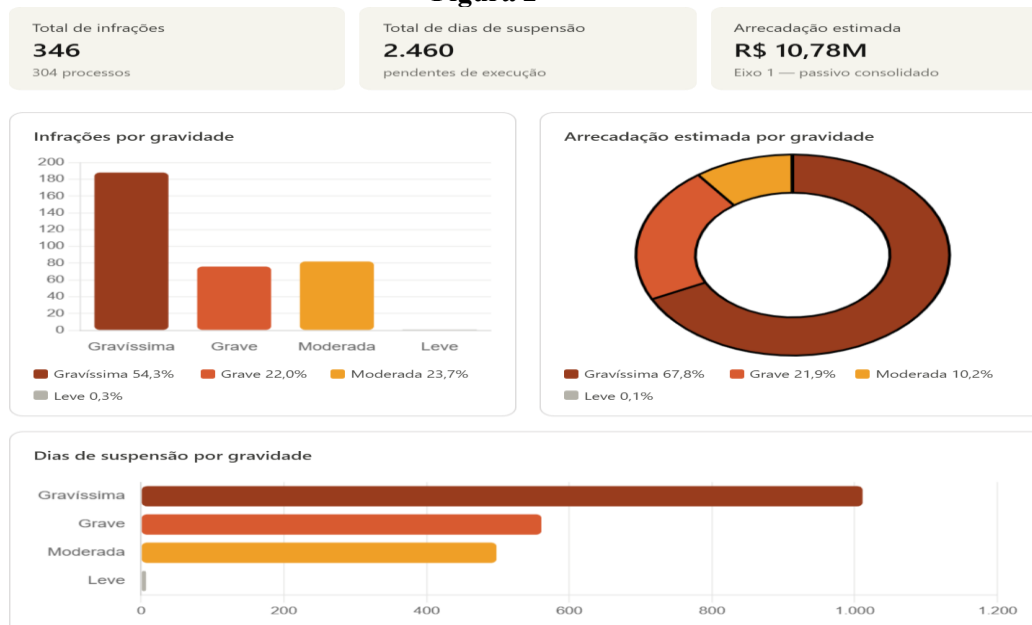
<i>Gravidade / Porte</i>	<i>CPF</i>	<i>Microempresa</i>	<i>Pequeno Porte</i>	<i>Demais</i>
<i>LEVE</i>	<i>R\$ 1.016,17</i>	<i>R\$ 1.016,17</i>	<i>R\$ 1.166,17</i>	<i>R\$ 1.216,17</i>
<i>MODERADA</i>	<i>R\$ 1.216,17</i>	<i>R\$ 1.216,17</i>	<i>R\$ 1.516,17</i>	<i>R\$ 2.216,17</i>
<i>GRAVE</i>	<i>R\$ 2.216,17</i>	<i>R\$ 2.216,17</i>	<i>R\$ 2.566,17</i>	<i>R\$ 4.216,17</i>
<i>GRAVÍSSIMA</i>	<i>R\$ 3.216,17</i>	<i>R\$ 3.216,17</i>	<i>R\$ 3.716,17</i>	<i>R\$ 5.216,17</i>

Fonte: Relatório Final da CSC (peça 43)

29. O **teto referencial de R\$ 5.216,17 por dia** — correspondente às infrações gravíssimas praticadas por empresas de maior porte — foi obtido pela divisão do montante de R\$ 15.648,52 pela penalidade mínima aplicável de três dias de suspensão prevista no RIISPOA. O valor de R\$ 15.648,52, por sua vez, corresponde à atualização do limite legal de 25.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN) fixado pelo art. 2º da Lei 7.889/1989, convertido sucessivamente para Cruzeiros (Lei 8.178/1991), para UFIR (Lei 8.383/1991) e, finalmente, para reais pelo último valor oficial da UFIR fixado em R\$ 1,0641 (Portaria MF 488/1999), após a extinção do índice pela Lei 10.522/2002 (peça 43, parágrafos 84-90).

30. O saldo referente ao **Eixo 1 (Passivo Consolidado)**, no valor estimado de R\$ 10.785.291,39 a favor da União, foi obtido a partir do levantamento de 346 infrações distribuídas em 304 processos com trânsito em julgado administrativo, totalizando 2.460 dias de suspensão pendentes de execução. A aplicação dos multiplicadores diários diferenciados por gravidade — R\$ 5.216,17 para infrações gravíssimas, R\$ 4.216,17 para graves e R\$ 2.216,17 para moderadas — resultou na estimativa de arrecadação consolidada, com predominância de infrações gravíssimas e graves (76,1% do estoque), que respondem por R\$ 9.673.125,54 do total projetado.

Figura 2



31. O saldo relativo ao **Eixo 2 (Passivo Estimado, parágrafo 110)**, referente a processos ainda em fase de tramitação recursal, contempla 1.380 infrações distribuídas em 1.144 processos. Para essa categoria, as partes convencionaram afastar a liquidação estrita baseada na contagem individualizada de cada processo, adotando um valor financeiro referencial unificado de R\$ 2.235,50 por dia de suspensão, equivalente a R\$ 15.648,52 por bloco de sete dias, patamar mínimo de penalização previsto no art. 517 do RIISPOA. O valor bruto total projetado para o Eixo 2 é de R\$ 24.629.130,72, composto pela soma das multas substitutivas de suspensão (R\$ 15.471.915,27) com as multas pecuniárias sancionatórias já aplicadas nos processos (R\$ 9.157.215,45).

Figura 3



32. O **Eixo 3 (Descontos por Adesão, parágrafo 126)** estrutura-se sobre dois pilares complementares: o princípio da incerteza do contencioso administrativo — que reconhece o risco inerente à litigiosidade prolongada para ambas as partes — e o objetivo de induzir a regularização célere e em larga escala do passivo sancionatório. Para tanto, estabelece uma matriz de descontos progressivos aplicável exclusivamente aos processos em trâmite, escalonada conforme o estágio recursal em que o feito se encontra no momento da adesão, de modo a privilegiar a resolução precoce do litígio e ampliar o alcance da autocomposição:

Figura 4 — Matriz de descontos por adesão (Eixo 3)

1ª Instância	20%
2ª Instância	15%
3ª Instância	10%

Fonte: Relatório Final da CSC (peça 43)

33. Após a incidência da matriz de descontos sobre o valor bruto do Eixo 2, estratificado por instância administrativa, projeta-se que o valor líquido elegível para recolhimento alcance R\$ 21.497.784,22, conforme demonstrado na tabela de estimativa de arrecadação constante do Relatório Final (peça 43, parágrafo 131). Esse sistema de descontos encontra amparo no art. 10, § 5º, do Decreto 12.502/2025, que já prevê desconto de 20% para pagamento voluntário em primeira instância, e em precedentes consolidados na Administração Pública, como a Resolução ANTT 6.053/2024.

Figura 5



Amparo normativo: art. 10, § 5º, do Decreto nº 12.502/2025 (desconto de 20% para pagamento voluntário em 1ª instância) e Resolução ANTT nº 6.053/2024 (matriz de descontos por fase processual).

34. O saldo relativo às multas sancionatórias/multas pecuniárias está presente tanto no Eixo 1 quanto no Eixo 2, e corresponde aos valores de multa pecuniária já fixados nas decisões administrativas vinculadas a cada infração. Importa destacar, contudo, uma distinção relevante entre os dois eixos quanto ao estado de adimplemento dessas multas: no Eixo 1 (Passivo Consolidado), a maior parte das multas pecuniárias atreladas aos processos já transitados em julgado foi objeto de recolhimento pelos administrados no curso regular do procedimento sancionador, de modo que o passivo remanescente concentra-se predominantemente nas multas compensatórias decorrentes da conversão das penalidades de suspensão. No Eixo 2 (Passivo Estimado), por sua vez, as multas pecuniárias sancionatórias encontram-se ainda pendentes de definição definitiva, dada a natureza recursal dos feitos em trâmite, razão pela qual integram o valor bruto consolidado para fins de negociação.

35. Em ambos os eixos, a adesão ao Termo de Autocomposição condiciona a extinção das penalidades de suspensão à quitação integral de todos os componentes pecuniários vinculados à infração, de forma que o encerramento da demanda contemple a totalidade da sanção originalmente imposta — inclusive os valores já inscritos em Dívida Ativa da União, cuja cobrança permanece submetida ao regime jurídico próprio e constitui condição para a eficácia plena da autocomposição. Essa estrutura visa assegurar que a via consensual não implique renúncia à arrecadação já constituída, mas apenas a substituição da penalidade restritiva de atividade por obrigação pecuniária proporcional e imediatamente exigível.

36. Em síntese, a soma dos dois eixos de passivo — R\$ 10.785.291,39 do Eixo 1 e R\$ 21.497.784,22

do Eixo 2 — compõe o valor global estimado para a regularização integral do passivo sancionatório, da ordem de R\$ 32,28 milhões, a ser recolhido pelos administrados aderentes ao longo do período de implementação do acordo, com possibilidade de parcelamento em até cinco parcelas nos termos do art. 12 do Decreto nº 12.502/2025(peça 43, parágrafo 121-124).

37. Deste modo, como se depreende das estimativas financeiras apresentadas, o valor esperado da negociação pelo poder público supera amplamente o cenário de litigiosidade irresolvida, em que os custos administrativos, judiciais e sistêmicos (peça 43, parágrafo 182) da execução em larga escala das sanções de suspensão (em perdas tributárias, trabalhistas e de abastecimento) tornariam o acordo economicamente vantajoso. Por isso, do ponto de vista econômico, e ainda considerando apenas os aspectos tangíveis e mensuráveis, vislumbrou-se clara vantajosidade para o acordo, tema que será aprofundado nos tópicos subsequentes desta instrução.

38. Na sequência, ainda dentro do Capítulo IV do Relatório Final (peça 43), são definidas as condições gerais de adesão, as obrigações substitutivas e os efeitos do encerramento consensual dos litígios.

39. A adesão ao acordo opera-se de forma voluntária e individualizada, mediante assinatura de Termo de Adesão padronizado, que constitui ato jurídico perfeito de natureza irrevogável e irretratável. Tal instrumento implica a aceitação integral das condições pactuadas e a renúncia expressa a qualquer direito de impugnação, seja na esfera administrativa ou judicial, relativamente às penalidades de suspensão e interdição abrangidas pelo ajuste.

40. No plano judicial, a autocomposição projeta efeitos diretos e imediatos, impondo ao aderente o dever de promover a extinção das ações correlatas com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso III, alínea ‘c’, do Código de Processo Civil, eliminando a perpetuação de controvérsias paralelas e garantindo a supressão integral do passivo litigioso. Cada parte assume os encargos de seus respectivos patronos e despesas processuais, em consonância com o princípio da eficiência e com a diretriz de incentivo à desjudicialização.

41. Importa registrar que o escopo do acordo se delimita às penalidades de suspensão e interdição de atividades de natureza sancionatória ou punitiva, decorrentes de embaraço à ação fiscalizadora, expressamente excluídas as hipóteses fundadas em risco ou ameaça higiênico-sanitária, para as quais a suspensão conserva sua natureza cautelar e não se enquadra no objeto da autocomposição. Essa delimitação é essencial para preservar a integridade do poder de polícia agropecuário do MAPA e assegurar que o acordo não fragilize o sistema de fiscalização sanitária federal.

42. A celebração da presente autocomposição, conforme ressaltado no Relatório Final (peça 43, parágrafo 145), não implica reconhecimento de ilegalidade dos atos administrativos pretéritos nem confissão de responsabilidade pelos administrados, constituindo instrumento de gestão jurídica do passivo baseado em critérios técnicos, com o interesse público qualificado como parâmetro orientador.

43. O Termo de Autocomposição, que formaliza o acordo e prescreve todo o operacional envolvido no processo de regularização do passivo sancionatório para o caso concreto, é anexo ao Relatório Final da CSC. Adicionalmente, seus principais aspectos estão comentados no Capítulo IV do Relatório Final (peça 43).

44. Realizada essa exposição mínima necessária ao entendimento do acordo, passa-se a discorrer sobre a aprovação preliminar da solução pelas instâncias de governança das partes envolvidas e sobre a análise de vantajosidade da proposta de solução consensual formulada pela Comissão.

5. DA ANÁLISE DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL NOS TERMOS DO ART. 7º-A, § 7º, DA IN-TCU 91/2022, ALTERADA PELA IN-TCU 101/2025

45. Nos termos do art. 7º-A da Instrução Normativa TCU 91/2022, alterada pela Instrução Normativa TCU 101, de 5 de novembro de 2025, incumbe às unidades do Tribunal participantes do procedimento de solução consensual examinar a proposta formulada pela Comissão sob três perspectivas analíticas distintas e complementares: a juridicidade do instrumento pactuado, a vantajosidade da solução em face do melhor cenário alternativo de não acordo, e a adequação e suficiência dos mecanismos previstos para a mitigação dos riscos moral e sistêmico. Nesta seção, procede-se à análise sistemática de cada um desses aspectos, com fundamento nos elementos técnicos e jurídicos constantes do Relatório Final da Comissão de Solução Consensual e nas disposições normativas aplicáveis à matéria.

46. A análise não se limita à verificação formal da regularidade procedimental do instrumento mas também examina a substância da proposta à luz dos princípios constitucionais da legalidade, da proporcionalidade, da eficiência e da supremacia do interesse público, bem como dos critérios técnicos e econômicos.

5.1 - Da Juridicidade



47. A avaliação da juridicidade da proposta de solução consensual abrange contornos mais amplos do que a estrita conformidade legal formal. No direito administrativo brasileiro, o princípio da juridicidade impõe que a atuação da Administração Pública seja avaliada à luz do ordenamento jurídico incluindo os princípios constitucionais implícitos e explícitos, as normas infraconstitucionais e os valores que informam o sistema jurídico. Nesse sentido, a juridicidade da presente autocomposição deve ser examinada sob quatro dimensões: a validade do objeto transacionado, a legitimidade dos sujeitos pactuantes, a regularidade do procedimento adotado e a proporcionalidade das obrigações estabelecidas.

5.1.1- Da Validade do Objeto Transacionado

48. O objeto da presente autocomposição consiste na conversão de penalidades administrativas de suspensão e interdição de atividades — aplicadas sob a égide da Lei 7.889, de 23 de novembro de 1989, e do Decreto 9.013/2017 (RIISPOA), que a regulamentou, e ainda pendentes de execução — em multas compensatórias pecuniárias proporcionais à gravidade da infração e ao porte econômico do infrator. A validade jurídica dessa conversão repousa em fundamento normativo sistemático. No plano legal, a conversão das penalidades de suspensão e interdição de atividades em obrigações pecuniárias encontra seu fundamento primário no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com redação dada pela Lei 13.655/2018, que autoriza expressamente a autoridade administrativa a celebrar compromisso com os interessados para ‘eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público’. A divergência interpretativa é o que motiva o presente acordo: sobre a exequibilidade das sanções de suspensão aplicadas sob a égide da Lei 7.889/1989 e do Decreto 9.013/2017 (RIISPOA) após a entrada em vigor da Lei 14.515/2022.

49. Complementarmente, a própria Lei 14.515/2022 (Lei do Autocontrole) fornece o contexto normativo que confere legitimidade sistêmica à presente autocomposição. Ao reformular o regime sancionatório da fiscalização agropecuária federal em bases menos restritivas, o diploma sinalizou a opção legislativa pelo modelo consensual e cooperativo como diretriz orientadora da relação entre o poder público e o setor regulado.

50. Essa reformulação operou-se em dois movimentos normativos complementares. O primeiro foi a reclassificação da suspensão e da interdição de atividades como medidas cautelares, e não mais como sanções definitivas, conforme dispõe o art. 26, inciso II, da Lei 14.515/2022, segundo o qual o Ministério da Agricultura poderá aplicar, ‘ante a evidência de que uma atividade ou um produto agropecuário represente risco à defesa agropecuária ou à saúde pública ou em virtude de embaraço à ação fiscalizadora’, a ‘suspensão temporária de atividade, de etapa ou de processo de fabricação de produto’ como medida cautelar.

51. O segundo movimento foi a introdução expressa da possibilidade de conversão de penalidades em obrigações pecuniárias mediante instrumento consensual, prevista no art. 37, § 3º, da mesma lei, que autoriza a substituição de penalidades de suspensão de registro ‘por multa, mediante apresentação de requerimento do infrator e celebração de termo de ajustamento de conduta às exigências legais, com cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial’. Embora esse dispositivo se refira especificamente à suspensão de registro, cadastro ou credenciamento, ele evidencia, no plano sistemático, que o legislador reconheceu a autocomposição como mecanismo legítimo e juridicamente adequado para a resolução do passivo sancionatório no âmbito da fiscalização agropecuária federal — premissa que ampara e legitima a presente solução consensual.

52. Impõe-se destacar, ademais, que o objeto transacionado não abrange matérias insuscetíveis de transação. As penalidades de suspensão e interdição de atividades, quando de natureza sancionatória ou punitiva, distintas das medidas cautelares de risco higiênico-sanitário, expressamente excluídas do escopo do acordo —, constituem direitos patrimoniais da Administração de caráter disponível para fins de transação administrativa, desde que observados os requisitos de proporcionalidade, motivação qualificada e demonstração do interesse público relevante.

5.1.2 - Da Legitimidade dos Sujeitos Pactuantes

53. A proposta de autocomposição envolve três grupos de partes com plena capacidade jurídica para figurar no instrumento consensual. O primeiro é o Tribunal de Contas da União, que atua como instância de mediação institucional qualificada, nos termos da IN-TCU 91/2022, alterada pela IN-TCU 101/2025, conferindo legitimidade, segurança jurídica e controle externo ao processo de autocomposição. O segundo é a União, representada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), unidade jurisdicionada participante que detém competência legal para a prática de atos de gestão do passivo sancionatório decorrente do exercício do poder de polícia agropecuário, nos termos da Lei nº 8.171/1991 e do Decreto 9.013/2017. O terceiro são as entidades representativas do setor produtivo — Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC),



Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos) —, que participaram ativamente dos trabalhos da Comissão e cujos representantes subscreveram o Relatório Final, expressando a concordância do setor regulado com os termos da solução proposta.

5.1.3- Da Regularidade do Procedimento

54. O procedimento de construção do acordo observou integralmente as etapas e requisitos estabelecidos pela IN-TCU 91/2022 e pela IN-TCU 101/2025. A solicitação foi encaminhada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária, autoridade legitimada nos termos do art. 2º, inciso I, da IN-TC 91/2022. O exame de admissibilidade foi realizado pela SecexConsenso e homologado pela Presidência desta Corte. A Comissão de Solução Consensual foi regularmente constituída pela Portaria Segecex 22/2025, retificada pela Portaria Segecex 24/2025, com composição plural e representativa das partes envolvidas.

55. No que tange à oitiva do órgão jurídico, requisito expressamente previsto no art. 26 da LINDB, os trabalhos da Comissão foram acompanhados pela Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao MAPA (Conjur/MAPA) e do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU/AGU), cujas manifestações técnicas e jurídicas orientaram a construção da solução ao longo de todo o período de negociação. O requisito de consulta pública foi satisfeito pela realização do Painel de Referência em 3 de março de 2026, evento aberto à sociedade, transmitido ao vivo, com participação de parlamentares, auditores fiscais federais agropecuários, representantes da indústria e de entidades da sociedade civil, assegurando a legitimidade democrática do processo decisório (peça 43, parágrafo 187).

5.1.4 - Da Proporcionalidade das Obrigações Estabelecidas

56. A proporcionalidade das multas compensatórias fixadas no acordo é demonstrada pela metodologia de dosimetria adotada pela Comissão, que parametrizou os valores de conversão em função de duas variáveis objetivas: a gravidade da infração e o porte econômico do infrator. Essa dupla gradação observa a estrutura da tabela anexa à Lei 14.515/2022, adaptada para preservar o caráter punitivo para infrações gravíssimas praticadas por empresas de maior porte, enquanto protege os agentes econômicos de menor capacidade financeira de ônus desproporcionais.

57. O teto referencial de R\$ 5.216,17 por dia de suspensão, aplicável às infrações gravíssimas praticadas por empresas classificadas como ‘Demais’, foi calculado com base no limite legal histórico de 25.000 BTN previsto no art. 2º da Lei 7.889/1989, devidamente atualizado pela cadeia oficial de reformas monetárias do ordenamento jurídico brasileiro, resultando no valor de R\$ 15.648,52, dividido pelo patamar mínimo de três dias de suspensão estabelecido pelo RIISPOA. Essa metodologia assegura que os valores praticados no acordo não excedam o teto sancionatório legalmente previsto à época dos fatos, afastando qualquer alegação de majoração indireta das penalidades originalmente aplicadas — ponto central da controvérsia que motivou a instauração do presente procedimento.

58. Para os processos em trâmite (Eixo 2), a adoção de um valor referencial unificado de R\$ 2.235,50 por dia de suspensão — obtido pela divisão do teto de R\$ 15.648,52 pelo bloco mínimo de sete dias previsto no art. 517 do RIISPOA — é juridicamente justificada pela natureza provisória e incerta dos feitos ainda não decididos em definitivo, cujos prazos de suspensão permanecem sujeitos a modificação recursal. Essa escolha metodológica não implica uniformização indevida nem tratamento isonômico entre situações substancialmente distintas; implica na aplicação de um parâmetro objetivo que respeita o limite legal histórico e confere previsibilidade à liquidação do passivo.

5.2 Da Vantajosidade

Marco Analítico: a Melhor Alternativa no Cenário de Não Acordo.

59. O exame da vantajosidade, nos termos do art. 7º-A, § 7º, inciso II, da IN-TCU 91/2022, alterada pela IN-TCU 101/2025, exige que a proposta de acordo seja confrontada com a melhor alternativa disponível no cenário de não acordo considerando as probabilidades de êxito de cada via alternativa, os custos e benefícios decorrentes da eventual judicialização e os instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública. Essa análise não se esgota na dimensão estritamente econômica, devendo ser realizada sob perspectiva multidimensional, abrangendo os planos jurídico, econômico, fiscal, social e regulatório dos cenários comparados.

60. No caso concreto, a alternativa disponível no cenário de não acordo seria a execução administrativa direta das penalidades de suspensão e interdição acumuladas desde 2017, com o consequente enfrentamento da litigiosidade judicial. Esse cenário alternativo implicaria a perpetuação de um contencioso estrutural com custo para as partes envolvidas — a Administração, o setor produtivo, os trabalhadores e a sociedade em geral —, e com risco concreto de impactos sistêmicos sobre o abastecimento alimentar, a arrecadação tributária e a

estabilidade das cadeias produtivas de proteína animal e laticínios. A análise comparativa entre esse cenário e a via consensual ora proposta, desenvolvida nos itens subsequentes, demonstra a viabilidade econômica, jurídica e social do acordo sob todos os critérios de avaliação relevantes.

Da Dimensão Jurídica: o Risco de Judicialização e as Perspectivas de Êxito da Administração. (DOCUMENTO ANEXO, PEÇA 46)

5.2.1- Da Dimensão Econômica: a Análise de Custo-Benefício Comparativa

61. No cenário de acordo, a União recupera um montante global estimado de aproximadamente R\$ 32,28 milhões, composto pelo valor líquido do Eixo 1 (R\$ 10.785.291,39) e pelo valor líquido do Eixo 2 após os descontos por adesão (R\$ 21.497.784,22). Esse montante é arrecadado de forma imediata e estruturada, com cronograma de pagamento previsível e mecanismos de garantia de adimplemento. O custo administrativo de gestão do acordo é inferior ao custo de tramitação recursal dos mais de 1.400 processos em três instâncias distintas, com toda a estrutura de pessoal, armazenamento documental e gestão processual que esse volume demanda dos servidores do MAPA (peça 43, parágrafo 137).

62. No cenário de não acordo, o resultado esperado para a Administração seria a execução integral das sanções de suspensão, com a eventual cobrança das multas pecuniárias associadas. Contudo, esse resultado enfrenta obstáculos econômicos: a taxa de inadimplência e de inscrição em Dívida Ativa sem efetiva recuperação dos valores, que sugere que parcela das multas pecuniárias não seria efetivamente recolhida; o custo fiscal da execução das suspensões — que, como demonstrado no Relatório Final da Comissão (peça 43, parágrafo 182), geraria perdas tributárias diárias da ordem de R\$ 888 mil a R\$ 928 mil por planta paralisada, impactando simultaneamente PIS, COFINS, ICMS, ISS e Funrural nas três esferas federativas.

63. Pelo Teorema de Coase (Peça 43, parágrafo 173) o acordo consensual atua como mecanismo de minimização dos custos de transação, evitando a paralisação das atividades e a proliferação de disputas judiciais. Pela Eficiência de Kaldor-Hicks (peça 43, parágrafo 175), o acordo representa uma melhoria alocativa, na medida em que os ganhos obtidos pelos agentes beneficiados — Estado, empresas e trabalhadores — superam as perdas decorrentes dos descontos concedidos, que seriam módicas quando comparadas aos custos sistêmicos da via contenciosa. Pelo Equilíbrio de Nash (peça 43, parágrafo 175), o sistema de incentivos estruturado pelos descontos escalonados por instância induz o comportamento de adesão precoce como estratégia dominante para os agentes econômicos, transformando um jogo de soma zero em um jogo de soma positiva. E pela Eficiência de Pareto (peça 41, parágrafo 179), o acordo busca um resultado em que nenhum agente é prejudicado e múltiplos são beneficiados: o Estado arrecada, as empresas operam, os trabalhadores mantêm seus empregos e a cadeia produtiva preserva sua regularidade.

5.2.2 Da Dimensão Fiscal e Tributária

64. O Relatório Final demonstra, por meio de simulação que a paralisação de uma única planta frigorífica de abate de bovinos (peça 43, parágrafo 151) por apenas um dia gera uma frustração tributária que varia de R\$ 888.190,00 a R\$ 927.967,00, distribuída entre as três esferas federativas. Esse impacto decorre da supressão simultânea de receitas de PIS, COFINS e Funrural (superiores a R\$ 431 mil diários), da retração na base de cálculo do ICMS estadual (estimada em R\$ 454 mil diários) e da redução no recolhimento de ISS municipal.

65. Para o setor de laticínios (peça 43, parágrafo 154) a simulação revela que a suspensão de uma planta com capacidade de processamento de um milhão de litros diários por apenas sete dias acarreta uma frustração de faturamento superior a R\$ 24 milhões, com perda arrecadatória diária de mais de R\$ 313 mil para os cofres públicos (peça 43, parágrafo 155). Em uma semana, a evasão tributária acumulada alcança aproximadamente R\$ 2,19 milhões — valor que, por si só, supera a multa compensatória que seria recolhida no âmbito do acordo pela mesma infração (peça 43, parágrafo 157).

66. Esses números evidenciam uma assimetria econômica: o custo fiscal da execução das suspensões é superior ao benefício sancionatório que dela se pretende obter. A substituição das penalidades restritivas por multas compensatórias imediatas representa, portanto, uma escolha de política fiscal que antecipa a entrada de recursos para a União e elimina a diminuição do valor tributário que a paralisação das atividades produtivas inevitavelmente gera.

5.2.3- Da Dimensão Social e do Impacto no Abastecimento

67. O setor de abate e processamento de proteína bovina é responsável por mais de 600 mil postos de trabalho diretos (peça 43, parágrafo 164). O complexo agroindustrial de aves e suínos sustenta aproximadamente 4 milhões de empregos diretos e indiretos (peça 43, parágrafo 159). A cadeia de laticínios envolve diretamente cerca de 1 milhão de pessoas na produção primária, assentada sobre uma base de

aproximadamente 500 mil produtores rurais (peça 43, parágrafo 153). A paralisação simultânea de diversas plantas industriais produziria efeitos recessivos em cascata sobre essas cadeias, com demissões, queda na renda familiar e instabilidade econômica em municípios brasileiros com alta dependência da atividade frigorífica (peça 43, parágrafo 164).

68. No plano do abastecimento, a suspensão das atividades de plantas exportadoras por períodos prolongados poderia acarretar o cancelamento de contratos de exportação e o bloqueio de habilitações em mercados estratégicos como União Europeia, Estados Unidos, China e Oriente Médio com danos reputacionais de difícil reversão no curto prazo. O Brasil, como maior exportador mundial de carne bovina, com participação superior a 20% do mercado global e presença em mais de 150 países importadores, não pode se dar ao luxo de interromper o fluxo de suas exportações em razão de um passivo administrativo cuja resolução consensual é viável, juridicamente sustentável e economicamente superior (peça 43, parágrafo 170).

69. Diante do exposto, a vantajosidade do acordo está demonstrada de forma multidimensional. O confronto entre o cenário de acordo e o cenário de não acordo revela que a via consensual é superior nas dimensões de análise: produz maior arrecadação líquida para a União do que o cenário de litigiosidade irresolvida, elimina custos fiscais e tributários que a execução em massa das suspensões geraria, preserva empregos e cadeias produtivas de relevância estratégica para a economia nacional, assegura a continuidade do abastecimento alimentar e das exportações agropecuárias, e confere segurança jurídica a um passivo que, sem solução estruturada, tende apenas a se agravar com o passar do tempo. A vantajosidade é, portanto, não apenas econômica, mas também jurídica, fiscal, social e regulatória.

5.3 Da adequação e suficiência dos mecanismos de mitigação dos riscos moral e sistêmico

Da Mitigação do Risco Moral.

70. A proposta de solução consensual incorpora quatro mecanismos complementares de mitigação do risco moral, cuja análise conjunta demonstra a adequação e suficiência da proteção prevista. O primeiro mecanismo é a delimitação temporal estrita do escopo do acordo. O Termo de Autocomposição abrange exclusivamente o passivo de processos administrativos originados antes da vigência da Lei 14.515/2022, decorrentes de infrações ao RIISPOA (Decreto 9.013/2017). Infrações praticadas após a entrada em vigor da Lei do Autocontrole sujeitam-se ao novo regime sancionatório, que não prevê a penalidade de suspensão como sanção definitiva, eliminando a possibilidade de que o acordo sirva de incentivo para condutas infracionais futuras. Essa delimitação é essencial para preservar a eficácia dissuasória do sistema de fiscalização vigente.

71. O segundo mecanismo é a proporcionalidade das multas compensatórias, que assegura que o custo de regularização pelo acordo não seja inferior ao custo esperado da penalidade original. A tabela de conversão adotada no Eixo 1 parametriza os valores diários de forma crescente conforme a gravidade da infração e o porte econômico da empresa, alcançando R\$ 5.216,17 por dia para infrações gravíssimas praticadas por grandes empresas. Para infrações reiteradas ou de maior reprovabilidade, o custo agregado do acordo — que considera todos os dias de suspensão acumulados — pode representar obrigação pecuniária substancial, suficiente para desencorajar a repetição das condutas infracionais.

72. O terceiro mecanismo é a obrigatoriedade de quitação integral de todos os componentes pecuniários da sanção, incluindo as multas sancionatórias já fixadas nas decisões administrativas e os valores eventualmente inscritos em Dívida Ativa da União. Essa condição assegura que o acordo não represente perdão ou remissão de dívida preexistente, mas apenas a substituição da modalidade de execução da penalidade. O administrado que adere ao acordo não obtém benefício ‘gratuito’: ele paga a totalidade do que deve, acrescido da multa compensatória pela conversão da suspensão, assumindo ainda a obrigação de desistir de todas as ações judiciais em curso.

73. O quarto mecanismo é a exclusão expressa das hipóteses de risco higiênico-sanitário. O acordo não alcança as penalidades de suspensão motivadas por risco ou ameaça de natureza higiênico-sanitária, para as quais a medida conserva seu caráter cautelar e preventivo nos termos da Lei nº 14.515/2022. Essa exclusão é fundamental para preservar a integridade do sistema de segurança alimentar, assegurando que o poder de polícia sanitária do MAPA não seja de nenhuma forma comprometido pelo acordo. Em situações de risco concreto à saúde pública, a Administração mantém todos os instrumentos de intervenção imediata previstos na legislação vigente.

Da Mitigação do Risco Sistêmico.

74. O risco sistêmico — de que o acordo fragilize a autoridade regulatória do MAPA e sinalize ao mercado que infrações administrativas podem ser convertidas em obrigações pecuniárias a custos inferiores ao esperado — é mitigado por cinco elementos estruturais da solução consensual.



75. O primeiro é a natureza excepcional e contextualmente delimitada do acordo. A autocomposição decorre de uma situação singular e irrepetível: a transição normativa entre dois regimes sancionatórios distintos, agravada pelo acúmulo de penalidades não executadas durante a pandemia da Covid-19. Esse conjunto de circunstâncias — sucessão normativa, pandemia e esgotamento da via administrativa ordinária — não configura a situação normal de funcionamento do sistema sancionatório, mas sim uma anomalia histórica que exige solução igualmente excepcional. O Termo de Autocomposição registra expressamente que a solução não implica reconhecimento de ilegalidade dos atos administrativos pretéritos nem confissão de responsabilidade pelos administrados, tratando-se de instrumento de gestão jurídica do passivo vinculado às especificidades do caso concreto, sem efeitos precedentes vinculantes para situações futuras.

76. O segundo elemento é a preservação plena do poder de polícia para infrações futuras. O acordo não altera o regime sancionatório vigente estabelecido pela Lei 14.515/2022 e pelo Decreto 12.502/2025. As empresas que aderirem ao Termo de Autocomposição continuarão sujeitas a todas as sanções previstas na legislação atual para infrações praticadas após a vigência da Lei do Autocontrole, sem qualquer benefício adicional decorrente da adesão. O efeito da autocomposição é estritamente retrospectivo, limitando-se à regularização do passivo histórico.

77. O terceiro elemento é a renúncia irrevogável e irretratável a todos os pleitos e litígios (peça 43, parágrafo 204). A exigência de renúncia ampla a qualquer direito de impugnação — tanto na esfera administrativa quanto na judicial — é condição *sine qua non* da adesão. Essa exigência assegura que as empresas aderentes não possam simultaneamente se beneficiar dos valores negociados no acordo e manter ações judiciais que poderiam resultar em reduções ainda maiores de suas obrigações. A coerência sistêmica da solução depende da extinção integral do passivo litigioso, e a renúncia irrevogável é o instrumento jurídico que assegura essa extinção.

78. O quarto elemento é o fortalecimento indireto da capacidade fiscalizatória do MAPA. A autocomposição libera os servidores da Secretaria de Defesa Agropecuária do ônus de gerir um passivo de mais de 1.400 processos em três instâncias distintas, permitindo que a força de trabalho da fiscalização federal seja redirecionada para atividades de controle sanitário proativo, auditoria e prevenção de irregularidades. Esse ganho operacional representa uma melhoria efetiva da capacidade regulatória do MAPA, contribuindo para a efetividade do sistema de fiscalização agropecuária a médio e longo prazo.

79. O quinto elemento é a transparência e publicidade do instrumento. Nos termos do art. 26 da LINDB, o acordo somente produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. A publicidade do Termo de Autocomposição e dos critérios de dosimetria adotados assegura que o tratamento dispensado às empresas aderentes seja isonômico e verificável, prevenindo comportamentos oportunistas e eventual tratamento discriminatório no processo de adesão. A publicidade também fortalece o controle social sobre o instrumento, submetendo-o ao escrutínio da sociedade, do Ministério Público e desta Corte de Contas.

Mecanismos de Prevenção de Comportamentos Oportunistas.

80. O sistema de descontos escalonados por instância (Eixo 3) desincentiva a procrastinação estratégica: empresas que retardarem a adesão na expectativa de obter condições mais favorecidas em fases posteriores terão acesso a descontos menores, o que torna a adesão precoce a estratégia economicamente dominante. A obrigatoriedade de quitação integral das multas sancionatórias preexistentes impede que empresas inadimplentes se beneficiem do acordo sem regularizar o passivo já constituído. A exclusão das hipóteses higiênico-sanitárias e a limitação do escopo ao passivo pré-Lei 14.515/2022 eliminam o incentivo para que empresas manipulem suas situações processuais com vistas a se enquadrar artificialmente nas condições do acordo.

81. Por fim, o monitoramento desta Corte de Contas sobre o processo de implementação do acordo — atividade que se prolongará para além da homologação pelo Plenário — constitui mecanismo externo de controle que visa assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas e a prevenção de desvios na fase de execução.

6. ALTERAÇÕES POR ERRO MATERIAL – EM ANEXO APÓS SEÇÃO ‘PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO’

7. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO DA COMISSÃO E DO TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO PELAS GOVERNANÇAS DAS PARTES

Aprovação das Minutas do Relatório da Comissão e do Termo de Autocomposição pelas governanças das partes.

82. Após a conclusão dos trabalhos da Comissão de Solução Consensual, a minuta do Relatório Final

(peça 24), juntamente com o Termo de Autocomposição(peça 23) que lhe é anexa, foram encaminhadas para manifestação de concordância das instâncias de governança das partes integrantes da Comissão, a saber: o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e as entidades representativas do setor produtivo: Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA), Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC) e Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos).

83. Em resposta, as entidades representativas do setor produtivo apresentaram sua manifestação por meio de dois documentos distintos, ambos subscritos conjuntamente pelos presidentes da ABPA, Ricardo Santin, da ABIEC, Roberto Perosa, e pelo Diretor Executivo da Viva Lácteos, Gustavo Beduschi: o Parecer Técnico constante do Ofício ABPA/ABIEC/Viva Lácteos 006/2026 (peça 32), de 23 de abril de 2026, e o Parecer Jurídico constante do Ofício ABPA/ABIEC/Viva Lácteos 007/2026 (peça 33), de 24 de abril de 2026. Adicionalmente, foi apresentado Ofício específico de concordância (peça 31), de mesma data, confirmando a integral anuência das entidades com os termos e condições da proposta consensual elaborada pela Comissão.

84. O Parecer Técnico (peça 32) contextualiza o impacto socioeconômico do passivo sancionatório sobre as cadeias produtivas representadas pelas entidades, destacando que o MAPA possui cerca de 2.000 processos que discutem a aplicação das sanções de suspensão e interdição, e reforçando a vantajosidade e o interesse público do acordo. O documento ressalta que o setor de aves, ovos e suínos, representado pela ABPA, sustenta cerca de 4 milhões de empregos diretos e indiretos, com produção anual superior a 20 milhões de toneladas de carnes; que o setor bovino, representado pela ABIEC, responde por 600 mil empregos diretos e produção anual de 12 milhões de toneladas; e que o setor de laticínios, representado pela Viva Lácteos, processa anualmente em torno de 25 bilhões de litros de leite, com produção distribuída entre aproximadamente 500 mil fornecedores rurais. As entidades concluíram que o acordo equaciona os interesses público e privado sobre o tema, trazendo solução adequada e proporcional, especialmente pelo fato de que em nenhum dos processos objeto da controvérsia há risco sanitário envolvido.

85. O Parecer Jurídico (peça 33), por sua vez, aborda as bases constitucionais e legais da autocomposição, destacando que a consensualidade encontra fundamentação nos preceitos da Carta Magna que garantem a segurança jurídica, a livre iniciativa e a eficiência administrativa. O documento ressalta que, mesmo diante de precedentes judiciais favoráveis que vinham se formando em benefício do setor, as entidades signatárias optaram por apoiar a iniciativa do MAPA na presente solução consensual, por entenderem que o acordo resulta em solução definitiva para a controvérsia, equaciona os interesses público e privado e reduzirá volume significativo de processos administrativos e judiciais sobre a matéria. O parecer destacou ainda, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, que a proposta representa solução de Ótimo de Pareto, ao maximizar o bem-estar social pela redução dos custos de transação e prevenção de externalidades negativas.

86. Por seu turno, o Ministério da Agricultura e Pecuária encaminhou sua manifestação de governança por meio do Ofício 46/2026/CORIC/AECI/MAPA (peça 34), de 28 de abril de 2026, subscrito pela Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno — AEI, Renata Alves de Figueiredo. O documento encaminhou ao TCU a manifestação da Secretaria-Executiva do MAPA por meio do Despacho nº 2728 (peça 35) e seus respectivos anexos, a saber: a Nota Técnica 10/2026/SDA/MAPA (peça 37) e o Parecer 00322/2026/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (peça 36).

87. A Nota Técnica 10/2026/SDA/MAPA (peça 37), elaborada pela Secretaria de Defesa Agropecuária e assinada pelo Secretário Carlos Goulart e pelo Secretário Adjunto Allan Rogério de Alvarenga, procedeu à análise técnica do Termo de Autocomposição, contextualizando o passivo administrativo decorrente da pandemia da Covid-19 — período em que as sanções de suspensão foram temporariamente suspensas por determinação do Despacho SDA 1.155/2021 — e avaliando os impactos sistêmicos da manutenção do status quo contencioso sobre as cadeias produtivas agropecuárias. A Nota apontou que o universo processual em análise abrange mais de 350 empresas, sobre as quais foram aplicadas, mas não executadas, penalidades correspondentes a 10.287 dias de suspensão e interdição, e que a solução consensual se mostra claramente superior às alternativas de execução rígida das sanções pretéritas, por promover o saneamento célere de mais de 1.400 processos, assegurar arrecadação imediata à União, conferir segurança jurídica e evitar paralisações abruptas por infrações pretéritas já sanadas.

88. Em sua conclusão, a Secretaria de Defesa Agropecuária opinou pela viabilidade técnica da solução proposta no Termo de Autocomposição, consignando que a medida constitui instrumento administrativamente eficiente e economicamente vantajoso, plenamente alinhado com os princípios da Lei do Autocontrole e com os princípios da moderna governança regulatória da Administração Pública, e que a conversão das penalidades de suspensão e interdição em multas compensatórias proporcionais permite à Administração superar passivos



históricos, reduzir a litigiosidade estrutural e assegurar a continuidade das atividades produtivas, sem prejuízo do interesse público, da autoridade fiscalizatória e da proteção à saúde pública.

89. O Parecer 00322/2026/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (peça 36), elaborado pelo Advogado da União Pedro Pereira Loureiro, na condição de Consultor Jurídico junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária, procedeu ao exame da viabilidade jurídica da celebração do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 5º, § 2º, da Portaria Normativa AGU 179/2025. O Parecer examinou os fundamentos de validade do instrumento, a compatibilidade de suas cláusulas com o ordenamento jurídico vigente, a demonstração de vantajosidade da solução e a competência para autorização da celebração do ajuste.

90. No que tange à viabilidade jurídica, o Parecer concluiu que o Termo de Autocomposição revela-se formal e materialmente compatível com o ordenamento jurídico vigente, não se identificando impedimentos jurídicos à sua celebração pelas autoridades competentes no âmbito da União. O documento destacou que a solução adotada se harmoniza com as diretrizes estabelecidas pela LINDB e pelo Decreto 9.830/2019, especialmente quanto à segurança jurídica, proporcionalidade, eficiência administrativa e consideração das consequências práticas da decisão pública. Registrou, ainda, que mecanismos de compromisso substitutivo de sanção administrativa já foram objeto de exame por aquela Consultoria Jurídica em manifestações pretéritas — notadamente o Parecer 00773/2022/CONJUR-MAPA/CGU/AGU e o Parecer 00172/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU —, nos quais se reconheceu a compatibilidade de instrumentos similares com o ordenamento jurídico.

91. Quanto à competência para autorização, o Parecer esclareceu que, nos termos do art. 1º da Lei 9.469/1997, do art. 2º do Decreto 10.201/2020 e dos arts. 5º, §§ 5º e 6º, e 7º da Portaria Normativa AGU 179/2025, a autorização para a celebração do Termo de Autocomposição compete ao Advogado-Geral da União, não sendo exigível, no caso concreto, autorização adicional do Ministro de Estado, uma vez que o valor do ajuste, de aproximadamente R\$ 40.000.000,00, é inferior ao patamar de R\$ 50.000.000,00 previsto como gatilho para essa exigência adicional (peça 36, parágrafo 77). O Parecer foi submetido à consideração do Ministro de Estado da Agricultura para celebração do Termo de Autocomposição, com proposta de encaminhamento à AECI para os devidos trâmites perante esta Corte de Contas.

92. O Despacho 2728 da Secretaria-Executiva do MAPA (peça 35), subscrito pelo Secretário-Executivo Cleber Oliveira Soares, em 28 de abril de 2026, consolidou as manifestações favoráveis de cunho técnico e jurídico e restituiu os autos para adoção das providências necessárias objetivando a elaboração de resposta, pela celebração do Termo de Autocomposição, ao Órgão de Controle — sinalizando, assim, a anuência da alta administração do Ministério com a solução proposta pela Comissão.

93. Destaca-se que o Parecer Jurídico da Conjur/MAPA observou, em relação à vantajosidade da proposta, que a modelagem adotada viabiliza a regularização célere e estruturada de passivo expressivo, sem prejuízo da arrecadação pública e sem a necessidade de manutenção de milhares de processos administrativos em tramitação. Sob o ângulo institucional e operacional, a autocomposição reduz custos administrativos associados ao processamento recursal em múltiplas instâncias, libera capacidade operacional dos órgãos fiscalizadores para atividades finalísticas de defesa agropecuária e mitiga a sobrecarga contenciosa existente. O Parecer também consignou, na linha dos ensinamentos de Moreira Neto, que a renovada preocupação com o consenso como forma alternativa de ação estatal contribui para aprimorar a governabilidade, propicia mais freios contra abusos, garante a atenção de todos os interesses, proporciona decisão mais sábia e prudente, evita os desvios morais e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (peça 36, parágrafo 62).

94. Importa registrar, adicionalmente, que o Parecer Jurídico das entidades do setor produtivo (peça 33) apontou um dado relevante para a análise de vantajosidade: mesmo diante de precedentes judiciais favoráveis ao cancelamento das sanções que vinham se formando no Judiciário — com sentenças de mérito pela anulação dessas penalidades ou pela obrigação de não fazer —, as entidades signatárias optaram por apoiar a solução consensual por entenderem que o acordo representa uma solução definitiva, proporcional e juridicamente segura, superior à manutenção da litigiosidade. Esse dado reforça a vantajosidade da autocomposição também sob a perspectiva do setor regulado, que abdicou de posições processuais potencialmente favoráveis em prol da pacificação estruturada do passivo.

95. Consolidados todos os posicionamentos das instâncias de governança das partes envolvidas, verificou-se a convergência de manifestações favoráveis quanto à viabilidade técnica, jurídica e econômica da proposta de solução consensual. O Relatório Final da Comissão de Solução Consensual (peça 43), com o Termo de Autocomposição como anexo, foi devidamente subscrito pelos representantes das partes integrantes da Comissão — Fábio Gurgel e Fernando Dorna pelo TCU, Carlos Goulart pelo MAPA, Michel Kevin Pierre pela

ABIEC, Ricardo Santin pela ABPA e Gustavo Beduschi pela Viva Lácteos —, em 10 de abril de 2026, nos termos da IN-TCU 91/2022.

8. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE DE AUDITORIA ESPECIALIZADA EM AGRICULTURA, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (AUDSUSTENTABILIDADE) ACERCA DA PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

96. Após o fim dos trabalhos e da elaboração do Relatório Final pela Comissão, a AudSustentabilidade se manifestou, por meio de instrução à peça 38, favorável à proposta de solução consensual, apresentando, adicionalmente, sugestões de aperfeiçoamento ao Termo de Autocomposição. A manifestação foi confirmada pelo Pronunciamento da Subunidade (D-Agro), à peça 39, que se declarou parcialmente divergente da proposta de encaminhamento, condicionando a aceitação do acordo a alterações específicas no Termo de Autocomposição.

97. Os pontos de divergência trazidos pelo Pronunciamento da Subunidade (peça 39) que levaram à divergência parcial em relação à proposta de encaminhamento da instrução (peça 38) podem ser resumidos em dois conjuntos: (i) a necessidade de previsão de adesão em bloco em relação aos processos tramitados, de modo que a empresa que aderir ao acordo automaticamente inclua todos os seus processos já transitados em julgado administrativamente; e (ii) a impossibilidade de adesão posterior ao definido pela portaria do MAPA para os processos ‘em trâmite’, a fim de evitar que as empresas posterguem a adesão como estratégia, mantendo o ônus administrativo sobre a Fazenda Pública sem que haja contrapartida efetiva de saneamento do passivo.

8. Exame das sugestões de alteração no Termo de Autocomposição (sugestões da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da Subunidade)

98. A instrução da AudSustentabilidade (peça 38, parágrafos 99 a 107) e o Pronunciamento da Subunidade (peça 39, parágrafos 11 e 12) convergem na proposição de alterações redacionais nos subitens 2.7, 2.8, 2.11 do Termo de Autocomposição. As sugestões têm por objetivo adequar a forma de notificação, de contagem dos prazos de adesão e de definição da data-base para a incidência da taxa Selic.

99. Em relação ao subitem 2.7, a AudSustentabilidade e o Pronunciamento da Subunidade convergem ao apontar que a redação vigente restringe o mecanismo de notificação à comunicação pessoal expedida pela administração nos autos de cada processo tramitado individualmente. Essa abordagem, contudo, mostra-se incompatível com a proposta de adesão em bloco: caso acolhida essa modificação, a inclusão automática da totalidade dos processos tramitados de cada empresa tornaria desnecessária e operacionalmente inviável a notificação processo a processo, devendo esta ser substituída por comunicação única, consubstanciada na publicação da portaria ministerial que regulamentará o acordo. Propõe-se, portanto, que o subitem 2.7 passe a prever que o MAPA comunicará a abertura do prazo de adesão por meio da própria portaria, mecanismo que abrangeria, de forma uniforme, tanto os processos tramitados — automaticamente incluídos em bloco — quanto os processos em trâmite a serem individualmente indicados pelo aderente.

100. Em relação ao subitem 2.8, as manifestações indicam que o prazo de 45 dias para manifestação de adesão deve passar a ser contado a partir da edição da portaria do MAPA que publicar o acordo, e não da notificação pessoal nos autos de cada processo. A justificativa é a de que a redação atual é adequada apenas para os processos tramitados, mas não provê marco temporal claro para os processos em trâmite, gerando insegurança sobre o início da contagem dos prazos aplicáveis a este segundo grupo.

101. Em relação ao subitem 5.5.3, a AudSustentabilidade propõe (peça 38, parágrafo 106) que o ponto inicial de cálculo da taxa Selic seja alterado para a data da publicação da portaria do MAPA, a fim de eliminar ambiguidade sobre qual seria a data-base do cálculo original. Esta sugestão é coerente com as demais propostas de uniformização do marco temporal do acordo.

102. Todas essas sugestões têm natureza redacional ou procedimental, não afetando a substância econômica, jurídica ou a estrutura dos eixos da proposta de solução. Tendo em vista que a adoção das modificações propostas tende a conferir maior clareza, segurança jurídica e operacionalidade ao Termo de Autocomposição, entende-se adequado o seu acolhimento, em linha com o entendimento da própria Comissão quanto à pertinência de aperfeiçoamentos redacionais que não alterem a lógica central do acordo.

8.1.1-Exame das divergências do Pronunciamento AudSustentabilidade em relação ao mecanismo de adesão (pontos ‘i’ e ‘ii’)

Ponto ‘i’ — Adesão em bloco nos processos tramitados.

103. O Pronunciamento da Subunidade (peça 39, parágrafos 5 a 10) sustenta que, nos termos do acordo atualmente proposto, as empresas aderentes teriam a faculdade de selecionar individualmente quais de seus processos já transitados em julgado submeteriam ao novo regimento, conforme os subitens 2.11 e 2.12 do

Termo de Autocomposição. A Subunidade entende que essa seletividade geraria risco de seleção adversa — em que as empresas incluiriam no acordo apenas os processos em que a conversão da sanção é mais favorável do que a execução ordinária — e reduziria a vantajosidade do acordo.

104. Nesse sentido, a Subunidade condicionou sua manifestação favorável à previsão de adesão em bloco para os processos tramitados, de modo que a empresa que aderir ao acordo automaticamente inclua a totalidade de seus processos já transitados em julgado administrativamente no momento da assinatura do Termo de Adesão (peça 39, parágrafo 10).

105. Ao se examinar o argumento, verifica-se que a preocupação com a seleção adversa é procedente do ponto de vista teórico. Em um contexto no qual as empresas possuem informação assimétrica sobre seus processos, é plausível que aquelas com processos em que o valor das sanções já aplicadas é elevado — e em que a probabilidade de êxito em eventual execução é baixa — priorizem incluir esses processos no acordo, enquanto mantêm fora do acordo aqueles em que percebem ter chances de sucesso na via ordinária ou nos quais a multa original seja baixa.

106. Contudo, a comissão ponderou que esse risco é mitigado por outros elementos estruturais do próprio acordo. Primeiramente, a adesão condiciona o aderente à renúncia expressa, irrevogável e irretratável a qualquer direito de recurso ou ação judicial relacionado aos processos abrangidos pelo ajuste, inclusive com assunção de responsabilidade pelo pagamento das custas e honorários advocatícios das demandas judiciais a serem extintas. Trata-se de contrapartida relevante que desincentiva a seletividade oportunista. Em segundo lugar, a adesão abrange também as multas pecuniárias sancionatórias vinculadas a cada processo, incluindo valores eventualmente inscritos em dívida ativa, como condição para a extinção do passivo, o que eleva o ônus da adesão individual e reduz o apelo da estratégia seletiva.

107. Em terceiro lugar, a Comissão considerou que o objeto da solução consensual tem caráter único e limitado temporalmente: trata-se de um passivo historicamente acumulado, de natureza excepcional, decorrente da suspensão das execuções durante a pandemia e da posterior transição normativa promovida pela Lei 14.515/2022. Não há perspectiva de renovação ou de novos passivos da mesma natureza, o que reduz o potencial de dano sistêmico de uma seleção adversa pontual.

108. Ademais, a Comissão entendeu que a seletividade na escolha dos processos a ser incluídos no acordo pode decorrer de razões legítimas e alheias a qualquer intenção oportunista. A adesão ao presente instrumento é, por sua própria natureza, voluntária — decorrência direta dos princípios da autonomia da vontade e da consensualidade que fundamentam a autocomposição administrativa. Impor à empresa a obrigação de incluir a totalidade de seus processos tramitados como condição de acesso ao acordo equivale, na prática, a converter um instrumento consensual em medida compulsória, o que contraria a essência do modelo adotado e pode, inclusive, desestimular a adesão de empresas que, embora dispostas a transacionar parte de seu passivo, não se vejam em condições de assumir, de uma só vez, o ônus financeiro integral decorrente de todos os processos tramitados.

109. Não obstante, reconhece-se que a previsão de adesão em bloco para os processos tramitados eventualmente poderia fortalecer a vantajosidade do acordo, ampliar o universo de processos saneados e facilitar a operacionalização pelo MAPA, podendo ser considerada compatível com a lógica da proposta e com os objetivos da solução consensual do ponto de vista do poder público. Todavia, ao avaliar os riscos envolvidos, a Comissão concluiu que a imposição de adesão compulsória em bloco pode produzir efeito inverso ao pretendido: ao conflitar com a natureza voluntária da autocomposição administrativa, tenderia a desestimular a participação de empresas que, embora dispostas a transacionar, recusassem o programa diante da obrigatoriedade de assumir, de uma só vez, o ônus integral da totalidade dos processos em tramitação, reduzindo o universo de processos saneados e comprometendo os próprios objetivos que a medida busca alcançar.

110. No que se refere ao marco temporal para o início da contagem do prazo de adesão, entende-se que a publicação da portaria ministerial constitui o referencial mais adequado e juridicamente seguro para todos os processos abrangidos pelo acordo, tanto os tramitados quanto os em trâmite.

111. A adoção da portaria como marco único apresenta vantagens objetivas em relação à notificação pessoal nos autos de cada processo. Primeiramente, confere uniformidade ao procedimento: todas as empresas passam a ter ciência simultânea da abertura do prazo de adesão, eliminando a assimetria de informação decorrente de notificações individualizadas que podem ocorrer em momentos distintos. Em segundo lugar, a publicação no Diário Oficial da União satisfaz o requisito de publicidade dos atos administrativos, sendo instrumento hábil e suficiente para dar início à contagem de prazos, conforme consolidado na jurisprudência administrativa e judicial. Em terceiro lugar, a portaria já concentrará os critérios, condições e procedimentos do

acordo, de modo que sua publicação representa o momento natural a partir do qual os administrados disporão de todas as informações necessárias para tomar a decisão de aderir.

112. Desse modo, manifesta-se favorável à alteração do subitem 2.8 para que o prazo de 45 dias passe a ser contado a partir da publicação da portaria do MAPA que disciplinará o acordo, bem como à adequação do subitem 5.5.3 para que a data-base de incidência da taxa Selic reflita esse mesmo marco temporal, assegurando coerência sistêmica entre os dispositivos do Termo de Autocomposição.

Ponto ‘ii’ — Impossibilidade de adesão posterior para os processos em trâmite.

113. O Pronunciamento da Subunidade (peça 39, parágrafos 13 a 17) aponta que os subitens 5.5 a 5.5.3 da minuta do Termo de Autocomposição preveem a possibilidade de que, após o encerramento do período de adesão, empresas aderentes ao acordo possam posteriormente incluir processos em trâmite que não foram selecionados no momento da adesão, desde que aguardem o respectivo trânsito em julgado administrativo — sujeitando-se, nessa hipótese, à tabela dos processos tramitados com incidência de correção pela taxa Selic.

114. A Subunidade sustenta que essa cláusula reduz a vantajosidade do acordo, pois permite que as empresas continuem litigando administrativamente nas três instâncias — gerando ônus para o MAPA — com a garantia de uma ‘saída’ futura via acordo, independentemente do resultado do contencioso. Argumenta-se que a atualização pela Selic não seria suficientemente dissuasória para que percentual significativo dos processos em trâmite seja incluído de imediato no acordo.

115. Ao analisar esse ponto, a comissão ponderou dois interesses em tensão. De um lado, a maximização do número de processos incluídos no acordo, que é um dos objetivos da solução consensual e um dos fatores de sua vantajosidade para o MAPA — com a redução do custo administrativo e operacional associado ao contencioso em andamento. De outro, a atratividade do acordo para as empresas aderentes, que é condição necessária para que o acordo alcance adesão suficiente e, portanto, produza os efeitos esperados.

116. A cláusula de adesão posterior, com correção pela Selic, foi desenhada pela Comissão exatamente para calibrar essa tensão: ela oferece às empresas a possibilidade de aguardar o desfecho dos processos administrativos antes de aderir, mas impõe um custo financeiro crescente ao longo do tempo — representado pela incidência da Selic —, criando um incentivo econômico à adesão precoce. Trata-se de um mecanismo de incentivo à cooperação, análogo ao sistema de descontos escalonados por instância já previsto no Eixo 3 do acordo.

117. Adicionalmente, a Comissão considerou que a cláusula não representa um ‘salvo conduto’ irrestrito: a adesão posterior submete a empresa ao regime dos processos tramitados, que apresenta valores superiores aos vigentes para os processos em trâmite — o que representa um custo adicional relevante para quem postergar. Conforme demonstrado na instrução da AudSustentabilidade (peça 38, parágrafo 94), essa assimetria de valor já foi desenhada para dissuadir comportamentos oportunistas de postergação.

118. A Comissão também ponderou que a supressão da cláusula de adesão posterior poderia reduzir a atratividade global do acordo para as empresas, especialmente aquelas que possuem processos em estágio inicial de tramitação e que ainda têm expectativa razoável de êxito no contencioso administrativo. Ao eliminar completamente a alternativa futura, pode-se reduzir a taxa de adesão ao acordo, comprometendo a consecução de um dos seus objetivos centrais — o saneamento em larga escala do passivo ministerial.

119. Acresce, ainda, que **a Comissão entendeu que a obrigatoriedade de adesão irrestrita poderia**, em casos extremos, aproximar-se de cerceamento do direito de defesa: a empresa pode entender que determinado processo administrativo não merece prosperar, seja por vislumbrar desproporcionalidade na penalidade aplicada, seja por identificar erro material na autuação ou vício no próprio processo administrativo sancionador. Impedir que o administrado reserve para si a possibilidade de discutir tais casos nas instâncias competentes, como condição para acessar o acordo nos demais processos, representaria restrição que conflita com as garantias do contraditório e da ampla defesa, asseguradas pelo art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, e que poderia comprometer a legitimidade jurídica do instrumento consensual.

120. Desse modo, a comissão concluiu que a cláusula de adesão posterior, nos termos em que foi construída pela Comissão, reflete uma escolha técnica equilibrada e justificada, alinhada à lógica do acordo e ao objetivo de maximizar a adesão sem eliminar o custo de postergação. A supressão dessa cláusula, conforme proposto pelo Pronunciamento da Subunidade, representa uma opção mais restritiva que até poderia ser justificada sob a ótica da vantajosidade imediata, mas que também carrega o risco de reduzir a adesão global ao acordo e a eficiência de se resolver a controvérsia e poder aplicar o entendimento ao rol de processos objeto de discussão e, com isso, comprometer parte dos benefícios esperados.

121. Conclusão do exame das manifestações da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da

Subunidade. Conforme exposto nos tópicos anteriores, as manifestações da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da Subunidade podem ser resumidas no quadro a seguir: Quadro 1 – Resumo das análises das manifestações da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da Subunidade.

Figura 6- Quadro 1 – Resumo das análises das manifestações da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da Subunidade

Assunto	Síntese da análise da unidade técnica	Posição
122. Sugestões redacionais — subitens 2.7, 2.8, 2.11 e 5.5.3 Parágrafos 116–120	As manifestações convergem na proposta de adequar o mecanismo de notificação, o marco inicial do prazo de adesão e a data-base da taxa Selic, substituindo referências a notificações processuais individuais pela publicação da portaria ministerial como marco temporal único e uniforme para todos os processos abrangidos pelo acordo	As sugestões têm natureza exclusivamente procedimental e conferem maior clareza, segurança jurídica e operacionalidade ao Termo, sem alterar sua substância econômica ou jurídica. A portaria ministerial constitui o marco temporal mais adequado, por garantir uniformidade, publicidade e acesso simultâneo a todos os administrados
Marco temporal — portaria do Mapa como início do prazo de adesão (subitens 2.8 e 5.5.3) Parágrafos 130–132	A redação vigente do subitem 2.8 vincula o início do prazo de 45 dias à notificação pessoal nos autos de cada processo tramitado, sem prever marco claro para os processos em trâmite. O subitem 5.5.3 não especifica com precisão a data-base para a incidência da Selic, gerando ambiguidade sobre o ponto inicial do cálculo	A publicação da portaria ministerial satisfaz o requisito de publicidade dos atos administrativos, confere simultaneidade à ciência de todos os administrados e representa o momento natural a partir do qual estes disporão de todas as informações necessárias para decidir pela adesão. Manifesto favorável à alteração de ambos os subitens para adoção desse marco único

Assunto	Síntese da análise da unidade técnica	Posição
Adesão em bloco para os processos tramitados Parágrafos 122–129	A Unidade Técnica condiciona sua manifestação favorável à inclusão obrigatória de todos os processos tramitados de cada empresa no momento da adesão, a fim de evitar seleção adversa. O risco apontado é teoricamente procedente, mas mitigado por elementos estruturais do próprio acordo: renúncia irrevogável a recursos judiciais, obrigatoriedade de quitação das multas sancionatórias — inclusive as inscritas em dívida ativa — e caráter excepcional e irrepetível do passivo	A modificação pode ser considerada pertinente com objetivo de fortalecer a vantajosidade do acordo, mas traz riscos que podem ter o efeito inverso. A imposição de adesão compulsória em bloco conflita com a natureza voluntária da autocomposição administrativa e pode desestimular a adesão de empresas que, embora dispostas a transacionar parte de seu passivo, não se vejam em condições de assumir, de uma só vez, o ônus financeiro integral decorrente da totalidade dos processos tramitados.
Impossibilidade de adesão posterior para processos em trâmite (subitens 5.5 a 5.5.3) Parágrafos 133–141	A Unidade Técnica propõe a supressão da cláusula de adesão posterior, argumentando que ela permite às empresas postergar a adesão sem custo suficientemente dissuasório, mantendo o ônus do contencioso sobre o Mapa enquanto preservam uma ‘saída’ futura via acordo, independentemente do resultado administrativo	A cláusula reflete escolha técnica equilibrada: impõe custo financeiro crescente à postergação (Selic acrescida do regime mais oneroso dos processos tramitados), preserva a atratividade do acordo e resguarda o direito de defesa das empresas que identifiquem vícios ou desproporcionalidade em processos específicos. Sua supressão pode reduzir a adesão global e comprometer os objetivos centrais da solução consensual, além de aproximar-se de restrição incompatível com as garantias do contraditório e da ampla defesa previstas no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal

9. SUGESTÕES PARA O TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO

123. Uma vez encerrada a análise das manifestações da AudSustentabilidade e do Pronunciamento da Subunidade, e à vista do exame interno da minuta do Termo de Autocomposição (peça 23), esta instrução consolida, na sequência, as sugestões de aperfeiçoamento do instrumento, organizadas em dois grupos: correções de ordem formal, relativas a inconsistências de numeração e referências cruzadas identificadas no texto; e ajustes de conteúdo, decorrentes das análises desenvolvidas nos parágrafos anteriores.

9.1-Das correções formais

124. O exame da minuta do Termo de Autocomposição revelou as seguintes inconsistências formais, que deverão ser sanadas antes da homologação pelo Plenário:

125. O subitem 2.12 é atribuído a dois dispositivos de conteúdo distinto: o primeiro dispõe que os

processos não abrangidos pela adesão permanecerão em trâmite regular; o segundo trata da indivisibilidade da adesão em relação a cada processo indicado. Sugere-se que o segundo dispositivo seja renumerado como subitem 2.13, restabelecendo a unicidade da numeração.

126. O subitem 3.3 é igualmente atribuído a dois dispositivos distintos: o primeiro remete à aplicação do regime de cálculo às categorias dos subitens 3.1.1 e 3.1.2; o segundo trata da finalidade isonômica da categorização. Sugere-se que o segundo dispositivo seja renumerado como subitem 3.4.

127. Na Cláusula Quarta, após o subitem 4.5, a numeração avança diretamente para o subitem 4.7, com supressão do subitem 4.6. O dispositivo atualmente designado como 4.7 deve ser renumerado para 4.6, e o subitem a ele vinculado, atualmente designado como 4.7.2, deve ser renumerado para 4.7, restabelecendo a sequência lógica e contínua da cláusula.

128. Na Cláusula Sétima, após o subitem 7.1, a numeração avança diretamente para 7.5, com supressão dos subitens 7.2, 7.3 e 7.4. Sugere-se verificar se há conteúdo omitido correspondente aos itens faltantes ou, caso se trate de erro de numeração, que os subitens sejam renumerados em sequência contínua a partir do 7.2.

129. O subitem 10.3 contém referência ao ‘subitem 6.11’, que inexiste na Cláusula Sexta, cujos dispositivos alcançam, no máximo, o subitem 6.1.6. Sugere-se a correção da referência para o dispositivo efetivamente pretendido, após identificação do subitem correto junto à Comissão.

130. O subitem 6.1.5 faz remissão à ‘cláusula 6.13’, igualmente inexistente no Termo. A referência correta é ao subitem 6.1.3, que trata da exceção à renúncia judicial relativa às ações que discutem exclusivamente as multas pecuniárias decorrentes da Medida Provisória 772/2017.

131. A Cláusula Décima Primeira contém anotação iniciada por ‘SUGESTÃO:’, que aparenta ser registro interno da fase de elaboração da minuta e não foi suprimida antes da versão apresentada. Sugere-se sua remoção, com a adoção da redação proposta na própria nota ou de outra que seja acordada entre as partes.

9.2-Dos ajustes de conteúdo

132. Em relação ao subitem 2.7, sugere-se que a redação passe a prever que o Mapa comunicará a abertura do prazo de adesão por meio da publicação da portaria ministerial que regulamentará o acordo, em substituição à atual previsão de notificação pessoal nos autos de cada processo tramitado individualmente. O novo mecanismo abrangeria, de forma uniforme, tanto os processos tramitados quanto os processos em trâmite a serem indicados pelo aderente.

133. Em relação ao subitem 2.8, sugere-se que o prazo de 45 dias para manifestação de adesão passe a ser contado a partir da publicação da portaria ministerial, e não da notificação pessoal nos autos, garantindo marco temporal único, uniforme e de ciência simultânea para todos os administrados.

134. Em relação ao subitem 2.11, caso acolhida a proposta de adesão em bloco para os processos tramitados, sugere-se que o dispositivo passe a fazer referência exclusivamente aos processos em trâmite, uma vez que os tramitados passariam a ser automaticamente incluídos no acordo por ocasião da adesão, dispensando indicação individualizada.

135. Em relação ao subitem 5.5.3, sugere-se que a data-base para a incidência da taxa Selic seja fixada na data de publicação da portaria do Mapa, eliminando a ambiguidade atualmente existente sobre o ponto inicial do cálculo e assegurando coerência com as demais propostas de uniformização do marco temporal do acordo.

136. Em relação à proposta de adesão em bloco para os processos tramitados, formulada pelo Pronunciamento da Subunidade, entende-se que a modificação é pertinente e compatível com os objetivos da solução consensual, devendo, contudo, ser implementada com atenção à preservação do caráter voluntário da autocomposição. Além disso, importa destacar que essa sugestão altera substancialmente o desenho do acordo, impondo valores adicionais consideráveis aos negociados anteriormente, e caso acatada por esta Corte, geraria, portanto, um retorno do processo à fase de negociação. Sugere-se, nesse sentido, que, se o Tribunal entender como pertinente a condição, o Termo explicitie que a adesão em bloco dos processos tramitados não importa renúncia a eventuais discussões sobre vícios formais ou nulidades processuais absolutas, reservando às partes o direito de suscitá-las nos termos do próprio instrumento.

137. Em relação à cláusula de adesão posterior para os processos em trâmite (subitens 5.5 a 5.5.3), entende-se que a cláusula deve ser mantida nos termos em que foi elaborada pela Comissão, pelos fundamentos desenvolvidos nos parágrafos 136 a 141 desta instrução. A supressão da cláusula, conforme proposta pelo Pronunciamento da Subunidade não deveria ser acolhida por representar restrição excessiva à autonomia dos administrados e por carregar o risco de reduzir a adesão global ao acordo, comprometendo seus objetivos centrais.

10. CONCLUSÃO



138. Cuidaram os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC), prevista na IN-TCU 91/2022, formulada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária (MAPA), para resolução das controvérsias decorrentes da transição normativa entre o regime sancionador do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Decreto 9.013/2017 – RIISPOA) e o novo marco estabelecido pela Lei do Autocontrole (Lei 14.515/2022), especificamente quanto ao tratamento do passivo de processos administrativos sancionadores que envolvem penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimentos ainda pendentes de execução.

139. Após a admissão do processo pela Presidência desta Corte, formou-se a Comissão de Solução Consensual composta por representantes do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), do setor produtivo — por meio das associações ABPA, ABIEC e Viva Lácteos — e das seguintes unidades deste Tribunal: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento). Os trabalhos foram acompanhados pela Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao MAPA (Conjur/MAPA) e do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU/AGU).

140. O Relatório Final da Comissão de Solução Consensual (peça 43) apresenta, de forma detalhada, a solução construída ao longo dos 120 dias de duração dos trabalhos, de 11/11/2025 a 10/04/2026. O Relatório possui como anexo a Minuta do Termo de Autocomposição que formaliza a solução.

141. Como indica o Relatório, ao fim das discussões chegou-se à estruturação do acordo em três eixos centrais. Para os processos já transitados em julgado administrativamente (Eixo 1), a estimativa de arrecadação apurada é de R\$ 10.785.291,39. Para os processos ainda em trâmite (Eixo 2), o valor líquido projetado após a aplicação da matriz de descontos escalonados por instância é de R\$ 21.497.784,22, resultando em um montante global estimado de aproximadamente R\$ 32,28 milhões para a regularização integral do passivo sancionatório. A metodologia de conversão parametrizou os valores em função da gravidade da infração e do porte econômico do infrator, com teto referencial de R\$ 5.216,17 por dia de suspensão para infrações gravíssimas praticadas por empresas de maior porte, calculado com base no limite legal histórico de 25.000 BTN previsto no art. 2º da Lei nº 7.889/1989, devidamente atualizado pela cadeia oficial de reformas monetárias do ordenamento jurídico brasileiro.

142. O escopo do acordo abrange exclusivamente as penalidades de suspensão e interdição de atividades de natureza sancionatória ou punitiva, decorrentes de embarço à ação fiscalizadora, praticadas no período de 29 de março de 2017 a 29 de dezembro de 2022, expressamente excluídas as hipóteses fundadas em risco ou ameaça higiênico-sanitária. A adesão ao acordo opera-se de forma voluntária e individualizada, mediante assinatura de Termo de Adesão padronizado, que implica renúncia expressa, irrevogável e irretratável a qualquer direito de impugnação na esfera administrativa ou judicial relativamente às penalidades abrangidas pelo ajuste, bem como a obrigação de promover a extinção das ações judiciais correlatas com resolução de mérito.

143. Após a conclusão dos trabalhos, as instâncias de governança de todas as partes envolvidas — MAPA, ABPA, ABIEC e Viva Lácteos — manifestaram-se favoravelmente ao conteúdo do Relatório Final da Comissão e do Termo de Autocomposição, indicando a continuidade das tratativas processuais com vistas à homologação do acordo pelo Plenário do TCU.

144. A AudSustentabilidade, por meio de instrução à peça 38, manifestou-se favoravelmente à proposta de solução consensual, formulando sugestões de aperfeiçoamento ao Termo de Autocomposição. O Pronunciamento da Subunidade (D-Agro), à peça 39, declarou-se parcialmente divergente, condicionando a aceitação do acordo a duas alterações específicas: a previsão de adesão em bloco para os processos tramitados e a impossibilidade de adesão posterior para os processos em trâmite após o encerramento do período de adesão definido pela portaria ministerial.

145. Com base nisso, esta instrução examinou as sugestões e as divergências trazidas pela Unidade Técnica e, após dar tratamento a cada uma delas, concluiu que: as sugestões redacionais relativas aos subitens 2.7, 2.8, 2.11 e 5.5.3 merecem acolhimento integral, por conferirem maior clareza, uniformidade e segurança jurídica ao instrumento; a proposta de adesão em bloco para os processos tramitados é pertinente, porém encontra limites na natureza voluntária do acordo, que pressupõe a adesão espontânea das empresas e não comporta imposição compulsória sem risco de comprometer o próprio êxito da solução consensual.; e a cláusula de adesão posterior para os processos em trâmite deve ser mantida nos termos em que foi construída pela Comissão, por refletir escolha técnica equilibrada que calibra adequadamente os interesses em tensão, preserva a atratividade do acordo e resguarda as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

146. Adicionalmente, foram identificadas inconsistências formais de numeração e referências cruzadas no Termo de Autocomposição — duplicação dos subitens 2.12 e 3.3, supressão dos subitens 4.6, 4.7.1 e 4.7.2, referências a dispositivos inexistentes nos subitens 10.3 e 6.1.5, e nota editorial não suprimida na Cláusula Décima Primeira —, as quais deverão ser corrigidas antes da homologação pelo Plenário.

147. Deste modo, com aprovação de todos os participantes da Comissão e das instâncias de governança das partes, e restando apenas a manifestação desta SecexConsenso, com fulcro no art. 8º da IN-TCU 91/2022, encaminham-se o Relatório Final da Comissão e o Termo de Autocomposição, para manifestação do MP/TCU e, posteriormente, para apreciação do Plenário deste Tribunal.

148. Por fim, cabe enaltecer o comportamento propositivo e colaborativo de todas as partes envolvidas ao longo dos trabalhos da Comissão — MAPA, ABPA, ABIEC e Viva Lácteos —, cujo empenho no diálogo institucional foi determinante para a construção de uma solução equilibrada, juridicamente segura e com potencial de benefício concreto para o setor produtivo, para os trabalhadores, para as cadeias de abastecimento alimentar e para a Administração Pública, que poderá direcionar seus recursos humanos e operacionais para as atividades finalísticas de controle sanitário e defesa agropecuária.

11. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

149. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

- a. **encaminhar** os autos à Presidência do TCU para definição do relator, nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022;
- b. ao **Ministério Público junto ao TCU**, *após a definição do relator*, nos termos do art. 8º da IN-TCU 91/2022, para manifestação sobre o Relatório da CSC (peça 43) e o Termo de Autocomposição (peça 23);
- c. **aprovar**, em conformidade com o art. 11, caput, da IN-TCU 91/2022, as propostas contidas no Relatório da Comissão de Solução Consensual (peça 43) e o Termo de Autocomposição, anexo ao Relatório;
- d. **autorizar**, nos termos do art. 12 da IN-TCU 91/2022, a assinatura, pela Presidência do TCU, do Termo de Autocomposição, anexo ao Relatório Final da Comissão (peça 43);
- e. **retirar** a chancela de sigilo dos presentes autos;
- f. **manter** a chancela de sigilo desta instrução e das peças 38, 46 e 47, como proposto no aplicativo de classificação de peças com restrição de acesso do e-TCU;
- g. **autorizar** a realização de monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, anexo ao Relatório Final da Comissão (peça 43), conforme previsão do art. 13 da IN-TCU 91/2022;
- h. **expedir** comunicações aos responsáveis do processo, informando a decisão adotada;
- i. **arquivar** os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.’

2. Anuindo à instrução precedente, a Diretora da SecexConsenso responsável pela coordenação dos trabalhos assim se manifestou (peça 48):

‘De início, manifesto-me de acordo com a proposta formulada por FÁBIO GURGEL FARIA ARAUJO (peça 47), a qual concordo com a solução ora em discussão.

2. Em relação à solução, em apertado resumo, o principal ponto que a norteia foi o entendimento de que a consequência das sanções aplicadas pelo poder público, que são objeto de questionamento pelo setor, e defendidas pela União em sede judicial, poderia revelar-se contrária ao interesse público. Isso porque a eventual execução das penalidades poderia acarretar a suspensão das atividades de empreendimentos por fatos ocorridos há muitos anos, produzindo impactos relevantes e deletérios sobre arrecadação tributária, emprego, renda, exportações, abastecimento e logística nacional.
3. As sanções foram aplicadas em contexto de transição normativa, circunstância que naturalmente carrega consigo incertezas interpretativas acerca da incidência e do alcance dos novos dispositivos legais. Soma-se a isso o fato de que o novo regime instituído pela Lei 14.515/2022 retirou a possibilidade de utilização das sanções de suspensão de atividades e interdição com natureza punitiva, restringindo sua aplicação à esfera cautelar. Nesse contexto, compreendeu-se que a solução consensual deveria enfrentar integralmente a controvérsia central posta nos autos: a aplicação das sanções de suspensão e interdição naquele período específico de transição regulatória.

4. A modelagem construída previu, assim, a substituição da sanção restritiva por obrigação pecuniária correspondente, estruturada de modo a estimular a resolução do maior número possível de processos integrantes do passivo sancionatório. Para tanto, foram previstos descontos progressivos e mecanismos de atualização financeira ao longo do tempo, justamente com o objetivo de incentivar a adesão antecipada e ampliar a capacidade de resolução consensual da controvérsia.
5. Importa destacar que o passivo abrangido pela solução possui naturezas processuais distintas. Há, de um lado, os processos ainda em trâmite, nos quais não houve trânsito em julgado administrativo e que podem percorrer até três instâncias administrativas, existindo inclusive casos em estágio ainda inicial, sem dosimetria definitiva da sanção. De outro lado, há os processos já transitados em julgado administrativamente (tramitados), nos quais existe definição final da penalidade aplicável.
6. Sobre a juridicidade e vantajosidade do acordo, o Relatório da CSC (peça 24) e as instruções dos auditores (peças 38 e 44) tratam extensivamente dos temas, e entendo que não caberiam maiores contribuições de minha parte. Dessa forma, antecipo minha conclusão para afirmar que entendo o acordo preencher os requisitos formais para a homologação desta Corte de Contas, e que o não acordo, com o prosseguimento dos litígios, poderia gerar consequências mais negativas à sociedade, em especial à comunidade que vive em torno desses empreendimentos e aos trabalhadores envolvidos em toda a cadeia de logística.
7. No tocante às condicionantes sugeridas pela Subunidade, acolhidas pela titular da AudSustentabilidade, registro que ambas foram objeto de extenso debate durante os trabalhos da Comissão de Solução Consensual, sem que houvesse consenso entre as partes, seja do poder público, seja do setor produtivo, pelas razões a seguir expostas.
8. Quanto à possibilidade de adesão posterior aos termos pactuados para os processos ainda em trâmite, essa opção foi entendida como a modelagem mais vantajosa dentre as opções debatidas, inclusive quando comparada à hipótese de estabelecimento de janela temporal rígida, sem possibilidade de adesão futura. Explico.
9. Isso porque a manutenção da possibilidade de adesão posterior permite à administração pública alcançar, ainda que em momento subsequente, a resolução integral da controvérsia, objetivo considerado central pela CSC-MAPA sob a ótica do interesse público. Caso houvesse limitação temporal absoluta, os processos remanescentes não teriam outro caminho a não ser a litigância administrativa e potencialmente judicial, pairando o risco de fechamento das plantas, e obrigando o poder público a prosseguir indefinidamente no contencioso com as empresas que, naquele momento inicial do processo administrativos sancionador, entendessem não ser benéfica a adesão ao acordo.
10. Assim, embora seja correto afirmar, como ponderado pelo Diretor da Subunidade, que a possibilidade de adesão posterior poderia trazer incentivos a determinadas empresas a exaurirem inicialmente suas estratégias defensivas na esfera administrativa, gerando custos, também é necessário reconhecer que a vedação absoluta à adesão futura abriria espaço para a escalada e perpetuação dos litígios por muitos anos, produzindo igualmente custos administrativos, judiciais e sistêmicos relevantes. Importa destacar, contudo, que a redução de custos, embora relevante, deve ser analisada em conjunto com os benefícios esperados da solução.
11. A decisão, portanto, consistiria na ponderação entre dois conjuntos de custos potenciais em comparação com os respectivos benefícios: (i) com adesão posterior: os custos decorrentes da possibilidade de as empresas prolongarem suas defesas na esfera administrativa antes de aderirem ao acordo e os benefícios de possibilitar a pacificação integral do litígio e a mitigação de riscos de suspensão de atividades fabris extemporâneas; e (ii) sem adesão posterior: os custos associados à perpetuação indefinida da litigiosidade caso as empresas optem por seguir na via administrativa, com possíveis judicializações, e o benefício de incentivar a resolução mais célere dos litígios.
12. Além disso, é importante rememorar que o risco de haver o fechamento de fábricas, caso não haja a possibilidade de adesão posterior persistiria e o poder público não teria alternativa. Uma das particularidades deste caso é justamente que há risco do êxito judicial pela União, cujo

resultado seria o de o poder público sagrar-se vencedor culminando na aplicação da sanção de suspender/interditar, com o fechamento temporário ou definitivo de plantas, o que provou-se ser contrário ao interesse público.

13. Foi justamente para mitigar esse risco que se estruturou uma modelagem que permitisse adesão posterior aos termos pactuados. Ao mesmo tempo, foram desenhados mecanismos econômicos destinados a incentivar a adesão célere, mediante descontos graduais e incidência progressiva de atualização financeira, criando incentivos objetivos para solução antecipada do passivo, sem impedir sua resolução integral em momento posterior.
14. Além disso, entendo que o conceito de justiça multiportas¹ possa ser evocado para fundamentar o acordo permitir essa gama ampla de possibilidades para resolução da controvérsia: vias administrativa, judicial ou consensual, em consonância também com o disposto no inciso XXXV, art. 5º da Constituição Federal, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, e em prol da extinção integral dos litígios gerados naquele período, entendendo-se que há, portanto, vantajosidade suficiente para a celebração do termo no formato atual, especialmente diante do fato de o não acordo trazer riscos e impactos consideráveis à economia nacional.
15. Sob essa ótica, a possibilidade de adesão posterior reforça a chance de resolução integral dos litígios originados naquele período de transição normativa, aumentando a vantajosidade do acordo sob a perspectiva do interesse público, notadamente pela maior garantia de preservação da atividade fabril, da estabilidade das cadeias produtivas e da continuidade das atividades econômicas.
16. Dessa forma, a parcela do passivo que eventualmente não seja resolvida dentro da janela inicialmente esperada, seja em razão do estágio processual dos feitos, das incertezas inerentes ao litígio ou das avaliações estratégicas realizadas pelas empresas entre litigar ou aderir ao acordo, poderá ainda ser solucionada de maneira célere e segura, embora em condições economicamente mais custosas ao empreendedor.
17. Por essas razões, entendeu-se que, inexistindo interesse público no fechamento de fábricas e representando a adesão posterior mecanismo seguro de resolução dos litígios, a opção pela não limitação temporal, combinada com incentivos econômicos à adesão antecipada, mostrou-se a opção mais benéfica sob a ótica da administração pública.
18. Já a outra condicionante sugerida pela Subunidade e acolhida pela Unidade seria a de adesão em bloco em relação aos processos tramitados, ou seja, a empresa que aderir ao acordo, automaticamente teria que aderir a todos os seus processos já transitados em julgado administrativamente.
19. Essa opção também foi objeto de debate durante os trabalhos da Comissão, sem que se alcançasse consenso, especialmente diante do risco de determinadas empresas não possuírem capacidade financeira para suportar, simultaneamente, a totalidade das obrigações decorrentes da adesão integral.
20. Durante as negociações, firmou-se entendimento de que a substituição da sanção de suspensão/interdição por obrigação pecuniária deveria estar condicionada também ao pagamento das multas pecuniárias já vinculadas às infrações administrativas. Nesse contexto, a adoção de lógica binária, tudo ou nada, aderir integralmente ou não aderir, poderia impedir a participação de empresas, especialmente as de menor porte, sob o risco de baixa adesão e consequente perpetuação do litígio.

¹ Pinho, Vinicius. O consensualismo no âmbito dos tribunais de contas brasileiros: juridicidade das cláusulas de solução consensual em matéria de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão pública. São Paulo, 2024. 'De acordo com Vinicius Oliveira²⁵, o conceito de Justiça Multiportas – ou Tribunal Multiportas – está relacionado à diversificação dos métodos de resolução de conflitos, como mediação, conciliação e arbitragem, permitindo que o Judiciário se torne mais eficiente. O conceito de Tribunal Multiportas foi desenvolvido nos Estados Unidos da América, a partir dos estudos em meios alternativos levados a termo pelo professor da Harvard Law School, Frank Sander²⁶. (...) Essa abordagem visa oferecer diferentes meios para solucionar conflitos relacionados à gestão pública, integrando o controle fiscalizatório tradicional com métodos consensuais de resolução de controvérsias. Essa abordagem oferece benefícios significativos, como a celeridade processual, a redução da litigiosidade e o fortalecimento da relação de confiança entre o ente fiscalizado e o órgão de controle. A grande inovação do conceito, pelo que se observa, é trazer os meios alternativos como métodos autônomos de solução de conflitos, afastando-se da ideia do processo contencioso convencional como única porta disponível para a função pacificadora da sociedade.' 25 OLIVEIRA, Vinicius. Justiça Multiportas ganha espaço no Brasil. Revista Consultor Jurídico (ConJur), 18 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-18/justica-multiportas-ganha-espaco-brasil>. 26 SALES, Lília Maia de Moraes; SOUSA, Maria Almeida de. A Mediação e os ADR'S (Alternative Dispute resolutions) – A Experiência norte-americana, inRevista Novos Estudos Jurídicos -Eletrônica, Vol. 19 n. 2 -mai-ago 2014, p. 380.

21. Assim, reitera-se que a modelagem construída não teve como finalidade primordial a arrecadação de recursos, mas sim a pacificação estrutural e integral da controvérsia, compreendendo-se que a manutenção prolongada do passivo litigioso produziria efeitos potencialmente mais prejudiciais à coletividade.
22. Assim, entendo que se não fossem as particularidades do caso, de fato, a restrição de só poder aderir com a adesão do bloco de processos poderia ser uma modelagem adequada para mitigar o risco de seleção adversa, porém dentro de uma ponderação de riscos, de não se alcançar uma pacificação processual, de alguma planta ter atividade suspensa ou de haver baixa adesão dentro da janela temporal proposta, optou-se por mitigar os últimos e não o apontado pelo Diretor (seleção adversa) como fundamental para definir a vantajosidade.
23. Conclui-se, portanto, que, se por um lado, a solução proposta buscou preservar maior flexibilidade no desenho da solução consensual, de modo a ampliar a possibilidade de adesão das empresas e maximizar a capacidade de resolução efetiva do passivo, as condicionantes propostas por outro lado, visam limitar temporalmente e restringir a adesão às empresas que tiverem capacidade de quitar integralmente todo bloco de sanções decorrentes das infrações atuadas.
24. Diante do exposto, concluo que a solução proposta pela CSC-MAPA maximiza os benefícios ao cidadão e ao interesse público, na medida em que preserva a continuidade das atividades econômicas, reduz os riscos sistêmicos associados à perpetuação do contencioso e amplia significativamente a possibilidade de pacificação definitiva da controvérsia.
25. Registro, por fim, que as partes se manifestaram favoravelmente à continuidade dos trâmites processuais, aprovando, às peças 31 a 37, a minuta do Termo de Autocomposição (peça 23), as quais se encontram-se fundamentadas no Relatório da Comissão de Solução Consensual assinado por todos os membros da CSC-MAPA (peça 24).
26. Consigno, ainda, que os auditores membros da Comissão de Solução Consensual (peças 38 e 47), vinculados à SecexConsenso e à AudSustentabilidade, se manifestaram favoravelmente à solução consensual, já os respectivos dirigentes da unidade temática, Subunidade e Unidade, também se manifestaram favoravelmente à proposta de solução consensual, desde que ‘condicionada à alteração do termo de autocomposição para prever a obrigatoriedade da adesão em bloco em relação aos processos tramitados e para impossibilitar a adesão posterior ao definido pela portaria do Mapa para processos ‘em trâmite’.’ (peças 39 e 40). A seguinte tabela resume os documentos citados:

Relatório CSC assinado	Peça 24
Minuta Termo de Autocomposição	Minuta – peça 23
Manifestação das governanças	Peças 31 a 37
Manifestação AudSustentabilidade	Peças 39 a 40

27. Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.”

3. No mesmo sentido, o secretário-substituto da SecexConsenso pronunciou-se nos termos a seguir reproduzidos (peça 49):

“Manifesto-me integralmente favorável à proposta de solução consensual consubstanciada no termo de autocomposição e no respectivo relatório.

Não obstante, apresento ressalvas à proposta de encaminhamento formulada pela Diretoria da AudSustentabilidade, posteriormente chancelada pela Auditora-Chefe, especialmente por antever risco institucional ao adequado funcionamento do processo de solução consensual.

A despeito das considerações apresentadas quanto à adesão seletiva, à possibilidade de adesão posterior e ao risco de comportamento oportunista por parte das empresas aderentes, entendo que não cabe à auditoria especializada, neste momento processual, condicionar a aprovação da solução consensual à inclusão de novas cláusulas no termo de autocomposição.

Nos termos do art. 7º-A, § 7º, da IN-TCU nº 91/2022, compete às unidades do TCU participantes examinar a proposta de solução consensual quanto à juridicidade, à vantajosidade e à adequação e suficiência dos mecanismos destinados a mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de



comportamentos oportunistas. A partir desse exame, a auditoria especializada deve concluir, de forma objetiva, pela aderência ou não da proposta a tais parâmetros, propondo sua aprovação ou rejeição, conforme o caso.

Eventuais condicionantes ou ajustes de mérito deveriam ter sido discutidos no âmbito da Comissão de Solução Consensual, sobretudo porque, a unidade signatária participou do processo negocial. Encerrada a negociação e consolidada a proposta pelas partes, não parece adequado reabrir, no pronunciamento final, a fase de conformação material do acordo.

Ressalte-se, ainda, que as questões apontadas não constituem elementos novos ou supervenientes. Ao contrário, foram objeto de debate no âmbito da Comissão de Solução Consensual. Foram consideradas pelas partes no processo de construção do termo de autocomposição. Assim, a reapresentação dessas mesmas questões como condicionantes à aprovação, após a consolidação do acordo, tende a deslocar indevidamente para a fase instrutória final controvérsias que já integraram o espaço próprio de negociação.

Essa cautela é necessária para preservar a própria racionalidade do procedimento consensual. Pedidos, aceites condicionados ou novas exigências formuladas após a construção do consenso tendem a esvaziar o espaço negocial próprio da comissão e a deslocar novamente o centro do debate para as peças processuais, reproduzindo a lógica adversarial que a solução consensual busca justamente superar.

Por fim, eventual conclusão pela rejeição do acordo deve considerar, de forma explícita, a melhor alternativa no cenário de não acordo. Não basta, portanto, apontar imperfeições ou riscos da solução pactuada; deve-se demonstrar que, diante da continuidade do passivo administrativo, do risco de judicialização, dos custos de tramitação e das probabilidades de êxito da Fazenda Pública, a rejeição do acordo seria mais vantajosa do que sua aprovação.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação da proposta de solução consensual nos termos pactuados no âmbito da Comissão de Solução Consensual.”

4. Previamente à manifestação da SecexConsenso, a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade), que integrou a Comissão de Solução Consensual e anuiu, ao final dos trabalhos, às minutas de relatório e de termo de autocomposição, apresentara, em sua instrução, análise favorável à proposta, acompanhada de sugestões de aperfeiçoamento do instrumento. Transcrevo-a a seguir (peça 39):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) encaminhada ao TCU pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (peças 1 a 11), com lastro na Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022, relativa a questões afetas à aplicação de sanções administrativas no âmbito da fiscalização agropecuária federal que incluam a suspensão de atividades e a interdição do estabelecimento, previstas no art. 508 do Decreto 9.013, de 29/3/2017, e não mais existentes após a edição da Lei 14.515, de 29/12/2022, conhecida como Lei do Autocontrole.
2. Esta instrução visa apresentar a análise desta Unidade Técnica sobre a proposta de solução consensual, elaborada pela Comissão de Solução Consensual, por força do § 7º do art. 7º-A da IN-TCU 91/2022.

HISTÓRICO

3. O Ministério da Agricultura e Pecuária encaminhou, com vistas ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos na IN-TCU 91/2022, o Ofício 1020/2025/GAB-GM/GM-MAPA/MAPA, de 18/9/2025 (peça 1), acompanhado de:
 - a) requerimento de solução consensual (peça 2);
 - b) parecer da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária – Conjur/Mapa acerca de consulta formal quanto à retroatividade mais benéfica da Lei 14.515/2022 (peças 3 a 5);
 - c) ofício-circular do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa acerca da aplicação das disposições da Lei 14.515/2022 (peça 6);
 - d) parecer da Conjur/Mapa acerca da solução de controvérsias decorrentes de aplicação de penalidades (peças 7 e 8);
 - e) documento com informações da Conjur/Mapa acerca do direito administrativo sancionador, solução de controvérsia, aplicação de penalidades, suspensão de atividades, suspensão de registros, Lei 14.515/2022 (peça 9);
 - f) despacho da Conjur/Mapa tratando dos assuntos do documento anterior (peça 10); e
 - g) nota técnica da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/Mapa (peça 11).
4. Instrução da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos –



SecexConsenso à peça 12, em 25/9/2025 realizou o exame de admissibilidade da Solução Consensual requerida pelo Mapa, propondo a sua admissão, no que foi acompanhada pela Subunidade e Unidade Técnica nos pronunciamentos às peças 13 e 14.

5. Em despacho à peça 15, o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo, admitiu a presente Solicitação de Solução Consensual com fundamento no art. 5º da IN-TCU 91/2022, autorizando o acesso integral dos autos aos representantes legais das partes que venham a integrar o processo, assim como a Advocacia-Geral da União; e a SecexConsenso a promover painel de referência para obter sugestões e contribuições da sociedade sobre as questões tratadas.
6. Sequencialmente, foi instituída a respectiva Comissão de Solução Consensual (CSC), cujos membros foram designados pela Portaria-Segecex 22, de 11/11/2025 (peça 17). Os membros participantes da CSC são representantes: do Tribunal de Contas da União - TCU, do Ministério da Agricultura e Pecuária - Mapa, da Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – Abiec, da Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA e da Associação Brasileira de Laticínios – Viva Lácteos.

EXAME

7. De início, cabe destacar que as minutas do relatório e do termo de autocomposição referentes à proposta de solução consensual para as controvérsias jurídicas no âmbito da fiscalização agropecuária federal relativas a passivos administrativos de sanções de suspensão e interdição aplicadas sob o antigo regime do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal - Riispoa (Decreto 9.013/2017) receberam concordância de todos os membros titulares da comissão.
8. A partir dos comandos estabelecidos no art. 7º-A, § 7º, da IN-TCU 91/2022, o qual prevê de que forma as unidades do TCU participantes examinarão a proposta de solução consensual, importa analisar a proposta em relação aos seguintes aspectos:
 - I - juridicidade;
 - II - vantajosidade, especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública; e
 - III - adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de comportamentos oportunistas.

Contextualização

9. Inicialmente, cabe fazer um relato sintético dos fatos que desaguarão na solicitação de solução consensual proposta pelo Ministério da Agricultura e Pecuária.
10. Como ponto de partida, encontram-se as sanções administrativas aplicáveis à fiscalização de produtos de origem animal, no âmbito federal, disciplinadas pela Lei 7.889/1989, cujo art. 2º, IV e V, previa, entre outras penalidades, respectivamente, as sanções de suspensão das atividades e interdição parcial ou total do estabelecimento.
11. A Lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 9.013/2017, Riispoa, o qual, em seu art. 508, detalhou a aplicação de tais penalidades:
12. Destaca-se que o Riispoa fez a distinção da aplicação das mencionadas sanções de acordo com a natureza da infração. Nas hipóteses de embargo à ação fiscalizatória, conforme previsto em seu art. 515, I a XV, e parágrafo único, I a VI, a suspensão de atividades assumiria natureza punitiva. Já em relação às sanções decorrentes de risco higiênico-sanitário, a medida possuía natureza cautelar e corretiva, conforme seus arts. 514 e 517-A.
13. Assim, conforme distinção estabelecida pelo Regulamento, as sanções de natureza punitiva são destinadas a punir o infrator por comportamento em desacordo com padrões pré-estabelecidos, obedecendo a um rito administrativo que envolve um processo sancionatório com suas diversas etapas. Enquanto as sanções de carácter cautelar ou corretivo são resultantes da existência de risco ou ameaça de natureza higiênico-sanitária, os quais demandam rito diferenciado com cumprimento imediato.
14. No entanto, a emergência da pandemia da Covid-19 deflagrou a adoção de medidas administrativas atípicas voltadas à preservação da continuidade das atividades econômicas essenciais e ao resguardo do abastecimento alimentar, circunstância que impactou diretamente a execução das sanções de suspensão/interrupção no âmbito da fiscalização agropecuária federal.
15. Nesse cenário foi proferido o Despacho da Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa – SDA 1.155, de 23/4/2021, por meio do qual se estabeleceu a suspensão da execução das sanções administrativas

que implicassem interrupção das atividades econômicas, ressalvadas as hipóteses de risco sanitário.

16. A tramitação dos processos administrativos permaneceu regular, com julgamento dos autos e expedição das respectivas notificações, mas a execução das penalidades foi postergada. Formou-se, assim, significativo passivo administrativo de decisões definitivas, para a suspensão ou interdição de atividades, ainda não executadas, com risco concreto de paralisação simultânea de diversos estabelecimentos por períodos prolongados, com potenciais impactos sistêmicos nas cadeias produtivas integradas de proteína animal.
17. Diante de tal cenário, iniciou-se a construção de instrumentos de mitigação dos prováveis impactos, resultando na consulta pública aberta pela Portaria SDA 689/2022.
18. Sobreveio, então, a Lei 14.515/2022 (Lei do Autocontrole), que promoveu profunda alteração estrutural no regime sancionador da fiscalização agropecuária federal. A Lei revogou expressamente normativos anteriores e passou a tratar a suspensão e a interdição apenas como medidas cautelares. Bem como, em seu art. 37, § 3º, introduziu instrumento de ajustamento de conduta, com previsão da possibilidade de substituição de sanções por compromissos administrativos.

Art. 37. Da decisão proferida pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em sede de segunda instância administrativa, caberá recurso no prazo de 20 (vinte) dias à Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária, à qual compete o julgamento do processo administrativo em terceira e última instância

(...)

§ 3º A penalidade de suspensão de registro, de cadastro ou de credenciamento ou a penalidade de cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento poderão ser convertidas em multa, mediante apresentação de requerimento do infrator e celebração de termo de ajustamento de conduta às exigências legais, com cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.
19. Concluída a fase participativa da consulta pública e após a análise jurídica, foi editada a Portaria SDA/MAPA 1.091, de 11/4/2024, que passou a disciplinar a celebração de termo de compromisso nos processos administrativos decorrentes de autos de infração que tenham resultado na imposição de penalidade de suspensão de atividades. O ato normativo estabeleceu requisitos de elegibilidade, procedimento de requerimento, efeitos suspensivos, obrigações substitutivas e multa compromissória.
20. Todavia, após sua publicação, verificou-se, no âmbito técnico, a existência de lacuna regulatória relevante. A Nota Técnica 6/2024/SDA/MAPA apontou que, embora o Despacho SDA 1.155/2021 houvesse suspenso a execução de todas as sanções que implicassem interrupção de atividades econômicas, a Portaria 1.091/2024 restringira indevidamente o termo de compromisso apenas à hipótese de suspensão de atividades prevista no art. 508, inciso IV, do Decreto 9.013/2017, deixando de contemplar a interdição total ou parcial do estabelecimento prevista no inciso V do mesmo dispositivo, cujos efeitos práticos são equivalentes.
21. Diante dessa lacuna normativa, recomendou-se a ampliação do alcance do ato regulatório para abranger ambas as modalidades sancionatórias, ressalvadas as hipóteses fundadas em risco ou ameaça higiênico-sanitária, bem como a revisão dos critérios de cálculo da multa compromissória e a supressão de obrigações incompatíveis com o regime jurídico administrativo. Como resultado, foi editada a Portaria SDA/MAPA 1.118, de 20/5/2024, que promoveu ajustes no normativo.
22. Porém, manifestação do Secretário-Adjunto da Secretaria de Defesa Agropecuária apontou a existência de situações potencialmente caracterizadoras de tratamento não isonômico na aplicação da Portaria SDA/MAPA 1.118/2024, notadamente em razão de sua limitação temporal e da ausência, na Lei 14.515/2022, de previsão da suspensão de atividades como penalidade. Assinalou também a crescente judicialização do tema, inclusive com decisões desfavoráveis à Administração, razão pela qual solicitou a realização de análise técnica destinada a subsidiar a tomada de decisão administrativa e a eventual adoção de providências normativas aptas a conferir maior segurança jurídica e uniformidade de tratamento aos administrados.
23. Em atendimento, foi elaborada a Nota Técnica 36/2024/DIRA/CSI/CGI/DIPOA/SDA/MAPA, a qual propôs o aperfeiçoamento do ato normativo mediante revisão de seus critérios de incidência material e temporal. À vista das conclusões constantes da Nota Técnica e após nova análise jurídica, sobreveio a edição da Portaria SDA/MAPA 1.265/2025, a qual promoveu a reformulação do regime anteriormente estabelecido, suprimindo restrições temporais que ocasionavam tratamentos diferenciados entre administrados e ampliando o alcance do termo de compromisso para os processos administrativos



sancionadores decorrentes de infrações que tenham resultado em penalidades de interrupção de atividade econômica não relacionadas a risco higiênico-sanitário.

24. Não obstante o avanço representado pela ampliação do escopo subjetivo e objetivo do instrumento consensual, remanesceu controvérsia relevante quanto ao critério de quantificação da obrigação pecuniária que deveria substituir as sanções de suspensão/interdição. A multa substitutiva prevista na Portaria SDA/MAPA 1.265/2025, a qual adotou metodologia de dosimetria inspirada nos seus critérios de proporcionalidade e gravidade estabelecidos pela Lei 14.515/2022, foi considerada excessiva pelos administrados.
25. Estes sustentam interpretação diversa, defendendo que, por se tratar de substituição de penalidade aplicada sob a égide da Lei 7.889/1989, a base econômica da obrigação deveria reproduzir o regime vigente ao tempo da infração, historicamente vinculado ao limite de até 25.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN), sob pena de majoração indireta da reprimenda e violação aos princípios da legalidade estrita e da vedação ao agravamento sancionatório.
26. No entanto, a despeito da edição sucessiva de normativos infralegais a fim de uniformizar a substituição das sanções de suspensão/interdição por multas pecuniárias, persistiram as controvérsias materiais, especialmente quanto à base de cálculo da obrigação pecuniária, não se alcançando um acordo definitivo que garantisse segurança jurídica suficiente para o encerramento em larga escala do passivo sancionatório acumulado.
27. Diante do esgotamento da via administrativa ordinária e do elevado risco sistêmico atrelado à potencial execução dos processos sancionadores e suas prováveis judicializações, o Mapa buscou a intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU) por meio de Solicitação de Solução Consensual (SSC). Então, Solicitação de Solução Consensual (peça 1) foi encaminhada a esta Corte de Contas pelo então Ministro da Agricultura e Pecuária, Carlos Henrique Baqueta Fávaro, no exercício de suas atribuições legais e regulamentares, conforme disposto no inciso I do art. 2º da Instrução Normativa TCU 91/2022, em 18/9/2025.

Juridicidade

28. A possibilidade de substituir as penalidades de suspensão de atividade e interdição do estabelecimento por multas pecuniárias foi analisada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Conjur/Mapa) em diversos pareceres e notas no decorrer da questão em tela. Tal análise, entendida como suficiente para amparar a presente SSC, pode ser resumida na forma que se segue.
29. A Conjur/Mapa manifesta-se que, em tese, é juridicamente viável substituir as penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimento previstos no art. 2º, IV e V, da Lei 7.889/1989 por obrigação pactuada entre Administração e administrado, desde que observados os requisitos legais pertinentes, notadamente a demonstração de relevante interesse geral.
30. Afirma que tal solução encontra fundamento no princípio da consensualidade, o qual preconiza a substituição de decisões unilaterais e impositivas da Administração Pública por soluções pactuadas, visando o interesse público por meio do diálogo, mediação, conciliação e acordos, como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015). Esse modelo moderno foca na eficiência, celeridade e segurança jurídica, superando a verticalidade tradicional.
31. Registra a Conjur/Mapa que o compromisso substitutivo de sanção administrativa encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo:
 - (i) nos princípios constitucionais da consensualidade, democracia, segurança jurídica, proporcionalidade, razoabilidade, ponderabilidade, efetividade, eficiência e interesse público;
 - (ii) no microssistema administrativo consensual existente em diversos regimes regulatórios;
 - (iii) na diretriz de racionalização administrativa prevista no Decreto-Lei 200/1967; e
 - (iv) no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que instituiu regime jurídico geral de negociação administrativa destinado a eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.
32. A partir dessas premissas, recomendou que eventual solução consensualizada fosse precedida da edição de ato normativo geral apto a estabelecer critérios objetivos de elegibilidade, parâmetros de dosimetria e obrigações substitutivas, assegurando transparência e tratamento isonômico. Propôs, ainda, que os ajustes fossem formalizados por meio de termos de compromisso individualizados, dotados de eficácia de título executivo extrajudicial, contendo obrigações proporcionais à gravidade da infração, inclusive multa compensatória calculada com base em parâmetros objetivos, além de medidas destinadas à prevenção de



novas irregularidades.

33. Ressalta que a validade e eficácia do compromisso dependem da observância da proporcionalidade, da motivação qualificada e da demonstração de interesse público relevante, tomando-se a sanção originalmente aplicada como parâmetro de negociação.
34. Conclui com o entendimento de que a consensualidade administrativa poderia constituir instrumento juridicamente legítimo para equacionar a situação excepcional decorrente do acúmulo de penalidades de suspensão de atividades não executadas durante a pandemia, permitindo simultaneamente preservar a eficácia do poder de polícia agropecuário e mitigar efeitos sistêmicos potencialmente graves ao abastecimento e à estabilidade econômica do setor regulado.

Vantajosidade

35. Conforme estabelecido no art. 7º-A, §7º, II, da IN-TCU 91/2022, deve-se conduzir a análise da vantajosidade da presente solução consensual especialmente em face da melhor alternativa no cenário de não acordo, incluindo análise fundamentada do risco de judicialização ou arbitragem, que considerará as probabilidades de êxito e os custos e benefícios decorrentes de eventual utilização dos instrumentos de contracautela postos à disposição da Fazenda Pública.
36. Na presente instrução, a cargo da unidade especializada no tema, cabe a análise da vantajosidade principalmente a partir da visão das políticas públicas afetadas e dos impactos nessas políticas. As políticas públicas relacionadas são aquelas relativas à defesa agropecuária, mais especificamente aquelas responsáveis pela segurança higiênico-sanitária de produtos de origem animal, com objetivo de favorecer e dar segurança à produção e ao consumo desses produtos. A origem das sanções em exame é a inspeção sanitária exercida pelo Serviço de Inspeção Federal – SIF, vinculado ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – Dipoa, que é o responsável por assegurar a qualidade de produtos de origem animal comestíveis e não comestíveis destinados ao mercado interno e externo.
37. Para avaliar as consequências de um não acordo é preciso inicialmente apresentar a dimensão da questão em escrutínio. A partir de informações fornecidas pelo Mapa, foi confeccionada tabela com os quantitativos das infrações que são objeto da presente SSC. Como processos tramitados, consideram-se aqueles transitados em julgado administrativamente, o que inclui também os processos judicializados. Os processos em trâmite são aqueles na fase de contencioso administrativo, podendo se encontrar em 1ª, 2ª ou 3ª instância.

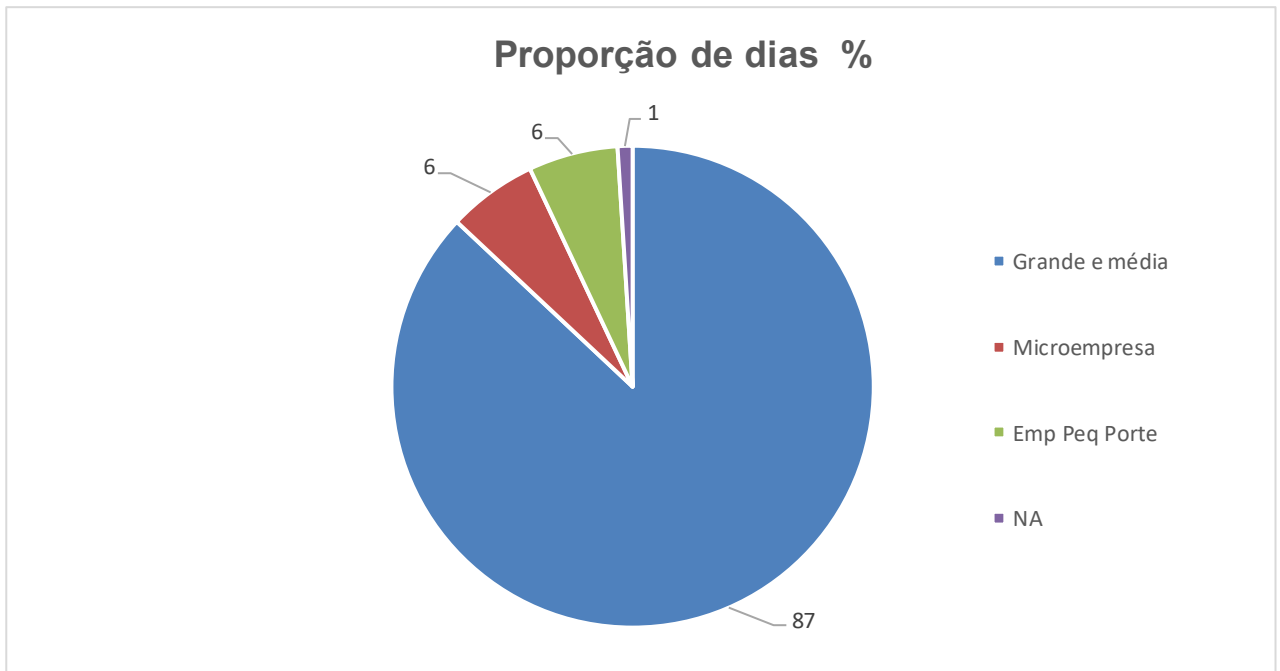
Tabela 1: Quantitativos das sanções

Estágio	Processos	Infrações	Dias suspensão/interdição
Processos Tramitados	302	346	2.460
Processos em Trâmite	1.144	1.380	10.287
Total	1.446	1.726	12.747

Fonte: Mapa

38. De posse dos quantitativos envolvidos e do número de dias resultantes das diversas infrações é possível estimar em grandes números as consequências sociais e econômicas advindas da paralisação das atividades das unidades sancionadas. Para tanto, é preciso ter em mente que se trata de estabelecimentos de diversos portes, os quais envolvem desde unidades pequenas, focadas no abastecimento local, até gigantescas unidades fabris, com produção de grandes volumes destinados à exportação. Também existe uma miríade de tipos de estabelecimentos, desde aqueles especializados em cortes bovinos, suínos ou aviários, até produtores de produtos lácteos, tais como leite, iogurte, queijos etc.
39. Cada porte e cada tipo de estabelecimento envolvido possui suas próprias características, o que dificulta uma estimativa precisa. Mas é possível separar os grandes grupos de estabelecimentos e relacionar o número de infrações por cada grupo. Portanto, a partir de tabela fornecida pelo Mapa, considera-se as microempresas, as empresas de pequeno porte e os demais estabelecimentos, que são os de grande e médio porte (conforme classificação estabelecida na Lei Complementar 123/2006). No caso, observamos uma grande prevalência de grandes e médias empresas, com um valor de 87% do total de dias sancionados, enquanto as microempresas e as de pequeno porte representam somente 12%. Logo, fazer uma estimativa a partir dos maiores estabelecimentos resultará em números próximos aos reais.

Gráfico 1 – Proporção dos dias sancionados por porte do estabelecimento em %



Fonte: Mapa

40. De maneira semelhante, pode-se estimar, a partir do tipo de estabelecimentos, a proporção dos estabelecimentos de diferentes setores. Então, a partir de dados fornecidos pelo Mapa, é possível calcular a proporção de cada setor no total de infrações autuadas.

Tabela 2 – Proporção das infrações por setor, em %

Sector responsável pela infração	Nº de infrações	% do total
Carnes	1113	64
Laticínios	267	16
Pescado	197	12
Ovos	64	3
Outros	85	5

Fonte: Mapa

41. Percebe-se que os setores de carnes e laticínios respondem por 80% do total de infrações. Sendo assim, para fins de estimação de impactos, pode-se trabalhar com empresas de médio e grande porte e dos setores de carnes e laticínios a fim de se obter uma boa aproximação.
42. Em prosseguimento da análise, a partir dos principais setores destacados, importa dimensionar sua representatividade dentro do panorama socioeconômico nacional.
43. Verifica-se que o setor de carnes, que envolve cortes bovinos, suínos e de aves, é ator relevante da agropecuária nacional e, mesmo, da economia brasileira. Na forma das associações representantes na presente SSC (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes – Abiec e Associação Brasileira de Proteína Animal – ABPA) o setor será dividido nos segmentos de bovinos e, conjuntamente, os de suínos e de aves.
44. A avicultura e a suinocultura brasileiras constituem, de forma integrada, um dos maiores e mais relevantes complexos agroindustriais do País, sendo um dos grandes responsáveis pela segurança alimentar nacional, estabilidade de preços, geração de empregos e posicionamento do Brasil como fornecedor global confiável de alimentos.
45. Com produção anual superior a 20 milhões de toneladas de carnes, forte presença no mercado interno e protagonismo absoluto no comércio internacional, essas atividades sustentam cerca de 4 milhões de empregos diretos e indiretos, incluindo aproximadamente 500 mil postos em plantas frigoríficas, com impacto direto no desenvolvimento regional e na geração de renda em centenas de municípios brasileiros. Sob a ótica da segurança alimentar, o setor assegura abastecimento contínuo, com consumo per capita

- nacional superior a 45 kg de carne de frango e 18,6 kg de carne suína por habitante, garantindo acesso regular a proteínas de alto valor nutricional.
46. No mercado internacional, o Brasil se consolida como líder mundial nas exportações de carne de frango, terceiro maior produtor global, além de quarto maior produtor e terceiro maior exportador de carne suína, com exportações anuais superiores a 6,5 milhões de toneladas, desempenhando papel central na segurança alimentar global.
 47. Já o setor de carnes bovinas ocupa posição estratégica na economia brasileira. Em 2025, o Brasil registrou recorde nas exportações, com 3,5 milhões de toneladas embarcadas e US\$ 18 bilhões em receita, sendo o maior exportador, com participação superior a 20% desse comércio internacional, enviando produtos para mais de cem países, com destaque para a China, a União Europeia e o Oriente Médio.
 48. A relevância econômica do setor vai além do comércio exterior. Segundo a Abiec, a cadeia da carne bovina movimentou cerca de R\$ 1 trilhão em 2024, o equivalente a 8,4% do PIB nacional. A bovinocultura não é apenas uma atividade agropecuária, mas uma cadeia ampla, que envolve criação, transporte, frigoríficos, curtumes, logística, comércio e serviços. Em termos territoriais, sua presença é capilar: o Brasil possuía 238,2 milhões de cabeças de bovinos em 2024, com destaque para Mato Grosso, líder nacional do rebanho.
 49. Para estados e municípios, o setor responde por 600 mil empregos diretos, gerando renda e arrecadação. A atividade sustenta postos de trabalho no campo, nas plantas frigoríficas, no transporte de animais e carnes, na armazenagem e no varejo. Também fortalece receitas públicas por meio de tributos ligados à circulação de mercadorias, serviços, folha salarial e atividade industrial, o que ajuda a financiar políticas locais. Embora os valores variem entre entes federativos, municípios com forte base pecuária e frigorífica tendem a registrar maior dinamismo econômico, sobretudo no Centro-Oeste, Norte e partes do Sudeste.
 50. Por último, a cadeia láctea brasileira (representada na SSC pela Associação Brasileira de Laticínios - Viva Lácteos) produziu em 2024, segundo dados do IBGE, 25,4 bilhões de litros de leite e praticamente 100% tiveram como destino o mercado interno. Esses mais de 25 bilhões de litros são provenientes de aproximadamente 500 mil produtores, dispersos pelo país. Levando em conta que, em média, cada propriedade envolve cerca de 4 pessoas na produção, pode-se concluir que a produção primária envolve 2 milhões de pessoas.
 51. Todo esse processamento resulta em grande gama de produtos, em quantidade e qualidade, à disposição do consumidor brasileiro. Sendo uma característica marcante das fábricas do setor lácteo, em geral, serem especializadas em alguns tipos de derivados. Ou seja, há aquelas que produzem queijos, aquelas focadas na produção de leite em pó, leite condensado, ou mesmo iogurte, sendo muito raro ter uma planta que produza todos os tipos de derivados lácteos.
 52. Caracterizada a importância do setor, destaca-se o papel fundamental das políticas de fiscalização sanitária federais para o consumo seguro dos consumidores brasileiros e para a manutenção da participação do setor nos mercados internacionais. As consequências dessa fiscalização são representadas por milhões de empregos, bilhões de reais em divisas e mais de um trilhão de reais em produção espalhada por cadeias produtivas.
 53. Não é difícil notar o impacto da suspensão de atividades em um setor tão importante, com presença em praticamente todo território nacional. Conforme visto anteriormente, grande parte das sanções é destinada a estabelecimentos de grande porte, dos setores de carnes e lácteos, que possuem igualmente um grande impacto socioeconômico nas comunidades onde estão localizados.
 54. Então, a partir de dados disponibilizados pelas associações participantes da presente SSC e atestados pelo Mapa, será feita uma breve estimativa de possíveis impactos em diversos aspectos: emprego, renda, tributos, participação em mercados etc.
 55. O primeiro setor a ser avaliado é o de carne bovina, onde um modelo analítico foi estruturado pela Abiec a partir de premissas metodológicas conservadoras e dados de mercado. Para a formulação do quadro-síntese a seguir, Tabela 3, adotou-se o perfil de uma planta industrial que é representativa daquelas de grande porte (perfil mais comum dentre as sancionadas), balizada pelos seguintes parâmetros:
 - a) Capacidade operacional: abate de 1.000 bovinos/dia (produção potencial de 256 toneladas/dia);
 - b) Precificação: preço médio da carne fixado em R\$ 21,14/kg (fonte: IEA-SP, ano-base 2025);
 - c) Escoamento da produção: destinação de 70% ao mercado interno e 30% à exportação;
 - d) Impacto social: manutenção de 1.100 postos de trabalho diretos;



- e) Impacto na base produtiva: custo de retenção (diária de confinamento) estimado em R\$ 17,50 por cabeça/dia.

Tabela 3 – Estimativas de impacto por dia de paralisação da atividade de uma planta de abate bovino

Dimensão	Indicador(1 dia)	Base/premissa	Observação
Impacto social (emprego direto afetado)	1.100 trabalhadores	1.000 operacionais + 100 administrativos; salário médio setorial R\$ 2.754,26/mês	Reforça função social da empresa e risco de efeito multiplicador regional
Custo adicional na cadeia (confinamento por não abate)	R\$ 17.500,00	Diária confinamento: R\$ 17,50/cabeça/dia × 1.000 cabeças	Mostra custo imediato 'fora do fluxo' e pressão econômica sobre produtores
Base tributável mercado interno (parcela da receita)	R\$ 3.788.288,00	Parcela da receita diária destinada ao mercado interno (70%)	
Impacto fiscal (PIS)	≈ R\$ 62.507	Alíquota ref. 1,65% sobre base R\$ 3.788.288	Perda de arrecadação federal direta (efeito federativo)
Impacto fiscal (COFINS)	≈ R\$ 287.910	Alíquota ref. 7,60% sobre base R\$ 3.788.288	Perda de arrecadação federal direta (efeito federativo)
Impacto fiscal (ICMS — SP)	≈ R\$ 454.595	Alíquota ref. ≈ 12% sobre base R\$ 3.788.288	Perda de arrecadação estadual e impacto em serviços públicos regionais
Impacto fiscal (Funrural)	≈ R\$ 81.178	Alíquota ref. ≈ 1,5% sobre receita R\$ 5.411.840	Componente federal com vínculo à produção agropecuária
Impacto fiscal municipal (ISS) — cenário 2%	R\$ 26.518	Base ISS: R\$ 1.325.901 (35% serviços locais); alíquota 2%	
Impacto fiscal municipal (ISS) — cenário 3%	R\$ 39.777	Base ISS: R\$ 1.325.901; alíquota 3%	
Impacto fiscal municipal (ISS) — cenário 5%	R\$ 66.295	Base ISS: R\$ 1.325.901; alíquota 5%	
Total de perdas tributárias (c/ ISS 2%)	R\$ 888.190	Soma (ISS 2% + ICMS + PIS + COFINS + Funrural)	
Total de perdas tributárias (c/ ISS 3%)	R\$ 901.449	Soma (ISS 3% + ICMS + PIS + COFINS + Funrural)	
Total de perdas tributárias (c/ ISS 5%)	R\$ 927.967	Soma (ISS 5% + ICMS + PIS + COFINS + Funrural)	

Fonte: Abiec

56. A tabela anterior expõe as estimativas de alguns impactos para um dia de paralisação de uma planta industrial de grande porte, que é representativa da maior parte dos estabelecimentos sancionados. Destaca-

se, como impacto em diversas políticas públicas, o corte da arrecadação tributária diária que varia de **R\$ 888.190,00 a R\$ 927.967,00**. Essa frustração fiscal atinge simultaneamente as três esferas federativas: a União, com a supressão imediata de receitas atreladas ao PIS, Cofins e Funrural (superiores a R\$ 431 mil/dia); o estado, mediante a retração na base de cálculo do ICMS (estimada em cerca de R\$ 454 mil/dia); e o município, via impacto no recolhimento de ISS (variando conforme a alíquota de ISS).

57. Além do impacto tributário, a paralisação da planta frigorífica irradia externalidades econômicas negativas a montante e a jusante da cadeia produtiva, materializando um ônus imediato que transcende o agente autuado. Na base produtiva, a retenção do abate impõe aos produtores rurais um custo adicional não planejado de R\$ 17.500,00 diários para a manutenção das restrições de confinamento. No âmbito do abastecimento, cessa abruptamente o fornecimento de produtos no mercado interno, com valor diário que supera os R\$ 3,7 milhões. Por fim, sob o prisma socioeconômico, a suspensão atinge o emprego de 1.100 trabalhadores diretos (operacionais e administrativos).
58. Quanto ao setor de aves e suínos, as plantas representativas desses setores são menores que as de bovinos, mas é possível seguir a mesma lógica, inclusive a das perdas tributárias, já que as alíquotas são semelhantes.
59. As plantas de processamento de aves e suínos, conjuntamente, são mais numerosas que as de bovinos e possuem cadeias de fornecedores mais fortemente vinculadas. As cadeias de fornecedores das plantas de processamento de aves e suínos são especialmente afetadas em caso de interrupção das atividades dessas plantas, pois essa cadeia de suprimentos funciona como uma linha de montagem. Os produtores de aves e suínos não possuem grande capacidade de confinamento e trabalham com margens de lucro muito reduzidas, principalmente os primeiros, sendo que a suspensão de atividades do frigorífico faz com que haja grandes prejuízos em cascata, podendo até forçar o descarte de animais e a abertura de falência.
60. Por estarem mais vinculadas à planta fabril, as cadeias de fornecedores de aves e suínos dessas plantas não possuem flexibilidade para direcionar sua produção a outros frigoríficos, sofrendo prejuízos que podem ser até mais significativos que aqueles sofridos pelo estabelecimento apenado. Sendo que grande parte desses fornecedores se encontram em pequenos municípios, muitas vezes dependentes dessa atividade econômica, os efeitos dessa paralisação são propagados pela comunidade, com relevantes prejuízos sociais.
61. Avaliando agora o setor de lácteos, a Associação Brasileira de Laticínios - Viva Lácteos apresenta, na Tabela 4, os impactos financeiros e tributários de uma planta representativa das sancionadas, que processa 1 milhão de litros de leite por dia, distribuídos conforme o portfólio de derivados lácteos na proporção de produção para o mercado nacional.

Tabela 4 – Impactos financeiros diários de um laticínio representativo, em R\$

Aplicação (Produto)	Volume de Leite (Litros)	Receita Diária (R\$)	Carga Tributária	Tributos Diários (R\$)
Leite em pó	286.500	803.597,56	7,00%	56.251,83
Leite UHT	247.500	762.300,00	6,77%	51.607,71
Queijo Muçarela	202.600	567.280,00	10,38%	58.883,66
Requeijão	131.500	523.976,92	7,81%	40.922,60
Iogurte	56.500	382.511,49	4,85%	18.551,81
Leite condensado	42.400	195.408,70	21,25%	41.524,35

Aplicação (Produto)	Volume de Leite (Litros)	Receita Diária (R\$)	Carga Tributária	Tributos Diários (R\$)
Queijo Parmesão	18.400	56.615,38	19,69%	11.147,57
Crema de leite	14.600	161.330,00	21,25%	34.282,63
TOTAL	1.000.000	3.453.020,06	9,07%	313.172,15

Fonte: Viva Lácteos

62. Como nos demais setores anteriormente apresentados, a paralisação das atividades resulta em perdas financeiras substanciais e desestruturação operacional imediata para os estabelecimentos sancionados. Tomando como parâmetro uma planta industrial com capacidade de processamento de um milhão de litros diários, estima-se que a suspensão de atividade acarrete frustração de faturamento próxima a R\$ 3,5 milhões por dia. Além da ausência da receita, a indústria penalizada mantém significativos custos fixos contínuos, como energia para câmaras frias e manutenção de sistemas de segurança.
63. Ainda, a suspensão resulta também em uma perda arrecadatória relevante. Com base no faturamento perdido, estima-se uma evasão tributária superior a R\$ 313 mil por dia, distribuídos em perdas tributárias para a União, estado e município.
64. Os reflexos da paralisação estendem-se de forma crítica à base produtiva que fornece o leite. Estima-se que a suspensão de uma planta deste porte afete diretamente cerca de cinco mil produtores de leite, sendo que a cada dia, o comprometimento da renda atinge R\$ 2 milhões de perdas distribuídas entre esses fornecedores. Soma-se a isso o risco à saúde animal, visto que as vacas exigem ordenha contínua para prevenir enfermidades como a mastite, gerando um passivo logístico e ambiental a partir do descarte do leite não processado.
65. Da mesma forma que a cadeia de fornecimento de aves e suínos, a cadeia do leite também é caracterizada por forte vínculo entre planta fabril e fornecedores, com pouca flexibilidade de fornecimento e de prejuízos fortemente compartilhados em caso de interrupção das atividades. Devido também existir a prevalência de pequenos produtores entre os fornecedores, com baixas margens, os prejuízos financeiros podem causar falências e relevantes impactos sociais em pequenos municípios.
66. Uma vez assentadas as bases dos impactos financeiros causados por uma suspensão, principalmente em valor de receita perdida e tributos não arrecadados, que são mais fáceis de estimar, pode-se fazer um exercício de estimação dos prejuízos totais envolvidos na presente SSC.
67. Tomando-se o total de dias de suspensão e/ou interdição dos processos tramitados e em trâmite de 12.747 dias (Tabela 1) e verificando que 87% desses dias são de sanções direcionadas a plantas de médio e grande porte, então podemos calcular que esses estabelecimentos poderão ficar parados por volta de 11.090 dias. A partir dos valores anteriores do tipo de estabelecimento (Tabela 2) pode-se estimar que 64% desses dias serão para plantas de carnes e 16% para as de lácteos. Logo serão 7.098 dias de paralisação em plantas de carnes e 1.774 dias nas de lácteos.
68. Em relação às perdas de receita diárias, pode-se estabelecer conservadoramente que as de aves e suínos correspondam à metade das de bovinos. Então uma planta representativa bovina possui receita de R\$ 5, 41 milhões por dia (Tabela 3 – resultado da receita tributável dividida por 0,7). Considerando que as plantas de aves e suínos rendam a metade, então seriam R\$ 2,7 milhões/dia. Podemos então estimar para o setor de carnes, partindo da premissa que metade das plantas é bovina e a outra metade de aves e suínos, uma perda diária de receita correspondente a R\$ 4,1 milhões por dia (correspondente à média de receita dos setores combinados). Repetindo os mesmos cálculos para a perda tributária diária (com ISS médio de 3%), encontra-se o valor de R\$ 675 mil/dia.
69. No setor de lácteos, esses números já foram fornecidos na Tabela 4, sendo R\$ 3,5 milhões de perda diária de receitas e R\$ 313 mil de perdas tributárias.
70. Assim, extrapolando os 7.098 dias de paralisação do parque fabril de carnes com os R\$ 4,1 milhões de perdas de receita diária, obtemos um total de R\$ 29,1 bilhões em perdas de receita. As perdas tributárias

alcançariam R\$ 4,8 bilhões de reais. No setor de lácteos, as perdas de receita totais relativas aos 1.774 dias paralisados poderiam alcançar R\$ 6,2 bilhões e as perdas tributárias R\$ 555 milhões. Totalizando-se os dois setores, o montante de perdas em valor de produção seria de R\$ 35,3 bilhões e as perdas tributárias chegariam a R\$ 5,4 bilhões, distribuídas entre União, estados e municípios. Esses números correspondem a uma parte das perdas totais, uma vez que não compreendem todos os setores nem todos os portes das empresas sancionadas.

71. Além dos prejuízos anteriormente relacionados, existem aqueles de caráter comercial. A suspensão de atividade faz com que contratos de fornecimento não possam ser honrados. Em mercados competitivos com os de carne e laticínios, tanto internamente quanto no exterior, a interrupção do fornecimento abre espaço para concorrentes, resultando na necessidade de grande esforço para retorno da situação anterior, coisa que pode não ser possível em alguns casos. Do ponto de vista do comércio exterior, a perda de mercados e a perda reputacional como fornecedor confiável pode incorrer em prejuízos de longo prazo.
72. Pela análise dos dados anteriormente expostos, é fácil verificar que as sanções de suspensão de atividades ou de interdição do estabelecimento, previstas art. 2º, IV e V, da Lei 7.889/1989 e normatizadas no art. 508 do Decreto 9.013/2017 (Riispoa), não atingiram, de modo razoável, o objetivo inicial de punir a infração observada. As externalidades, ou seja, aqueles efeitos que transcendem o objetivo inicial, são desproporcionais quando comparadas às irregularidades que deveriam ser sancionadas.
73. Quase a totalidade das infrações observadas são relacionadas ao embaraço à fiscalização, categoria de infração ampla, que compreende as hipóteses previstas no art. 515, I a VI, do Riispoa, mas não alcança problemas de natureza higiênico-sanitárias, de ordem mais grave e que demandam paralisação imediata. Então, mesmo em regime de cognição sumária, depreende-se que a suspensão/interdição é medida excessiva, especialmente quando a base da aplicação dessa sanção é um período de 7 dias. E por ser essa suspensão/interdição aplicada muito tempo depois da infração ser constatada, as possíveis causas da infração há muito já foram superadas, não havendo assim um efeito de correção em curto prazo, que poderia ter sido a intenção do legislador.
74. As análises anteriores demonstraram que a sanção de suspensão/interdição vai muito além do apenado, afetando de maneira desproporcional fornecedores, comunidades e a própria União, estados e municípios. Uma penalidade que afeta fortemente terceiros que não deram causa ao seu objeto não é uma penalidade adequada, cabendo ao Estado reconhecer a falha e envidar esforços para sua correção.
75. Embora não esteja no âmbito das políticas públicas que fazem parte dos temas afeitos a esta unidade técnica, importa mencionar os custos associados aos riscos jurídicos da questão. Segundo informações fornecidas pela Conjur/MAPA, por intermédio da NOTA JURÍDICA Nº. 07108/2025/PGU/AGU (sigiloso), existem 116 ações ajuizadas no âmbito da Justiça Federal de 1ª instância em diversos estados da federação, cujas causas, somadas, atingem R\$ 183.000.000,00 (cento e oitenta e três milhões de reais), que tratam, mesmo que não exclusivamente, de sanções de suspensão/interdição.
76. Da análise individualizada das ações, a Conjur/MAPA verificou que em alguns casos o Juízo determinou a correção do valor apontado para que refletisse o proveito econômico em discussão. Assim, tem-se que o valor somado das causas em questão atingiu aproximadamente R\$ 241,7 milhões. O risco financeiro para a União, caso haja sucumbência, estaria restrito aos honorários advocatícios, estimados entre 10% e 20% do valor da causa, o que corresponde a aproximadamente R\$ 22 milhões a R\$ 44 milhões, considerando os parâmetros do art. 85 do Código de Processo Civil.
77. Nas 116 ações em curso, em sua maioria, as decisões têm sido desfavoráveis à União, sendo essas 116 ações apenas uma parte dos 302 processos tramitados administrativamente, o que dá a dimensão do potencial risco jurídico para a União caso a judicialização se amplie. Potencial de risco ainda maior quando se considera um estoque de 1.144 processos administrativos em trâmite.
78. Uma vez relacionados os principais custos e riscos, para o interesse público, envolvidos no objeto da presente SSC, cabe apresentar a proposta negociada no âmbito da Comissão de Solução Consensual - CSC para substituição das sanções de suspensão de atividades e interdição de estabelecimento previstas no art. 2º, IV e V, da Lei 7.889/1989 e normatizadas no art. 508 do RIISPOA, por multas pecuniárias.
79. A partir dos valores estipulados na época de vigência dos dispositivos legais que embasaram as penalidades aqui discutidas, Lei nº 7.889/1989, e Decreto nº 9.013/2017, e com o intuito de se firmar um valor de referência para o estabelecimento de possível multa pecuniária em substituição às penalidades de suspensão de atividades e interdição do estabelecimento, buscou-se, como valor base, o teto então instituído de 25.000 BTNs (Bônus do Tesouro Nacional), correspondendo a R\$ 15.648,52 por infração, valor cuja

origem remete ao art. 2º, II, da Lei nº 7.889/1989.

80. Inicialmente, cabe distinguir as duas situações básicas das infrações em discussão. Primeiro, existe um conjunto aproximado de 346 infrações já transitadas em julgado administrativamente (número referente ao momento de início da discussão consensual), ou seja, estão prontas para execução. Estas infrações totalizam um total de 2.460 dias de suspensão/interdição. Já o outro conjunto abarca as ações em trâmite, ou seja, aquelas que ainda estão sendo julgadas administrativamente, podendo estar na 1ª, 2ª ou 3ª instância. Estas infrações totalizam um número de 1.380, com um total de 10.287 dias de suspensão/interdição.
81. Para os casos das infrações já tramitadas em julgado administrativamente, foi realizada uma correspondência entre o valor de referência estabelecido, R\$ 15.648,52 por infração, com a penalidade mínima aplicável, em número de dias, das sanções de suspensão e interdição. Sendo essa penalidade mínima equivalente a 3 dias, conforme estabelecido no art. 517, § 1º, do Decreto nº 9.013/2017. Assim, foi dividido o valor de R\$ 15.648,52 por 3, penalidade mínima em dias, obtendo-se um valor de referência diário de R\$ 5.216,17.
82. A fim de internalizar no presente acordo elementos que permitam conduzir a uma maior equidade, ao dar tratamento desigual aos desiguais, buscou-se como referência tabela dos valores de multas estabelecida no anexo da Lei nº 14.515/2022. Nesta tabela existe a distinção dos valores das multas pelo porte do infrator e pela natureza da infração, onde aquele de menor poder econômico está sujeito a valores inferiores que os de maior poder e as multas são gradativamente elevadas conforme sua gravidade: leve, moderada, grave e gravíssima.
83. Assim, com algumas adaptações, foi elaborada tabela referência de valores para a multa diária, onde existe uma gradação, sendo o valor de referência diário, R\$ 5.216,17, aquele correspondente a uma infração do tipo gravíssima para empresas de médio e grande porte. A partir deste valor, foi dado, conforme o porte do infrator e o tipo de infração, desconto semelhante ao presente na Lei nº 14.515/2022. Consequentemente, o valor da multa final é estabelecido pela multiplicação do valor referência da tabela, levando-se em conta o porte do infrator e a natureza da infração, com o número de dias de suspensão ou interdição da infração.

Tabela 5 – Valores de referência para valor da multa para substituição

	1.016,17	1.016,17	1.166,17	1.216,17
	1.216,17	1.216,17	1.716,17	2.216,17
	2.216,17	2.216,17	2.966,17	4.216,17
	4.216,17	4.216,17	4.716,17	5.216,17

Fonte: CSC

84. Conforme visto anteriormente, para aquelas infrações que ainda se encontram em tramitação, devido ao seu caráter incerto, uma vez que ainda estão em discussão no âmbito administrativo, entende-se ser possível estabelecer um valor único para substituir a sanção de suspensão/interdição mais prevalente, qual seja, a de 7 dias (mais de 80% dos casos), correspondente a R\$ 15.648,52, conforme já explicado anteriormente. Tal correspondência implica em um valor referência de R\$ 2.235,50 por dia de suspensão/interdição para aqueles processos ainda em trâmite.
85. Importa destacar que já existe a prática de oferecer descontos conforme o grau de incerteza do resultado final do processo de contencioso administrativo. Como exemplo, pode-se mencionar a Resolução nº 6.053, de 31/10/2024, da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT. Em seu art. 88, o normativo apresenta uma tabela que prevê descontos no valor das penalidades autuadas conforme a classe da concessionária e o estágio no qual se encontra o processo sancionatório, sendo maior o desconto para aqueles processos que se encontram no estágio inicial, qual seja, a primeira instância, variando o montante de desconto de 50 a 20% conforme condicionantes.
86. No âmbito do Ministério da Agricultura e Pecuária existe a previsão dada no art. 10, § 5º, do Decreto nº 12.502, de 11/6/2025, o qual regulamenta a Lei 14.515/2022, que estabelece o desconto de 20% no valor da multa sancionatória, em caso de pagamento voluntário, sem interposição de recurso, no prazo de vinte dias. Portanto, a partir deste dispositivo, entende-se ser possível aplicá-lo também para as multas que



substituirão as sanções de suspensão/interdição, estabelecendo-se uma gradação conforme seu grau de incerteza.

Tabela 6 – Descontos para em trâmite

	20
	15
	10

Fonte: CSC

87. Tendo em vista a oportunidade oferecida pela atual solicitação de solução consensual no sentido de solucionar grande parte do passivo de infrações em tramitação no ministério, que demanda significativo esforço administrativo, entende-se ser mais proveitoso associar a resolução da multa substitutiva da suspensão/interdição à resolução da sanção da infração como um todo, englobando também o componente da multa pecuniária. Logo, o usufruto da multa substitutiva e do desconto para as infrações em trâmite será condicionado à resolução da infração como um todo, englobando a multa substitutiva e a multa pecuniária que compõem a infração.
88. Portanto, a partir do valor de referência diário e do estágio de tramitação no qual se encontra a infração, encontra-se o valor a ser estabelecido como multa pecuniária em substituição à sanção de suspensão ou interdição de atividade. Uma infração que tenha um componente da sanção correspondente a sete dias de suspensão ou interdição terá esse componente transformado em multa pecuniária de sete vezes R\$ 2.235,50, equivalente a R\$ 15.648,50. Somando-se esse valor ao da multa pecuniária já estabelecida, por exemplo: R\$ 12.000,00, encontra-se o valor total de R\$ 27.648,50. Supondo-se que tal infração esteja na segunda instância, aplicando-se o desconto de 15% encontra-se o valor elegível para pagamento de R\$ 23.501,22.
89. A fim de estimar-se os valores que poderão ser recolhidos pela União ao final do acordo, caso implementado, é preciso fazer algumas considerações. Conforme estabelecido na legislação então em voga, as infrações que fazem parte da presente SSC foram sancionadas na forma de uma multa pecuniária e uma sanção de suspensão ou interdição. No caso daquelas já tramitadas em julgado as multas pecuniárias em muitos casos já foram pagas ou lançadas na dívida ativa. No caso das multas em trâmite, quando aderidas ao presente acordo, deverão ser pagas em sua totalidade, ou seja, o valor da multa pecuniária mais o da multa substitutiva.
90. Para se obter os montantes relativos ao total da multa pecuniária que substituirá as sanções de suspensão/interdição nos processos tramitados é preciso multiplicar os valores da Tabela 5 pelo número de infrações distribuídas por porte e gravidade das infrações, conforme Tabela 7 abaixo. Ressalte-se que as multas precisarão ser pagas em sua totalidade, multas pecuniárias mais substitutivas, mas o total da Tabela 7 não inclui as multas pecuniárias, pois essas precisam ser calculadas caso a caso.

Tabela 7 - Valores das multas pecuniárias substitutivas nos processos tramitados – em R\$

	188	1.394	7.307.854,17
	76	561	2.365.271,37
	82	498	1.103.652,66
	1	7	8.513,19\$
	346	2.460	10.785.291,39

Fonte: CSC

91. Já em relação aos processos em trâmite, será calculado o montante total das multas, somando-se a multa pecuniária já estabelecida com o valor da multa substitutiva, uma vez que os valores das primeiras já estão estabelecidos. Portanto, para se calcular o montante total das multas substitutivas, é preciso multiplicar o valor de R\$ 2.235,50 por dia de suspensão/interdição pelo desconto apresentado na Tabela 6.

Tabela 8 – Valores das multas pecuniárias substitutivas nos processos em trâmite – em R\$

	21	46.945,56	36.774,02	83.719,58	66.975,66

	4.197	9.382.405,49	3.818.823,86	13.201.229,35	11.211.044,95
	2.703	6.042.564,22	5.301.617,57	11.344.181,79	10.209.763,61
	6.921	15.471.915,27	9.157.215,45	24.629.130,72	21.497.784,22

Fonte: CSC

92. Sendo assim, caso seja implementado o acordo objeto da presente SSC, a União poderá receber o valor de R\$ 32.283.075,61, mais os valores das multas pecuniárias nos processos tramitados a serem calculados. No entanto, os ganhos para o governo federal não se encerram nos valores pecuniários que podem ser recebidos. Além de todo custo econômico e social que será evitado, na forma extensivamente apresentada anteriormente, o MAPA em muito será beneficiado pelo potencial encerramento de 1.446 processos que no momento tramitam no ministério. O custo operacional que envolve tal quantidade de processos, principalmente em relação àqueles em trâmite, que são aproximadamente 80% do total, é significativo e envolve recursos escassos da SDA/MAPA, demandando a atenção de técnicos que poderiam estar atuando na atividade fim da secretaria.
93. Ressaltando que foram estabelecidas condicionantes para o acordo resultante desta SSC, relacionadas justamente a um esforço para encerrar o maior número possível dos processos administrativos sancionatórios discutidos. Para tanto, foi firmado:
- os processos em trâmite selecionados pelas empresas para integrar este acordo devem ser integralmente sanados, com pagamento das parcelas relativas à sanção pecuniária e à multa substitutiva;
 - os processos em trâmite não selecionados pelas empresas aderentes no período aberto para adesão poderão receber, ao final do julgamento administrativo, o mesmo tratamento acordado para os processos tramitados, sendo o valor da multa substitutiva, relacionada na Tabela 5, corrigida pela taxa SELIC;
 - as empresas que aderirem ao acordo precisarão sanar o valor dos seus processos tramitados selecionados, pagando integralmente o valor da multa substitutiva mais, quando ainda não houver sido paga, a multa pecuniária;
 - as empresas que aderirem ao acordo precisarão encerrar todas suas demandas judiciais relacionadas às sanções aqui tratadas.
- Adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico**
94. As condições estabelecidas para que o presente acordo seja firmado foram discutidas a fim de atenuar alguns riscos identificados. Por exemplo, foi aventado que empresas poderiam não aderir às sanções em trâmite pela expectativa de um resultado favorável no decorrer do exame do respectivo processo administrativo. Para dissuadir tal comportamento, cláusula prevê que ao final da tramitação, caso a sanção de suspensão/interdição não tenha sido retirada, será preciso utilizar a tabela para processos tramitados, que corresponde a mais que o dobro do valor em trâmite, corrigido pela taxa SELIC. Tal previsão também previne que empresas optem por postergar a adesão a fim de obterem ganhos financeiros.
95. A necessidade de um volume mínimo de processos sancionatórios a serem extintos para concretização do acordo motiva que haja uma maior adesão, evitando que apenas um número limitado de empresas, aquelas mais afetadas, participem do acordo, o que limitaria os benefícios operacionais a serem obtidos pelo MAPA.
96. O fato de uma sanção notadamente muito onerosa, que poderia impactar uma empresa em milhões de reais, ser substituída por uma sanção pecuniária de valor significativamente menor, não representa, no caso, risco moral, o qual incentive a repetição do delito, pois com a modificação da legislação aplicável, não mais subsistem as condições que deram origem ao problema aqui tratado.
97. O presente acordo possui caráter único, que abrangeu um determinado período, com início e fim bem delimitado, envolvendo tipos de sanção não mais aplicáveis para as infrações que não necessitem medida cautelar. Portanto, ao corrigir a execução de uma sanção, que foi reconhecida como inadequada por todos os atores envolvidos, com potencial para gerar significativos custos econômicos e sociais que alcançam terceiros sem responsabilidade pela infração, atende-se ao maior interesse público sem ensejar risco moral da parte dos infratores. Sendo as condições imposta para a adesão ao acordo, suficientes para a minimização de comportamento oportunista dos aderentes.
98. O risco sistêmico que ameaça o setor de proteína animal em caso da execução das suspensões/interdições já julgadas administrativamente foi demonstrado anteriormente, com a possibilidade de paralisação podendo gerar uma perda em valor de produção equivalente a R\$ 41 bilhões. Valor suficiente para abalar um setor responsável por milhões de empregos e bilhões de dólares em receitas de exportação.

SUGESTÕES DA AUDSUSTENTABILIDADE PARA O TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO



99. Uma vez encerrada a atuação da Comissão de Solução Consensual e redigido o Termo de Autocomposição, previsto no art. 12 da IN TCU 91/2022, a AudSustentabilidade, após exame interno do referido Termo, elaborou algumas sugestões para o aperfeiçoamento do instrumento.
100. Em relação à Cláusula Segunda – Das Premissas e Condições de Adesão, a AudSustentabilidade entende que deve ser acrescido item que preveja a adesão em bloco em relação aos processos tramitados, ou seja, a empresa que aderir ao acordo, automaticamente terá aderido para **todos** seus processos já transitados em julgado.
101. Tal disposição é endereçada ao objeto principal da presente SSC, que seria a solução para os processos já prontos para a execução e que são aqueles de risco maior e imediato. Ao vincular a adesão à totalidade dos processos tramitados, garante-se uma quantidade maior de processos sanados e é facilitada a operacionalização do acordo pelo Mapa.
102. A partir da modificação acima, é preciso adequar os itens 2.7 e 2.8, que estão dispostos da seguinte maneira:
- ‘...
 2.7. Somente os processos indicados na Cláusula Quarta (tramitados) serão passíveis de notificação pessoal expedida pela administração para a formalização da adesão de que trata o subitem 2.8.
 2.8. A partir da notificação da interessada nos autos do respectivo processo administrativo sancionador, será concedido o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para manifestação de adesão, conforme dispuser a regulamentação a ser editada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária.
 ...’
103. O item 2.7 precisa apontar que os processos tramitados serão notificados da inclusão no acordo na forma estabelecida pelo Mapa para aqueles que manifestarem sua adesão ao acordo. Ao se manifestarem pela adesão, entende-se que o aderente terá todos seus processos tramitados inclusos no acordo mais aqueles processos em trâmite por ele selecionados.
104. Já o item 2.8 precisa ter a redação alterada para que o prazo de 45 dias passe a contar a partir da edição da portaria do Mapa que publicará o acordo. A forma da redação atual faz referência à notificação nos autos processuais, que seria o caso somente dos processos tramitados, não fazendo referência a como se daria o início da contagem do prazo para os processos em trâmite. Pela sugestão desta unidade, o prazo correria da publicação da portaria do Mapa para todos os processos.
105. Com a modificação sugerida, o item 2.11 precisa fazer referência somente aos processos em trâmite.
106. A fim de clarificar as referências, sugere-se no subitem 5.5.3 alterar o ponto inicial do cálculo da taxa Selic para a data da publicação da portaria do Mapa que apresentar o acordo, uma vez não estar claro qual seria a data-base do cálculo original.
107. Com essas sugestões, a AudSustentabilidade espera contribuir para o alcance da melhor solução consensual.

CONCLUSÃO

108. Trata-se da análise da AudSustentabilidade acerca da proposta de solução consensual relativa a questões afetas à aplicação de sanções administrativas no âmbito da fiscalização agropecuária federal, nos termos do art. 7º-A, § 7º, da IN-TCU 91/2022.
109. As minutas do relatório e do termo de autocomposição que apresentam as decisões tomadas no âmbito da solução consensual foram aprovadas por todos seus membros componentes ao final dos trabalhos. Em razão dessa concordância, a presente instrução visou endereçar certos tópicos do acordo de forma a destacar e aprofundar análises relacionadas aos temas de expertise desta unidade técnica, com o intuito de subsidiar a decisão a ser tomada pelo colegiado do TCU.
110. Assim, foram analisados os custos potenciais relativos à não concretização do presente acordo, com subsequentes impactos nas políticas públicas geridas pelo Mapa. Também foram apontados benefícios potenciais decorrentes desta Solução.
111. Foram estimados os custos relativos à perda de receita para o setor de proteína animal decorrentes da suspensão de atividades ou interdição de estabelecimento por força da execução das sanções normatizadas no art. 508 do Decreto 9.013, de 29/3/2017.
112. A partir de extratos de dados, encaminhados pelo Mapa, que compreenderam as empresas de médio e grande porte dos setores de carnes e lácteos, foram estimados os dias totais de paralisação decorrente de todos os processos sancionatórios. Juntamente com os valores de receita diária de plantas representativas,

fornecidos pelas empresas e validados pelo MAPA, foi possível encontrar valores estimados para as perdas totais. Então, para os 7.098 dias de paralisação do parque fabril de carnes mais os 1.774 dias para os lácteos, obtém-se que as perdas em valor de produção seriam de R\$ 35,3 bilhões e as perdas tributárias chegariam a R\$ 5,4 bilhões, distribuídas entre União, estados e municípios. Sendo que esses números correspondem apenas a uma parte das perdas totais, uma vez que não compreendem todos os setores nem todos os portes das empresas sancionadas.

113. Também foram previstos os valores a serem arrecadados com o acordo. A União poderá receber o valor de R\$ 32.283.075,61, relativos aos valores das multas substitutivas de todos os processos mais os valores das multas pecuniárias dos processos em trâmite. Além disso, o Mapa será beneficiado pelo potencial encerramento de 1.446 processos que no momento tramitam no ministério. O custo operacional que envolve tal quantidade de processos, principalmente em relação àqueles em trâmite, que são aproximadamente 80% do total, é significativo e envolve recursos escassos da SDA/MAPA, demandando a atenção de técnicos que poderiam estar atuando na atividade fim da secretaria.
114. Por fim, cabe destacar os custos associados aos riscos jurídicos da questão. Existem 116 ações ajuizadas no âmbito da Justiça Federal de 1ª instância em diversos estados da federação, cujas causas, somadas, atingem aproximadamente R\$ 241.700.000,00, que tratam, mesmo que não exclusivamente, de sanções de suspensão/interdição. O risco financeiro para a União, caso haja sucumbência, estaria restrito aos honorários advocatícios, estimados entre 10% e 20% do valor da causa, o que corresponde a aproximadamente R\$ 22 milhões a R\$ 44 milhões, considerando os parâmetros do art. 85 do Código de Processo Civil.
115. Nas 116 ações em curso no judiciário, em sua maioria, as decisões têm sido desfavoráveis à União, sendo essas 116 ações apenas uma parte dos 302 processos já tramitados administrativamente. Caso a litigiosidade se amplie, o risco potencial é substancialmente maior quando se considera um estoque de 1.144 processos administrativos em trâmite.
116. Destarte, por tudo exposto e com as sugestões finais ao Termo de Autocomposição, entendeu-se que não há óbice para encaminhamento do acordo e de sua minuta do termo de autocomposição para o Ministério Público junto ao TCU para emissão de seu parecer.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:
 - a) **aceitar** a proposta de solução consensual elaborada pela Comissão de Solução Consensual estabelecida pela Portaria Segecex nº 22, de 11/11/2025;
 - b) **sugerir** as alterações ao Termo de Autocomposição apresentadas nos parágrafos 99 a 107;
 - c) arquivar os presentes autos.”
5. O diretor daquela unidade, com a anuência da respectiva auditora-chefe, manifestou-se igualmente em favor da solução consensual, divergindo, porém, em parte, da proposta de encaminhamento da instrução, para condicionar o acolhimento do acordo a duas alterações no termo de autocomposição — a obrigatoriedade da adesão em bloco dos processos já tramitados e a vedação à adesão posterior dos processos em trâmite (peça 40):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Solicitação de Solução Consensual (SSC) encaminhada ao TCU pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) referente à matéria de alta relevância no âmbito da fiscalização agropecuária federal, notadamente acerca da aplicação das sanções administrativas de suspensão e interdição de atividades, anteriormente previstas na Lei 7.889/1989 e no Decreto 9.013/2017, dispositivos revogados pela Lei 14.515/2022 (Lei do Autocontrole).

EXAME TÉCNICO

2. A instrução, acostada à peça 38 desses autos, registrou o histórico e contextualizou sinteticamente os fatos que culminaram nesta solicitação de solução consensual proposta pelo Mapa. Adicionalmente, no exame técnico examinou os seguintes aspectos: juridicidade; vantajosidade; e adequação e suficiência dos mecanismos previstos na solução para mitigar os riscos moral e sistêmico, conforme previsto no art. 7º-A, § 7º, da Instrução Normativa (IN)-TCU 91/2022.
3. Por fim, a referida instrução fez algumas sugestões de alteração na minuta de termo de autocomposição que consta na peça 23.

4. Manifesto-me de acordo com a análise efetuada na peça 38. Contudo, faço algumas considerações em relação às sugestões de modificação do termo de autocomposição, bem como divirjo parcialmente da proposta de encaminhamento, conforme detalhado na sequência deste pronunciamento.

Alterações Sugeridas no Termo de Autocomposição

Adesão em Bloco em relação aos processos tramitados

5. Conforme destacado na instrução anterior (peça 38, parágrafos 100 a 105), entendo relevante a previsão da adesão em bloco em relação aos processos tramitados, ou seja, a empresa que aderir ao acordo, automaticamente terá aderido a todos os seus processos já transitados em julgado administrativamente no momento da assinatura do termo de adesão a que se refere o subitem 9.1 da Cláusula 9 da minuta do termo de autocomposição (peça 23, p. 8).

6. De acordo com os subitens 2.11 e 2.12 da minuta do termo de autocomposição, as empresas que aderirem à presente solução consensual poderão indicar os processos sancionadores que pretendam submeter ao novo regramento (peça 23, p. 3):

2.11. Será facultado à aderente indicar, expressa e individualmente, os processos administrativos sancionadores que pretenda submeter ao regime estabelecido neste TERMO.

2.12. Os processos não abrangidos pela adesão permanecerão em trâmite regular, não se submetendo a qualquer interferência ou vinculação jurídica.

7. Essa possibilidade de seleção de quantos e quais processos farão parte da solução consensual por parte exclusiva das aderentes gera o risco de diminuição da vantajosidade do próprio acordo, além de trazer a possibilidade de uma seleção adversa, já que não há nenhuma garantia estabelecida quanto a um número ou percentual mínimo de processos abrangidos.

8. No que se refere aos processos ‘em trâmite’, há o argumento que o aceite em lote poderia diminuir a atratividade, já que há processos específicos em que há o desejo de se discutir nas instâncias administrativas cabíveis. Contudo, quanto aos processos já tramitados administrativamente não se verifica razão para não ocorrer a adesão em lote, a não ser a pretensão de prosseguir com os litígios judiciais, o que é exatamente o que esse acordo visa solucionar.

9. Outro problema que se verifica é a possibilidade de seleção por parte das empresas de quais processos tramitados fariam parte do acordo e quais não fariam. Assim, o critério de seleção poderia ser não vantajoso para a Fazenda Pública.

10. Nesse sentido, opina-se que a proposta de solução consensual só deve ser acatada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no caso de alteração do termo de autocomposição para que a adesão implique na inclusão de todos os processos tramitados de cada empresa, a fim de contemplar adequadamente ao aspecto de vantajosidade, conforme art. 7º-A, § 7º, inciso II, da IN 91/2022.

Notificação Pessoal e Prazo para Adesão

11. A partir da modificação para adesão em bloco dos processos tramitados, há que se alterar a forma de notificação desses processos, já que há a previsão de que fosse feita de forma pessoal. Assim, propõe-se que o termo de autocomposição preveja que a portaria a ser publicada pelo Mapa estabeleça o rito e o prazo para adesão ao acordo, o que incluiria todos os processos tramitados e os processos ‘em trâmite’ indicados.

12. Nesse sentido, propõe-se alterar os subitens 2.7, 2.8 e 5.5 (peça 23, peça 3 e 5):

2.7. Somente os processos indicados na Cláusula Quarta (tramitados) serão passíveis de notificação pessoal expedida pela administração para a formalização da adesão de que trata o subitem 2.8.

2.8. A partir da notificação da interessada nos autos do respectivo processo administrativo sancionador, será concedido o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para manifestação de adesão, conforme dispuser a regulamentação a ser editada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária.

5.5. Os processos administrativos sancionadores em trâmite nas instâncias administrativas para os quais não houver adesão tempestiva por parte da interessada, nos estritos termos e prazos estipulados no subitem 2.7 deste instrumento, poderão ser objeto de adesão ao presente TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO após a ocorrência do respectivo trânsito em julgado administrativo.

Impossibilidade de Adesão Posterior

13. No caso dos processos ‘em trâmite’ o acordo de solução consensual permite que aqueles em que não houve adesão tempestiva por parte da interessada possam ser objeto do termo de autocomposição após o trânsito em julgado administrativo. Nessa situação, o valor da multa compensatória, destinada à conversão da penalidade de suspensão ou interdição, será reajustado pela taxa Selic, conforme especificado nos subitens 5.5, 5.5.1, 5.5.2 e 5.5.3 (peça 23, p. 6):
 - 5.5. Os processos administrativos sancionadores em trâmite nas instâncias administrativas para os quais não houver adesão tempestiva por parte da interessada, nos estritos termos e prazos estipulados no subitem 2.7 deste instrumento, poderão ser objeto de adesão ao presente TERMO DE AUTOCOMPOSIÇÃO após a ocorrência do respectivo trânsito em julgado administrativo.
 - 5.5.1. A formalização da adesão posterior de que trata o subitem anterior submeterá a compromissária aderente, de forma incondicional, às mesmas regras, métricas de precificação, descontos e condições de pagamento ofertadas aos processos originariamente classificados como tramitados, observando-se integralmente o regime jurídico disposto na Cláusula Quarta (Passivo Consolidado).
 - 5.5.2. Para fins de apuração do valor devido na hipótese de adesão posterior, o montante pecuniário base, calculado nos moldes da Cláusula Quarta, sofrerá atualização monetária exclusiva pela variação acumulada da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).
 - 5.5.3. A incidência da taxa SELIC prevista no subitem 5.5.2 será calculada a partir da data-base do cálculo original do passivo até a data da efetiva formalização da adesão posterior ao acordo.
14. Essa possibilidade de adesão posterior reduz a vantajosidade deste acordo de solução consensual, uma vez que permite que as empresas continuem litigando administrativamente gerando ônus para a Administração Pública. Além disso, considerando que, dos 1.446 processos, 1.144 ainda estão ‘em trâmite’, o acordo pode acabar por não reduzir substancialmente o passivo de processos que estão nas esferas administrativas do Mapa.
15. Ressalta-se que a redução do custo administrativo e operacional e a resolução do passivo crítico e volumoso são dois dos cinco fatores destacados no seção Resumo da Minuta do Relatório produzido pela Comissão de Solução Consensual para responder ao questionamento ‘por que o acordo é vantajoso’ (peça 24, p. 3):
 - Evita uma longa batalha judicial:** A solução pacifica a aplicação do novo marco sancionador da Lei do Autocontrole, impedindo que a divergência sobre a retroatividade das normas e a conversão de penalidades se arraste por anos no Judiciário, o que traria incerteza jurídica e insegurança operacional para os estabelecimentos.
 - Resolve um passivo crítico e volumoso:** O acordo institui uma metodologia célere para a regularização de mais de 1.400 processos administrativos pendentes, permitindo que o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o setor produtivo liquidem o estoque acumulado de sanções de suspensão e interdição de forma estruturada.
 - Reduz o custo administrativo e operacional:** A autocomposição elimina a necessidade de tramitação recursal de milhares de processos em três instâncias administrativas distintas, liberando a força de trabalho da fiscalização federal para atividades de controle sanitário e auditoria, em vez de gestão de contencioso.
 - Ganhos de arrecadação e regularidade fiscal:** O modelo prevê a conversão de sanções temporais em multas pecuniárias imediatas, antecipando a entrada de recursos para a União e permitindo que as empresas regularizem sua situação fiscal e sanitária mediante o pagamento dos débitos consolidados.
 - Segurança e Estabilidade do Setor Agropecuário:** A pacificação dos conflitos assegura a continuidade das atividades produtivas sem o risco de paralisações abruptas por suspensões antigas, fortalecendo a confiança no sistema de defesa agropecuária e garantindo a fluidez do abastecimento e das exportações.
16. Entende-se que a atualização monetária da Selic não traz atratividade suficiente para que percentual significativo dos processos ‘em trâmite’ sejam incluídos no acordo, já que a cláusula de adesão posterior fornece uma garantia de alternativa futura para as empresas sancionadas, ou seja, caso percam administrativamente podem escolher entre litigar judicialmente ou pagar a multa substitutiva. Enquanto pelo lado da Fazenda Pública permanece todo o custo da manutenção do



trâmite administrativo nas três instâncias existentes.

17. Assim, sugere-se que a proposta de solução consensual só deve ser acatada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no caso de alteração do termo de autocomposição para impossibilitar a adesão posterior ao definido pela portaria do Mapa para processos ‘em trâmite’, a fim de contemplar adequadamente ao aspecto de vantajosidade, conforme art. 7º-A, § 7º, inciso II, da IN 91/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

- a) manifestar-se favoravelmente à proposta de solução consensual, nos termos do art. 7º-A, § 7º, da IN-TCU 91/2022, condicionada à alteração do termo de autocomposição para prever a obrigatoriedade da adesão em bloco em relação aos processos tramitados e para impossibilitar a adesão posterior ao definido pela portaria do Mapa para processos ‘em trâmite’ (parágrafos 5 a 10 e 13 a 17);
- b) sugerir as alterações no termo de autocomposição relativas às regras para notificação e contagem dos prazos para adesão (parágrafos 11 e 12);
- c) arquivar os presentes autos.”

5. Após o encerramento das atividades da Comissão de Solução Consensual, os autos foram encaminhados ao Ministério Público junto ao TCU para manifestação. Transcrevo, a seguir, o parecer subscrito pela douta Procuradora-Geral (peça 54):

“Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC) instaurada no Tribunal de Contas da União (TCU) a partir de provocação do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), destinada a resolver controvérsia jurídica e regulatória decorrente da transição entre o regime sancionador da Lei nº 7.889/1989 e do Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA (Decreto nº 9.013/2017) para o novo paradigma fiscalizatório introduzido pela Lei nº 14.515/2022 (Lei do Autocontrole), no que se refere ao tratamento do passivo de processos administrativos com penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimentos, aplicadas com base na legislação sanitária revogada entre 2017 e 2022.

2. A controvérsia instaurada no MAPA consistia na definição do regime jurídico aplicável a esses processos pretéritos ainda pendentes de execução das sanções de suspensão de atividades ou de julgamento, tendo o setor produtivo defendido a retroatividade da norma mais benéfica — com a consequente descaracterização das sanções de suspensão como penalidades —, enquanto a Administração sustentava a aplicação do princípio *tempus regit actum* e a preservação das sanções originalmente impostas.
3. O problema estrutural passou a existir com suspensão da eficácia dessas sanções determinada pelo MAPA durante a pandemia da Covid-19, interrompendo a execução de penalidades de suspensão de atividades e interdição de estabelecimentos que tinham sido aplicadas à época, a fim de evitar a paralisação de cadeias produtivas essenciais para a produção de alimentos.
4. Essa medida, embora justificada por razões de interesse público na manutenção do abastecimento alimentar e na preservação de empregos, gerou como efeito colateral o acúmulo de um expressivo passivo de processos sancionadores com decisões definitivas não executadas e outros processos ainda em tramitação, criando uma situação de incerteza jurídica e de elevada litigiosidade para o setor econômico agropecuário e para o MAPA, sobretudo após a entrada em vigor da Lei do Autocontrole, que alterou em parte o regime jurídico dessas sanções e o arcabouço regulatório do setor.
5. Nesse cenário, consolidou-se um descompasso entre o regime normativo vigente e a execução concreta das penalidades pretéritas, demandando a construção de solução institucional que permitisse regularizar o passivo sem produzir efeitos econômicos e sociais desproporcionais.
6. Anteriormente à submissão da presente SSC, o MAPA realizou tentativa de composição administrativa do impasse, tendo editado três portarias (1.091/2024, 1.118/2024 e 1.265/2025) para substituição da sanção de suspensão por multa compensatória, mediante a

- celebração de termos de compromisso. Apesar disso, divergências quanto aos valores fixados para as multas compensatórias levaram ao insucesso do modelo consensual.
7. Instaurada a presente SSC, a Comissão de Solução Consensual (CSC) foi constituída com representantes do TCU (SecexConsenso e AudSustentabilidade), do MAPA, da AGU e de entidades representativas do setor produtivo, com o objetivo de formular uma solução juridicamente válida, tecnicamente consistente e orientada ao interesse público, nos termos do art. 26 da LINDB.
 8. Em síntese, a solução consensual construída pela CSC baseou-se na conversão das penalidades de suspensão e interdição em multas pecuniárias substitutivas, mantendo-se a validade das autuações pretéritas, mas viabilizando sua liquidação financeira e a continuidade das atividades produtivas dos agentes econômicos envolvidos.
 9. Trazido esse breve resumo do contexto e do objeto da presente SSC, passamos de forma objetiva às considerações sobre a proposta de acordo, levando em conta as exigências de incremento analítico trazidas pela reforma da IN-TCU 91/2022 por meio da IN-TCU 101/2025, que fixou como referenciais de aceitabilidade da proposta de solução consensual a sua juridicidade, a vantajosidade multidimensional (econômica, social, regulatória, jurídica), a consideração de cenários alternativos e o enfrentamento dos riscos moral e sistêmico, inclusive no tocante à prevenção de incentivos a comportamentos oportunistas, a partir de um dever de fundamentação qualificado de demonstração de que a solução consensual é ‘proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais’, nos termos do art. 26, §1º, I, da LINDB.

I – QUESTÃO PRELIMINAR: REPRESENTAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES NAS SOLICITAÇÕES DE SOLUÇÕES CONSENSUAIS NO TCU

10. De plano, destacamos um aspecto de ineditismo da presente SSC. Enquanto os casos anteriores apreciados pelo Plenário do TCU buscaram compor um conjunto complexo de situações litigiosas e impasses administrativos em verdadeiras relações jurídicas triangularizadas – poder concedente, agência reguladora e particular concessionário de serviço público – ou relações jurídicas diretas entre Administração Pública e um particular determinado, o presente caso envolve a construção de um modelo consensual para a pacificação de relações litigiosas entre um órgão federal (no caso o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA) e uma plêiade de agentes econômicos, pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor regulado e que se encontravam em sujeição específica decorrente do poder de polícia exercido pelos serviços de defesa agropecuária federal.
11. Embora nos demais casos tratados em soluções consensuais pelo TCU estivessem em jogo bens jurídicos e direitos transindividuais tutelados pelas relações de prestação de serviços públicos e exploração de bens públicos, o fato é que os conflitos em si tinham pessoas jurídicas privadas determinadas que compunham diretamente as comissões de solução consensual, suportando assim os efeitos do acordo. O que fosse decidido no âmbito do acordo vincularia as partes que compunham a CSC.
12. O presente caso é distinto. Cada agente econômico (seja pessoa física ou jurídica) que em algum momento esteve sob o espectro fiscalizatório do MAPA e que a ele foi aplicada a sanção de suspensão ou interdição de atividade sob o regime jurídico sancionatório anterior (entre 2017 e 2022) possui relações específicas decorrentes desse vínculo de sujeição com o Estado, com contextos fáticos e jurídicos distintos.
13. A reunião de todos esses casos, sob um mesmo pano de fundo, deveu-se à tentativa de resolução estrutural de um problema em comum, decorrente do distanciamento temporal entre a aplicação dessas sanções e sua possível execução, bem como em razão da mudança de regime jurídico regulatório e sancionador.
14. Parece-nos estar presente, no caso, litígio administrativo coletivo em torno de direitos individuais homogêneos, na acepção trazida pelo Código de Defesa do Consumidor, que

compõe o microssistema de tutela coletiva e define em nível legal, em seu artigo 81², o que são direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, sendo neste último caso direitos ontologicamente individuais, mas que merecem uma tutela coletiva por terem uma origem comum³.

15. A origem comum do interesse de cada uma das empresas e pessoas físicas que tenha sido apenada pelo MAPA entre 2017 e 2022 com as sanções de suspensão e interdição de atividades está no fato de que a execução de tais punições foi suspensa por decisão do Ministro de Estado⁴ em razão da pandemia da Covid-19, vindo a compor um acervo de processos administrativos geradores de insegurança jurídica e riscos para a própria atividade econômica, além de terem passado por uma transição de modelo regulatório e sancionador.
16. Nesse contexto de tutela coletiva de interesses individuais, mas com claras interfaces no interesse público, sobretudo em sua acepção constitucionalizada e democrática que abarca a concretização de direitos fundamentais individuais e sociais, como a liberdade de exercício profissional e a proteção da saúde pública e da vida, surge a questão da forma como foi admitida a representação das entidades civis que participaram das tratativas na CSC.
17. Sem pretender alongar em demasiado a presente questão ainda preliminar, é conhecida a distinção que a jurisprudência do STF⁵ faz entre os regimes de representação processual, em que entidades agem em nome alheio na defesa de direitos alheios – típico das associações – e de substituição processual – no caso dos sindicatos, que atuam em nome próprio na defesa de direitos alheios.
18. Tal questão possui especial relevância, porque as associações precisariam demonstrar o âmbito de sua legitimidade por meio da juntada de seus estatutos e por meio de autorização assemblear de seus associados para atuar judicial ou extrajudicialmente em casos específicos⁶.
19. Ao longo de toda a tramitação da presente SCS não se delimitou claramente qual é a abrangência da representação das entidades e em nome de quem elas atuaram no presente processo. Se por um lado essas entidades gozam de reconhecida atuação institucional dos interesses dos setores econômicos envolvidos, a admissão processual e a realização direta de tratativas e negociações em nome de interesses de terceiros demandariam formalidades

² Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

³ ‘Os direitos individuais homogêneos, como sua própria definição legal indica, nada mais são que direitos subjetivos individuais com um traço de identidade, de homogeneidade, na sua origem. Em sendo simples direitos individuais, nada obsta que seus titulares, caso prefiram, busquem individualmente sua tutela judicial.’ Interesses Difusos e Coletivos. Vol. 1. Adriano Andrade; Cleber Masson e Landolfo Andrade. 9ª ed. Pg. 30.

⁴ Despacho DAS n. 1.155, de 23 de abril de 2021, mencionado na peça 7, p. 16.

⁵ **RE 573232** (Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Marco Aurélio. Publicação 19/9/2014 REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

Tema

82 - Possibilidade de execução de título judicial, decorrente de ação ordinária coletiva ajuizada por entidade associativa, por aqueles que não conferiram autorização individual à associação, não obstante haja previsão genérica de representação dos associados em cláusula do estatuto.

Tese

I – A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo indispensável autorização expressa, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal; II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial.

⁶ Embora nas ações coletivas *stricto sensu* (ação civil pública) não haja a necessidade de autorização específica em assembleia para o reconhecimento da legitimidade extraordinária das associações (art. 82 do CDC), mas sim nas ações ordinárias que veiculam pretensões coletivas, trazemos a discussão para o presente caso, uma vez que a aplicação da sistemática processual civil é incorporada aos processos do TCU com as devidas adaptações, a depender das peculiaridades do processo de controle externo, conforme o verbete 103 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

- mínimas que garantissem a aferição da legitimidade ativa dessas entidades em representar interesses de pessoas físicas e jurídicas atuantes no setor.
20. Observamos que a própria Advocacia-Geral da União, por sua Procuradoria Nacional de Políticas Públicas (peça 45⁷), alertou que '[h]á ações [que] dizem respeito a empresas diversas das representadas pelas associações, relativas a produtoras de laticínios, de fertilizante, de petiscos, de frutas, etc.'
 21. Em síntese, além dos problemas formais na admissão da legitimidade das associações na presente SSC, criou-se o risco de formulação, na via consensual, de um conjunto de regras gerais para adesão a acordos individuais sobre setores outros, acerca dos quais não houve consulta prévia ou possibilidade de manifestação.
 22. No entanto, não iremos levantar óbices no presente caso. As entidades associativas que atuaram na presente SSC já vinham tendo sua legitimidade reconhecida pelo MAPA em suas solicitações coletivas perante o órgão federal e sua representatividade é notória. Além disso, embora possa haver déficits democráticos na formulação da estrutura geral do acordo em relação a outros subgrupos que aparentemente não foram representados nas tratativas, a amplitude dos debates e a característica peculiar da presente solução consensual de se construir um modelo geral de acordos individuais parece superar eventuais entraves para a validade dos trabalhos da comissão.
 23. Trazemos as presentes considerações no intuito de aprimoramento procedimental futuro dos processos de SSC quando envolver tratativas diretas com entidades representativas, sobretudo em casos em que pode haver a identificação de grupos específicos representados por entidades civis, beneficiários de um determinado acordo.
 24. Na presente situação, a proposta de solução consensual não envolve a formulação em si dos acordos que poriam fim aos litígios administrativos, mas a construção de um ato normativo pelo MAPA que virá a fixar as condições gerais para a adesão futura aos acordos individuais pelos interessados, pessoas físicas e jurídicas.
 25. Por essa razão, não nos parece preciso, tecnicamente, afirmar na cláusula primeira do termo de autocomposição que 'as partes promovem o encerramento consensual dos litígios administrativos, bem como se comprometem a adotar medidas cabíveis para a extinção dos processos judiciais' (peça 23). Para tanto, as associações teriam que deter mandatos específicos para negociar diretamente em nome das pessoas físicas e jurídicas que conferissem tais poderes, o que não ocorreu na espécie.
 26. Como dito, o que se deu foram tratativas coletivas para a construção de um modelo geral de consensualidade para a presente controvérsia, podendo os interessados aderirem ou não ao acordo, conforme os cálculos de custo-benefício que farão individualmente.
 27. A própria edição de um ato administrativo de cunho geral (portaria) pelo órgão federal, fixando as condições para a adesão aos acordos a partir das premissas fixadas na presente SSC supriria o problema de representação processual que ora apontamos. No entanto, a depender da natureza de casos futuros, em que destinatários individuais poderão ter situações subjetivas atingidas diretamente por um acordo firmado no TCU por associações, mostra-se de suma relevância que haja análise criteriosa da representatividade na admissão da legitimidade de associações que atuam em nome de interesses de terceiros.
 28. Por essa razão, iremos sugerir ao final, a título de contribuição para o aperfeiçoamento do procedimento, que seja estudada oportunamente a inserção de dispositivo específico na IN-TCU 91/2022, no sentido de que, para a avaliação da legitimidade de entidades privadas representativas de interesses de terceiros em comissões de solução consensual perante o TCU, seja solicitada a apresentação do respectivo estatuto e da autorização assemblear específica para a atuação extrajudicial no processo de SSC, legitimando a pessoa jurídica a participar das negociações no TCU em nome de pessoas ou grupos específicos.

II – DA JURIDICIDADE E DA VANTAJOSIDADE DO ACORDO

⁷ Embora o parecer tenha sido classificado como sigiloso, tal informação é de interesse público e relevante para o debate do caso.

29. O relatório final da CSC, as instruções precedentes, os pareceres da AGU e as manifestações técnicas do MAPA demonstraram de forma suficiente a juridicidade e a vantajosidade do acordo. Em linhas gerais não vemos óbices para que a proposta de solução consensual seja anuída pelo Plenário do TCU, conforme foi proposto pela Comissão (termo de autocomposição, peça 23), com os ajustes acatados pela SecexConsenso (peça 47, pgs. 23 a 26), após as sugestões da AudSustentabilidade (peças 38 a 40).
30. A situação de litigiosidade administrativa e judicial estrutural restou bem delimitada faticamente. Formou-se um passivo significativo de processos administrativos sancionadores a gerar relevante insegurança jurídica para centenas de agentes econômicos⁸ que atuam nas cadeias produtivas do agronegócio submetidos à regulação do MAPA no período de 2017 a 2022.
31. O problema da execução tardia das sanções de suspensão de atividades é relevante. Passado significativo tempo entre a aplicação da sanção e sua provável execução, fato esse decorrente de um contexto específico relacionado à pandemia da Covid-19, gerou-se um *gap* temporal capaz de desnaturar a função da punição de dissuadir comportamentos desconformes às exigências regulatórias pelos agentes econômicos, não corrigindo condutas atuais.
32. A própria lógica de realizar acordos substitutivos das sanções de suspensão e interdição por multas é bem fundamentada e encontra respaldo na perspectiva de se superar um quadro ineficiente de litigiosidade instaurada por uma alternativa de busca por um equilíbrio cooperativo, baseado em concessões recíprocas e vantagens mútuas, de maneira a se buscar superar mais de 1.400 processos administrativos decorrentes desse contexto litigioso formado entre 2017 e 2022, bem como conter a litigiosidade judicial já instaurada ou em vias de instauração, reduzindo custos administrativos e minimizando a incerteza persistente quanto à execução dessas penalidades.
33. Foram trazidos elementos razoáveis a sustentar a ideia de que a execução sob certas condições desse conjunto sancionatório poderia causar um verdadeiro paradoxo: a criação de custos sociais elevados (impactos em atividades econômicas de plantas industriais, redução de arrecadação tributária nas três esferas federativas, riscos a empregos e repercussões sobre produtores rurais que não os agentes sancionados, em verdadeiras externalidades negativas) com um benefício questionável, considerando o já mencionado distanciamento temporal entre os fatos e a provável execução das sanções.
34. A vantajosidade do acordo mostrou-se multidimensional, na medida em que produz ganhos simultâneos nas esferas jurídica, econômica, fiscal, social e regulatória: juridicamente, promove segurança e pacificação de controvérsia interpretativa relevante, sem importar em desoneração do cumprimento das sanções, que serão convertidas em multas; economicamente, substitui um arranjo sancionatório ineficiente por mecanismo que maximiza a arrecadação esperada e reduz custos de transação; fiscalmente, evita perdas de receita decorrentes da paralisação de atividades produtivas; socialmente, preserva empregos e a estabilidade das cadeias de abastecimento; por fim, sob a ótica regulatória, reduz litigiosidade estrutural e libera capacidade institucional do Estado para atuação fiscalizatória.
35. Além da perspectiva da realização do interesse público plural, complexo, que abarca um conjunto de bens jurídicos e valores que precisam ser sopesados e conciliados, como a proteção da vida e da saúde pública, a segurança jurídica, a preservação de atividades econômicas, a livre iniciativa, bem como a higidez de um sistema regulatório setorial, não haverá exoneração das sanções aplicadas, mas transmutação de sua natureza de sanção negativa específica (suspensão de atividades) por sanção pecuniária, atendendo assim a exigência do art. 26, §1º, III, da LINDB, que impõe que os compromissos voltados a por fim a situações de incerteza jurídica ou de litígio não poderão ‘conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral’.

⁸ Trata-se de 379 agentes econômicos, conforme manifestação técnica do MAPA, peça 11, §3.6, de diferentes portes, incluindo pessoas físicas.

36. Os acordos substitutivos de sanções, além de estarem ancorados em autorizativos gerais de consensualidade e muitas vezes em previsões legais específicas, como ocorreu com a edição da Lei 14.515/2022, em seu art. 37, §3º, são uma prática já adotada por agências reguladoras, havendo, inclusive, precedente do TCU⁹ avaliando a adoção de tal ato negocial firmado com base no citado art. 26 da LINDB e em autorizativo da Lei de Crimes Ambientais, tendo o Tribunal realizado um escrutínio sobre a atuação do IBAMA na realização de acordos substituindo sanções de multa por obrigações ambientais, reconhecendo sua juridicidade, desde que envoltas em cuidados adicionais quanto à sua racionalidade, fundamentação e vantajosidade.
37. A estrutura geral do presente acordo não acentua riscos sistêmicos além dos já criados pelas disfuncionalidades estatais em geral, tendo em vista abranger um passivo administrativo específico, resultado de contingências específicas. É verdade que sempre pode ser levantado o argumento futuro de que, uma vez firmada a presente solução consensual, novas demandas do setor produtivo podem ser trazidas ao poder público, com vistas a renegociações de sanções aplicadas e não executadas, no conhecido efeito ‘Refis’, o que abordaremos em tópico próprio, gerado pelo incentivo das contínuas renegociações de passivos com o Estado, incentivando a inadimplência crônica.
38. Contudo, a questão é mais complexa e não pode servir de fundamento à inibição da tentativa de se resolver o problema já posto, muitas vezes estimulado pelo próprio poder público por meio de estruturas regulatórias ineficientes e processos administrativos morosos. Somado a isso, tem-se a expectativa de que o modelo regulatório inaugurado pela Lei 14.515/2022 criou incentivos positivos de auto conformidade, a partir de uma perspectiva de regulação responsiva, buscando reorientar o sistema sancionador da fiscalização agropecuária de uma lógica predominantemente punitiva para um arranjo mais flexível, graduado e orientado à conformidade, tema que certamente demandará um olhar atento do TCU.
39. De igual maneira, foi adequadamente demonstrada a perspectiva de baixa probabilidade de criação do risco moral para os agentes sancionados, tendo em vista a estrutura do acordo montada em certa equivalência entre a extensão das sanções de suspensão de atividades, as respectivas gravidades e os valores das multas, além da exigência de quitação integral das multas sancionatórias que tenham sido aplicadas em conjunto com as sanções de suspensão/interdição, de forma que o ‘administrado que adere ao acordo não obtém benefício ‘gratuito’: ele paga a totalidade do que deve, acrescido da multa compensatória pela conversão da suspensão, assumindo ainda a obrigação de desistir de todas as ações judiciais em curso’, conforme pontuado pela instrução da SecexConsenso (peça 47, §72).
40. A própria metodologia de cálculo das multas adotada no relatório revela um esforço consistente de racionalização, a partir da conversão das penalidades temporais de suspensão e interdição de atividades em obrigações pecuniárias proporcionais ao número de dias de paralisação. Tal conversão parte de um referencial normativo específico, vigente à época das práticas ilícitas, correspondente ao teto histórico de 25.000 BTN (equivalente hoje a R\$ 15.648,52, conforme evolução temporal demonstrada no relatório da CSC), a partir do qual se deriva um valor diário aplicado às infrações, seja mediante um teto ajustado para processos com trânsito em julgado (R\$ 5.216,17 por dia), seja por meio de um valor fixo padronizado para processos em trâmite (R\$ 2.235,50 por dia). Sobre essa base, o modelo incorpora ainda duas variáveis adicionais: (i) a diferenciação por gravidade da infração e porte econômico do agente regulado, com aplicação de redutores sobre o valor de referência; e (ii) a incidência de descontos proporcionais ao grau de incerteza processual, variando de 10% a 20% conforme a instância administrativa, para os casos em que os processos estão ainda em tramitação.

⁹ Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário. No referido aresto, o TCU identificou fragilidades no desenho institucional e procedimental do programa de conversão de multas, notadamente quanto à padronização, governança e controles. Essas deficiências justificaram a imposição de medidas corretivas à atuação do IBAMA.

41. O modelo apresenta méritos relevantes. Em primeiro lugar, há coerência na opção de traduzir a sanção temporal em valor monetário, preservando alguma correspondência entre a intensidade da penalidade original e o impacto econômico da multa, o que se revela compatível com a lógica original do regime sancionador. Em segundo lugar, a ancoragem no teto normativo histórico contribui para conferir maior densidade jurídica ao modelo, mitigando o risco de arbitrariedade e reforçando a aderência ao princípio da legalidade e da anterioridade da norma sancionatória. Em terceiro lugar, a diferenciação por porte econômico reflete preocupação com proporcionalidade e com a adequada distribuição do ônus regulatório, evitando efeitos regressivos sobre agentes de menor capacidade econômica. Por fim, a incorporação da incerteza processual por meio de descontos escalonados cria incentivos para a pronta adesão aos acordos, internalizando custos de litigância e riscos de insucesso.
42. Não obstante essas virtudes, a proposta de solução consensual não é isenta de críticas, podendo produzir certo descolamento entre o valor da sanção e as especificidades concretas de cada caso, uma vez que a lógica adotada toma por base parâmetros padronizados (dias de suspensão e classificações gerais), sem incorporar diretamente variáveis como a vantagem econômica obtida pelo infrator, o dano efetivamente causado ou o porte real da operação no caso concreto. Esse efeito é particularmente visível no tratamento conferido aos processos em trâmite, nos quais a adoção de valor diário uniforme tende a privilegiar a eficiência administrativa em detrimento da individualização plena da resposta sancionatória.
43. É sabido que os acordos obtidos nos processos mediatórios dificilmente produziram resultados idealizados, dado o contexto de barganha e as limitações trazidas pelos custos de transação, consistentes na obtenção e tratamento da informação, gerando resultados possíveis frente às alternativas prováveis sem o acordo e as limitações temporais inerentes aos trabalhos das comissões de solução consensual.
44. Pareceu-nos, assim, que não se trabalhou com critérios arbitrários ou que fossem resultado de negociações diretas, mas sim balizas extraídas do próprio sistema jurídico, na tentativa de se manter aderência com o regime jurídico sancionador, sem majoração artificial das multas por critérios inexistentes à época dos fatos, bem como buscando calibrar, dentro das limitações já apontadas, os parâmetros das multas para a individualização das sanções, de acordo com suas gravidades estampadas no quantitativo de dias de suspensão, bem como de acordo com o porte econômico dos agentes sancionados.
45. Não obstante a constatação geral pela juridicidade e a vantajosidade do acordo, há pontos sensíveis que precisam ser devidamente abordados, em um verdadeiro dever de sinceridade analítica, seja para o aperfeiçoamento das negociações de casos futuros, seja como sugestão de calibração dos fundamentos de um eventual acórdão do TCU homologando a solução consensual.

III – PREOCUPAÇÕES COM A HIGIEZ DO SISTEMA SANCIONATÓRIO SANITÁRIO FEDERAL. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE PÚBLICA.

46. Embora o contexto de litigiosidade administrativa e judicial, a mudança do arcabouço regulatório com novos paradigmas cooperativos e de auto conformidade e os possíveis efeitos de uma execução generalizada das sanções impostas entre 2017 e 2022 constituam um quadro geral relevante para o enfrentamento da controvérsia, alguns pontos precisam ser debatidos no complexo balanceamento de bens e valores que estão em jogo nas questões objeto de regulação setorial do MAPA sobre as atividades agropecuárias.
47. Preocupou-nos, inicialmente, que a balança de custos e benefícios do presente caso tenha pendido excessivamente em direção às questões econômicas e tributárias. Embora os cálculos econômicos sejam fundamentais para a busca da eficiência na alocação dos escassos recursos públicos, não se pode ceder à tentação do economicismo simplista, razão pela qual tecemos as considerações em seguida com vistas a problematizar algumas das premissas e conclusões adotadas pela CSC.

III.1) Riscos decorrentes da execução concentrada das penalidades.

48. Primeiramente, o risco da execução das penalidades aplicadas pelo MAPA no aludido período não poderia ser traduzido como um fator potencialmente paralisante das atividades econômicas dos setores de bovinos, suínos e lácteos, da forma como foi debatido na CSC. Isso porque, do universo de autuações e processos administrativos indicados (mais de 1.400 processos administrativos), nem todos estão com trânsito em julgado, portanto, aptos a terem a sanção de suspensão ou interdição de atividades executadas de imediato. Além disso, tais punições, caso estejam aptas à execução administrativa, ainda poderiam ser objeto de impugnação judicial, distribuindo no tempo a possibilidade de sua efetiva execução.
49. Portanto, a perspectiva de execução massiva e concentrada das sanções de suspensão de atividade aplicadas entre 2017 e 2022, trazida pela CSC, não encontra correspondência com a natureza individualizada dos processos administrativos sancionadores, com o seu natural escalonamento temporal.
50. Somado a isso, ainda que não houvesse a presente solução consensual e o MAPA fosse compelido a executar todas as sanções decorrentes do período de 2017/2022, pode-se supor que haveria sensibilidade institucional para que tais sanções de suspensão não fossem aplicadas de forma prolongada aos mesmos agentes econômicos ou concentradas em diversos agentes econômicos da mesma região ou das mesmas cadeias produtivas, em um mesmo período, por exemplo, com impactos desproporcionais sobre a produção e o abastecimento de alimentos e sobre as mesmas regiões produtoras.
51. Em síntese, a análise de vantajosidade apresentou limitação metodológica relevante ao reduzir o cenário decisório do MAPA a uma comparação binária entre a celebração do acordo e a execução integral das sanções, sem considerar alternativas intermediárias plausíveis de atuação administrativa, desconsiderando, por exemplo, execução estratégica das sanções, escalonamento temporal das penalidades e revisão judicial individualizada dos casos, o que compromete a robustez do exercício contrafactual trazido pela CSC.
52. Lembramos que o setor agropecuário brasileiro é dotado de importante capacidade de mobilização e intermediação de seus interesses, vide a atuação legítima e exitosa das associações presentes na presente SSC. De igual forma, o agro brasileiro conta com forte representação parlamentar, tanto no Congresso Nacional quanto nos legislativos locais, de forma que, também por essa realidade empírica do setor econômico no Brasil, seria pouco provável que tal conjunto sancionatório fosse executado sem os devidos cuidados sobre a produção de alimentos nacional e os impactos em cadeias produtivas locais.
53. Em consequência, a ausência de cenários graduais tende a artificialmente amplificar os custos do não acordo, ao pressupor uma hipótese extrema de atuação administrativa que não necessariamente se apresentaria como a mais provável ou institucionalmente factível.
54. Portanto, o próprio cenário base utilizado pela CSC nos parece pouco irrealista, frente às preocupações de políticas públicas intrínsecas à atuação do MAPA no setor agropecuário, embora tais constatações não afastem o mérito da solução consensual do problema.

III.2) Falhas nas análises consequencialistas. Necessidade de premissas e conclusões realistas. Incorporação da incerteza.

55. Foram trazidas diversas considerações sobre potenciais consequências nos setores econômicos, na produção de alimentos, em terceiros integrantes das cadeias produtivas, no mercado de trabalho, na arrecadação tributária e no abastecimento nacional, caso as sanções objeto da proposta de acordo fossem executadas, com o apontamento de efeitos deletérios decorrentes do fechamento de plantas fabris, riscos de desabastecimento do mercado interno e externo de produtos de origem animal, comprometendo centenas de milhares de toneladas de alimentos e a subsistência de produtores rurais integrados, gerando paralisação de frigoríficos, inviabilizando o escoamento dos animais, gerando

superlotação e riscos ao bem-estar animal, em verdadeiras externalidades negativas difusas.

56. O Relatório da CSC também levantou possíveis frustrações de arrecadações tributárias, comprometendo o financiamento de serviços públicos, afetando trabalhadores diretos, fragilizando a função social das empresas e incitando efeitos econômicos recessivos. A suspensão de atividades poderia causar até mesmo pressão inflacionária imediata e ameaça ao abastecimento alimentar, segundo a CSC.
57. Embora a prospecção de potenciais consequências do cenário sem o acordo seja relevante para o processo de tomada de decisão pública, tais conclusões não podem transitar em um vácuo analítico ou simplesmente reproduzir perspectivas trazidas pelas entidades representativas dos setores econômicos¹⁰ ou pelo próprio MAPA¹¹, sob pena de descredibilizar a própria análise consequencialista exigida no art. 20 da LINDB e a consistência das fundamentações das soluções consensuais no TCU.
58. Já vínhamos alertando, em parecer anterior envolvendo solução consensual no TCU¹², sobre os riscos de vieses de enquadramento, internalizando as perspectivas trazidas pelos atores interessados diretamente na SSC, sem que os fatos e as evidências trazidas sejam colocados sob perspectiva crítica para sua verificação de veracidade e adequação, garantindo com isso rigor empírico.
59. Nossos questionamentos sobre a especulação de impactos tão nefastos em um cenário de execução das sanções aplicadas pelo MAPA entre 2017 a 2022 é baseada na simples constatação de que nem todas essas sanções foram aplicadas a empresas de grande porte, como grandes frigoríficos, grandes centrais de abate ou grandes unidades de processamento de leite, de forma que os cálculos de impactos econômicos foram elaborados tendo como premissa grandes empresas, superdimensionando consequências econômicas e perdas de arrecadação de receitas tributárias.
60. Chegou-se a falar em possível influência do conflito sobre a competitividade do agronegócio brasileiro como um todo sem que fossem apontados dados a sustentar tal hipótese.
61. Ignorou-se o fato de que as centenas de sanções de suspensão de atividades foram aplicadas a empresas de diferentes portes, inclusive a pessoas físicas, razão inclusive de se construir uma gradação das conversões de multas conforme o porte econômico dos agentes sancionados. Além disso, embora seja possível projetar os impactos em cadeias produtivas agroindustriais que trabalham com produtos de alta perecibilidade e logística sincronizada, é difícil a construção de um cenário em que o MAPA executaria todas essas sanções simultaneamente e sobre as mesmas regiões produtivas, com tamanhos impactos sistêmicos, conforme já abordado.
62. Sem considerações refinadas sobre a escala dos agentes econômicos atingidos, tais afirmações abrangentes trazidas pela CSC tornam-se argumentos hiperbólicos, não sustentando empiricamente, ainda que por estimativas, as consequências econômicas prováveis do curso normal dos fatos sem o acordo, assumindo mais uma função retórica ou de reforço das premissas adotadas pelos participantes da solução consensual e menos como debate factual realista.
63. Faltou, a nosso ver, a prospecção calibrada de potenciais consequências econômicas levando em conta o universo efetivo do conjunto de 379 pessoas físicas e jurídicas sancionadas, (manifestação técnica do MAPA, peça 11), segregando-se quais são as grandes, médias e pequenas empresas potencialmente atingidas, quais são as cadeias produtivas e em quais regiões produtoras, dados que seriam passíveis de coleta pelo

¹⁰ Ainda em 2022, entidade do setor reverberava perspectiva fatalista de que ‘as penalidades ocasionarão como efeito colateral, tão logo sejam executadas, o desabastecimento de 558 mil toneladas de produtos de origem animal do mercado interno e de exportação.’ (Parecer da Conjur/MAPA, peça 44, g. 4), sob a perspectiva que todo o conjunto sancionatório seria executado conjuntamente, sem as nuances dos casos individuais, dos diferentes estágios que os processos se encontravam e sem levar em conta qualquer sensibilidade do MAPA sobre os setores e as regiões atingidas.

¹¹ ‘3.6. Tal medida resultou em uma série de processos pendentes de aplicação da referida sanção, os quais, se executados, poderiam ocasionar a significativa redução de milhares de toneladas de produtos destinados ao abastecimento do mercado interno ou ao cumprimento de contratos internacionais.’ Nota Técnica 15/2025/DAS/MAPA, peça 11.

¹² TC-026.338/2024-6, Acórdão 2.522/2025-TCU-Plenário

próprio MAPA, permitindo uma compreensão melhor dos impactos econômicos sem o acordo.

64. Cremos que o ambiente de debate público de construção de soluções consensuais complexas exigiria mais realismo na formulação de consequências e de cenários sem e com o acordo, além da apresentação de realidades contrafactuais robustas, capazes de estressar as premissas prevalecentes, evitando-se com isso vieses de confirmação das posições previamente trazidas pelos interessados diretos na solução do problema.
65. Os cenários apresentados pela CSC possuem, a nosso ver, aderência parcial à realidade empírica do setor regulado, sobretudo quanto às externalidades negativas decorrentes da suspensão de atividades em cadeias produtivas integradas, tendo em vista que os modelos utilizados concentram-se em plantas industriais de grande porte, o que introduz viés de escala e limita a representatividade dos resultados para a totalidade dos agentes regulados, fragilizando sua utilização para a aferição da vantajosidade da autocomposição.

III.3) Benefícios do acordo. Incertezas na adesão. Ausência de enfrentamento dos custos de implementação.

66. Conforme já pontuado, a presente solução consensual envolveu a construção de um modelo geral de adesão a futuros acordos individuais, dependentes de cálculos de vantajosidade pelos agentes econômicos a partir de fatores como probabilidades de êxito judicial (nos casos já judicializados), chances de reversão administrativa (levando em conta o novo sistema processual sanitário, que conta com três instâncias administrativas¹³, além de peculiaridades dos casos concretos, como falhas procedimentais e nulidades processuais), fase em que o processo se encontra, possibilidade de simples postergação do pagamento do passivo ou atuações estratégicas de gestão de dívidas¹⁴.
67. Tais variáveis na tomada de decisão individual nos fazem problematizar a perspectiva apresentada no relatório da CSC de que se espera um total estimado de mais de R\$ 32 milhões com antecipação de arrecadação, gerando fluxo financeiro imediato para a União, recuperando ainda créditos de difícil execução, uma vez que deverão ser objeto do acordo também as multas sancionatórias, aplicadas em conjunto com as sanções de suspensão, que serão convertidas em multas.
68. Como cada agente decidirá em um típico *trade-off* individual, o resultado agregado pode até ser projetado, mas é longe de ser algo certo, estando as expectativas da CSC ancoradas na adesão massiva ao acordo sem que tenha sido construído um modelo propriamente de decisão individual. Agentes com boas teses jurídicas, alta capacidade de litígio e margem para postergar os pagamentos têm incentivos consistentes para não aderir ao acordo e sustentar o cenário de litígio.
69. Dados trazidos pela Advocacia-Geral da União (peça 45), que não serão reproduzidos na presente moção em razão da natureza sigilosa daquela manifestação, também reforçariam a percepção de que os cálculos individuais de tomada de decisão entre aderir ou não ao acordo dependerão das avaliações das probabilidades de êxito pelos agentes econômicos apenas pelo MAPA e os potenciais benefícios econômicos de uma eventual vitória judicial para a empresa.

¹³ A Lei 14.515/2022 instituiu a Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária como uma terceira instância recursal, com composição heterogênea, dotada de representantes do setor produtivo, o que pode constituir uma nova variável no cálculo racional entre litigar administrativamente e aderir ao acordo, a depender das taxas de reversão das atuações aplicadas pela fiscalização agropecuária federal, conforme dispositivo da lei abaixo transcrito, com nossos destaques.

(...)

Art. 37. Da decisão proferida pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em sede de segunda instância administrativa, **caberá recurso no prazo de 20 (vinte) dias à Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária, à qual compete o julgamento do processo administrativo em terceira e última instância.**

§ 1º A Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária será composta por 5 (cinco) membros titulares e 5 (cinco) suplentes, dos quais 2 (dois) membros titulares e 2 (dois) suplentes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 1 (um) membro titular e 1 (um) suplente do Ministério da Justiça e Segurança Pública, **1 (um) membro titular e 1 (um) suplente da Confederação Nacional da Indústria e 1 (um) membro titular e 1 (um) suplente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil.**

¹⁴ Tais considerações são debatidas na chamada 'árvore de decisão' no contexto da análise econômica do processo judicial. Para tanto, cf. em Direito&Economia, Robert Cooter e Thomas Ulen. 2010, pg. 407.

70. Aproveitando o ensejo da referida manifestação da AGU, registramos o avanço institucional nos debates das soluções consensuais quanto à prospecção mais detalhada e analiticamente embasada sobre os cenários e riscos da judicialização, exigida pela reforma da IN-TCU 91/2022 ao final de 2025, em contraponto ao quadro anterior de aversão institucional acrítica à judicialização, tema que levantamos em um caso concreto e suscitou o debate no TCU.
71. Retornando ao caso, a projeção dos comportamentos individuais entre aderir ou não ao acordo é ainda mais difícil de se projetar a partir do modelo trazido pela minuta de termo de solução consensual, que disciplina que as futuras adesões são sobre processos específicos, o que permitirá cálculos de custo-benefício por processo e não de forma global, considerando o bloco de processos administrativos e judiciais de determinada pessoa física ou jurídica.
72. A AudSustentabilidade sugeriu que a adesão fosse feita em bloco em relação aos processos transitados em julgado. A justificativa seria exatamente a busca pela maior quantidade de processos a serem sanados, além de facilitar a operacionalização dos acordos pelo MAPA (peça 38, §100).
73. Tal sugestão foi rechaçada pela SecexConsenso (peça 47, §109), esclarecendo que ‘a Comissão concluiu que a imposição de adesão compulsória em bloco pode produzir efeito inverso ao pretendido: ao conflitar com a natureza voluntária da autocomposição administrativa, tenderia a desestimular a participação de empresas que, embora dispostas a transacionar, recusassem o programa diante da obrigatoriedade de assumir, de uma só vez, o ônus integral da totalidade dos processos em tramitação, reduzindo o universo de processos saneados e comprometendo os próprios objetivos que a medida busca alcançar’, de maneira que a proposta final trazida pela CSC foi pela adesão individualizada dos processos, conforme consta do termo de autocomposição.
74. Portanto, a análise de vantajosidade do acordo parte de uma premissa implícita de adesão significativa dos administrados, sem, contudo, enfrentar o problema da decisão descentralizada que caracteriza o modelo proposto, dependente de avaliação individual de custo-benefício por parte de centenas de agentes sancionados, os quais possuem incentivos heterogêneos e, em muitos casos, racionalidade estratégica voltada à postergação ou à litigância.
75. Nesse contexto, há um desalinhamento entre a racionalidade sistêmica invocada pelo relatório e a racionalidade individual dos agentes, o que limita a confiabilidade das estimativas de benefício apresentadas.
76. Foi sustentado, também como benefício dos acordos e da consequente extinção dos processos punitivos, uma possível liberação da força de trabalho de auditores agropecuários para as atividades de fiscalização no MAPA.
77. Há uma coerência interna do argumento: encerrar possivelmente os mais de 1.400 processos administrativos reduziria carga recursal e contenciosa, liberando fiscais para as atividades finalísticas de controle sanitário.
78. O problema surge entre o confronto da premissa geral construída pela CSC com a realidade trazida pelo próprio termo de autocomposição e pelo que comumente se espera na operacionalização massiva de acordos, onde haverá custos de acompanhamento e *enforcement* decorrentes da adesão individualizada de processos, eliminando ganhos de escala.
79. Isso fica claro a partir da cláusula décima do termo de autocomposição, que prevê fluxos administrativos de ‘instrução, análise, homologação e extinção dos processos administrativos sancionadores abrangidos pela autocomposição’. Haverá também custos de análise e apreciação dos próprios procedimentos de adesão ao acordo, com cálculos individuais dos valores das multas e aplicação dos descontos, eventuais parcelamentos, acompanhamentos dos parcelamentos, descumprimentos de acordos e retornos aos processos punitivos, instrução de cada uma dessas fases, homologação da autoridade competente, negociações de questões controvertidas na CCAF, da AGU, intercâmbio de informações com unidades da AGU para a conferência da desistência das ações judiciais

em curso, entre outras fases e incidentes administrativos cuja instrução e análise caberá, provavelmente, aos mesmos servidores incumbidos de instruir os processos administrativos sancionadores.

80. Portanto, o argumento de que a presente solução consensual gerará liberação da capacidade institucional para atuação finalística é questionável e parcialmente crível.
81. Problemas complexos não são resolvidos de forma simples, tampouco imune a custos, mesmo quando endereçados consensualmente, de maneira que mais uma vez os benefícios administrativos do acordo nos parecem ser sobreavaliados.
82. Com essas considerações, não tecemos críticas à autocomposição construída pela CSC. Apenas apontamos como as práticas discursivas precisam ser realistas, condizentes com os padrões analíticos de um órgão de controle externo, incorporando inclusive a incerteza como elemento presente nos processos de tomada de decisão.

III.4) Riscos à higidez do sistema fiscalizatório e punitivo do MAPA

83. Outras considerações trazidas no relatório final da CSC precisam ser problematizadas. Entre elas destacamos as afirmações de que o cenário de execução das sanções de suspensão e interdição de atividades ‘é uma situação em que todos perdem: o Estado perde arrecadação, eficiência e credibilidade, a empresa perde produção e empregos, e a sociedade sofre com desemprego e inflação. Não é possível encontrar ganhadores’. (peça 43, §179). A afirmação estava no contexto da análise de eficiência da solução consensual, sob o critério econômico de Pareto¹⁵.
84. No entanto, mais uma vez, preocupa-nos a extensão dos argumentos e os riscos de que sua extrapolação acabe por fragilizar a autoridade do sistema regulador agropecuário federal, ao transmitir incentivos incorretos de que a aplicação das sanções mais gravosas é contrária ao interesse público.
85. E sob tal aspecto vamos nos deter com vagar, dada a relevância do tema.
86. Ao contrário do que se sustentou durante as principais manifestações nestes autos, no novo regime regulador e sancionatório da Lei 14.515/2022 foi instituída a sanção de suspensão de registro, de cadastro ou credenciamento, que acaba por ter o mesmo resultado prático da sanção de suspensão ou interdição de atividades¹⁶. Tal questão foi apontada em manifestação do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários – ANFFA SINDICAL (peça 16).
87. Além disso, a nova lei realçou que a suspensão temporária de atividades passa a ser enquadrada como uma medida cautelar, aplicável portanto *in limine*, sob um juízo de urgência e materialidade, diante de desconformidades sanitárias relevantes e não solucionadas. A nova lei parece ter, em verdade, realçado a importância da suspensão das atividades produtivas em determinados contextos de risco sanitário elevado, entretanto agora sob a perspectiva cautelar, menos dependente da conclusão do processo administrativo sancionador.
88. Portanto, o tema é dotado de atualidade e repercute na atuação sancionadora do MAPA sob o regime da Lei 14.515/2022. Coadunar com afirmações tão abrangentes da CSC de que executar as sanções de suspensão de atividades (que possui o mesmo resultado prático que

¹⁵ ‘(...) um estado social será considerado um ótimo de Pareto se não for possível melhorar a situação de ao menos uma pessoa sem prejudicar a situação de outra, ou seja, uma alocação de recursos em uma sociedade é considerada um ótimo de Pareto se qualquer outra alocação reduzir o bem-estar de ao menos uma pessoa.’ Bem Estar Social e o Conceito de Eficiência. Ivo Teixeira Gico Júnior. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 16, n. 2, p. 1-43, 2020.

¹⁶ Art. 27. O agente que incidir em infração prevista na legislação específica e em normas regulamentares relativas à defesa agropecuária ficará sujeito às seguintes penalidades, isolada ou cumulativamente:

I - advertência;

II - multa;

III - condenação do produto;

IV - suspensão de registro, de cadastro ou de credenciamento;

V - cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento; e

VI - cassação da habilitação de profissional para prestar serviços relacionados à defesa agropecuária.

a suspensão do registro e das cautelares de suspensão) seria contrário ao interesse público legitimaria o discurso de preponderância, a todo custo, da atividade econômica, em detrimento do valor primordial resguardado pelo sistema regulador de defesa agropecuária que é a saúde pública e a vida humana.

89. Caso uma determinada atividade agropecuária represente risco iminente à saúde pública ela não só pode mas deve ser paralisada cautelarmente ou em nível sancionatório pelos órgãos competentes, de maneira que os cálculos econômicos sobre perdas de arrecadação, interrupção da atividade produtiva, perdas de empregos e impactos sobre cadeias produtivas são inaplicáveis e cedem em favor da proteção do maior de todos os valores que é a vida humana.
90. Nesse sentido, a Procuradoria Nacional da União de Políticas Públicas, da Advocacia-Geral da União, chama a atenção nos autos para o fato de que ‘cabe ao Estado assegurar a prestação de serviços de qualidade ao cidadão, incluindo a defesa da saúde pública e do consumidor. Portanto, aspectos econômicos e financeiros não são os únicos elementos a serem considerados pelo agente público.’ (peça 45¹⁷)
91. Não coadunamos, assim, com as considerações acerca da ausência de interesse público na execução das sanções de suspensão ou interdição de atividades. Tais punições contavam com respaldo legal e ainda contam, com as sutis mudanças na Lei 14.515/2022 mencionadas, em verdadeira continuidade normativo-típica, e foram aplicadas a partir de premissas fáticas e jurídicas presentes em cada caso concreto, de maneira que só é possível afirmar se a execução da sanção corresponde ou não ao interesse público a partir da análise de cada uma das situações concretas, não sendo institucionalmente aconselhável que tais afirmações sejam propaladas de forma tão abrangente, sob pena de fragilização do sistema regulatório federal que, em última análise, depende da possibilidade de que essas sanções mais intensas sejam aplicadas e executadas para os casos mais graves.
92. Além disso, caso determinada pessoa física ou jurídica apenada pelo MAPA não adira ao acordo e igualmente não obtenha sucesso na desconstituição administrativa ou judicial da sanção de suspensão de atividades, não restará outra medida ao órgão federal se não executar a sanção em algum momento.
93. A nosso ver, o problema no presente caso não é a execução em si das sanções de suspensão de atividades, que, se for necessária, deve ser realizada, mas sim o afastamento temporal entre essas sanções aplicadas entre 2017 e 2022 e sua possível execução, perdendo a imediatidade e fragilizando sua capacidade dissuasória. Mas até esse argumento deve ser visto com cautela, porque a depender do percurso natural das instâncias dos processos administrativos punitivos (três instâncias), pode ocorrer esse distanciamento temporal.
94. Dessa forma, se está acontecendo uma atividade econômica com alto impacto sobre a sociedade, quando se fala de produção de alimentos, e essa atividade econômica está em desconformidade com padrões sanitários ou com exigências legítimas do órgão competente, com riscos relevantes para a saúde pública, a paralização dessa atividade, em circunstâncias específicas, é legítima e necessária para a preservação dos bens jurídicos tutelados pelas normas sanitárias.
95. O tema tem especial relevância porque a sanção de suspensão (ainda que transformada atualmente em cautelar de suspensão), em especial em setores sensíveis como o de produtos de origem animal, possui elevada carga dissuasória em razão de seu impacto direto e imediato sobre a continuidade da atividade econômica. Sua conversão em obrigação pecuniária, ainda que calibrada por critérios de proporcionalidade e porte da empresa, pode reduzir a percepção de risco regulatório, especialmente para agentes com maior capacidade financeira, que passam a tratar a sanção como custo previsível de operação, internalizando-o.
96. Embora o caso concreto apresente especificidades que justificam a solução consensual, a internalização desse arranjo como sinal institucional pode enfraquecer a função preventiva

¹⁷ Embora o parecer tenha sido classificado como sigiloso, tal informação é de interesse público e relevante para o debate do caso, refletindo uma visão republicana sobre o caráter multifatorial do problema subjacente à presente SSC.

do sistema sancionador do setor agropecuário federal, sobretudo se interpretado pelos regulados como indicativo de futura disponibilidade de renegociação de penalidades. Nesse sentido, a análise de vantajosidade deveria considerar não apenas os ganhos imediatos de eficiência, mas também os efeitos dinâmicos sobre os incentivos de conformidade e sobre a credibilidade do poder de polícia estatal.

97. Tais considerações são destinadas a induzir reflexões sobre a necessidade de cautela nos fundamentos do acórdão a ser prolatado pelo TCU, caso aprovado o acordo, evitando que conclusões excessivamente abrangentes sejam plasmadas como razões de decidir e sirvam de sinalizações inadequadas, fragilizando as atividades regulatórias e o poder de polícia exercido por órgãos federais, temas de grande relevância e sobre os quais o TCU nutre especial cautela em suas análises, sempre com a preocupação de fortalecimento dessas atividades e não seu enfraquecimento.

III.5) Dúvidas quanto à existência de punições abarcando risco ou ameaça sanitária.

98. Outro ponto que nos chama a atenção é que a presente SSC foi delimitada pelo Ministro de Estado da Agricultura ao TCU no sentido de que ‘a controvérsia não diz respeito a condutas com repercussão higiênico-sanitária, mas sim à adequada qualificação jurídica da infração denominada ‘embaraço à ação fiscal’ (peça 2, pg. 3).
99. No Relatório Final da CSC (peça 43), na minuta do termo de autocomposição (peça 23) e nos pareceres da SecexConsenso (peças 47 e 48), foi mantida tal abordagem de que a presente proposta de solução consensual não incidiria sobre hipóteses de risco ou ameaça higiênico-sanitária. Nesse sentido, transcrevemos trecho relevante da delimitação do alcance do acordo, trazida pela Unidade de Consenso (peça 47, fls. 9):
41. Importa registrar que o escopo do acordo se delimita às penalidades de suspensão e interdição de atividades de natureza sancionatória ou punitiva, decorrentes de embaraço à ação fiscalizadora, expressamente excluídas as hipóteses fundadas em risco ou ameaça higiênico-sanitária, para as quais a suspensão conserva sua natureza cautelar e não se enquadra no objeto da autocomposição. Essa delimitação é essencial para preservar a integridade do poder de polícia agropecuário do MAPA e assegurar que o acordo não fragilize o sistema de fiscalização sanitária federal.
100. Não questionamos tal delimitação, que busca, em essência, preservar os bens jurídicos mais relevantes objeto da regulação setorial do MAPA, que é a proteção sanitária voltada ao resguardo da vida humana e da saúde pública. O que trazemos à reflexão é a assunção implícita pela CSC que o conjunto sancionatório trazido à solução consensual (punições entre 2017 e 2022 que trataram de embaraços à fiscalização agropecuária) corresponderia apenas a hipóteses de atos de embaraço à ação fiscalizadora, e não condutas que contenham em si ‘risco ou ameaça higiênico-sanitária’.
101. A nosso ver, afirmar que o conjunto de punições objeto de acordo não contém condutas que tragam riscos sanitários, sem ao menos uma análise amostral, também revelou uma fragilidade metodológica importante. O próprio rol de temas prevalecentes no conjunto de sanções de suspensão de atividades, trazido no Relatório da CSC (peça 43), indica a existência de autuações, a título exemplificativo, como ‘prestar informação falsa ou inexata/fraudar registro; uso de material apreendido/produto condenado; descumprir determinação sanitária; utilizar produtos apreendidos; produto sem comprovação de procedência’, o que traz severas dúvidas se em tais casos concretos não houve risco ou ameaça sanitária.
102. De igual maneira, manifestação técnica do MAPA (peça 37, §3.9) realça que ‘[p]ossivelmente a suspensão de atividades, prevista na Lei nº 7.889/1989 e disciplinada no Decreto nº 9.013/2017, tinha a intenção de penalizar empresas que cometeram gravíssimas infrações.’
103. Em registro das participações no painel de referência realizado no TCU, o Relatório da CSC assentou que servidor fiscal agropecuário federal trouxe a mesma preocupação, de forma a se ‘evitar a impunidade em eventos de gravidade à saúde pública e assegurar a integridade do sistema de inspeção’ (peça 43, §198), preocupação a que fazemos coro, a

fim de se preservar os bens jurídicos mais importantes objeto da regulação setorial, que é a saúde pública e a vida humana.

104. Sem a análise dos respectivos processos administrativos punitivos, não se sabe se a alegação genérica que o conjunto de sanções aplicadas não se refere a risco ou ameaça higiênico-sanitária se sustenta faticamente, razão pela qual é possível que, do acervo apontado, certos casos dotados de maior gravidade não poderão ser objeto de acordo, conforme previsto na cláusula 1.3. do termo de autocomposição (peça 23), que transcrevemos abaixo, por pertinente:

1.3. O presente TERMO não abarca, não contempla e não abrange quaisquer situações que envolvam irregularidades de natureza higiênico-sanitária que representem risco ou ameaça à saúde pública, permanecendo tais hipóteses sujeitas à apuração, às medidas cautelares e à aplicação das sanções cabíveis, nos termos da legislação pertinente, não produzindo sobre elas quaisquer efeitos jurídicos decorrentes deste instrumento.

105. Resta assim a dúvida entre uma cláusula expressa do termo de autocomposição e o conjunto apontado como universo das sanções passíveis de provável acordo. A depender das circunstâncias do caso concreto e considerando ainda a competência do próprio MAPA para realizar o juízo de valor sobre a gravidade das condutas e sua interface ou não com o risco ou ameaça higiênico-sanitária, mesmo que o fundamento legal das sanções seja embaraço à fiscalização, espera-se do órgão federal a sensibilidade na referida análise, resguardando a eficácia do referido dispositivo do termo de solução consensual.
106. Considerando assim que o tema foi, de certa maneira, contemplado na minuta do termo de solução consensual, não vemos necessidade de fixação de condicionantes ou alterações nas cláusulas, tampouco sendo possível a expedição de determinações ou recomendações em sede de processo de solução consensual no TCU, nos termos do art. 11, §5º, da IN-TCU 91/2022, mas que poderá ser objeto de monitoramento, nos termos do art. 13 do citado normativo.

III. 6) Preocupações com a pluralização cognitiva do processo

107. O TCU já avançou muito na legitimidade democrática das soluções consensuais. Mesmo antes das alterações da IN-TCU 91/2022 ao final de 2025, prevendo-se expressamente a possibilidade de a SecexConsenso se reunir com especialistas ou representantes da sociedade civil afetos ao objeto da solicitação de solução consensual, bem como realizar painéis de referência (§2º do art. 7º-A), o TCU já estava exigindo das agências reguladoras a prática das audiências públicas acerca dos acordos aqui construídos¹⁸.
108. Para além do componente democrático, vemos que a perspectiva de pluralização do debate tem uma finalidade de ampliação cognitiva. Considerando a natureza cada vez mais complexa, conflituosa e plural das questões geridas pela Administração Pública, a entrada de outros pontos de vista contribui para o enriquecimento dos debates e a apresentação de perspectivas diversas, mesmo quando eventualmente contrárias ao acordo, fomentando o debate e forçando as premissas construídas nas comissões de solução consensual.
109. Sob essa perspectiva, temos a inserir no debate os riscos de que, apesar da pluralização formal da participação social por meio de *amici curiae*, audiências públicas, painéis de referência, nem sempre as considerações trazidas por esses terceiros passam de fato a contribuir para a formação da convicção do julgador em suas razões de decidir, havendo uma disparidade entre a participação formal desses agentes e a efetiva incorporação de suas teses nos debates.
110. No presente caso, ressentimo-nos de não ter havido maior participação de entidades representativas dos auditores federais agropecuários, justamente aqueles que poderiam enriquecer o debate acerca da natureza das autuações, seus potenciais impactos sobre as cadeias produtivas e sobre a higidez do sistema fiscalizatório.

¹⁸ Acórdãos 431/2025-P; 219/2025-P; 199/2025-P; 2.434/2024-P; 601/2023-P

111. Houve a recepção nos autos de manifestação técnica da ANFFA SINDICAL (peça 16), conforme já observado nesse parecer. Houve registro da participação da referida entidade e de servidor agropecuário federal (peça 43, §§195 e 198) no painel de referência. Houve registro também de manifestação de representante da Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária (CERDA) acerca da atuação da terceira instância, ‘identificando que, em muitos casos, a suspensão foi aplicada de forma desproporcional a infrações que não representavam riscos à saúde pública’ (§196).
112. Enfim, a nosso ver não basta o mero registro dessas participações relevantes. Tais dados deveriam servir de *input* para as discussões nas comissões de solução consensual, ampliando o espectro cognitivo das questões e refinando os modelos de análise, sobretudo diante dos impactos regulatórios que os acordos podem ter sobre setores econômicos, afetando a balança natural de incentivos de conformidade nos setores regulados.

IV – CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

113. Preliminarmente, a título de contribuição para o aperfeiçoamento do procedimento, sugerimos que seja estudada oportunamente a inserção de dispositivo específico na IN-TCU 91/2022, no sentido de que, para a avaliação da legitimidade de entidades privadas representativas de interesses de terceiros em comissões de solução consensual perante o TCU, seja solicitada a apresentação do respectivo estatuto e da autorização assemblear específica para a atuação extrajudicial no processo de SSC.

114. Quanto ao mérito, não obstante as inconsistências metodológicas na análise consequencialista e na prospecção de cenários apontadas neste parecer, vislumbramos juridicidade e vantajosidade na proposta de solução consensual. Há chances de adesões individuais ao acordo, ainda que parciais; os ganhos apontados podem de fato se materializar, com a estabilização do quadro de insegurança jurídica, ainda que não totalmente, mediante a substituição das sanções de suspensão de atividades por multas, representando arrecadação imediata para a União, eliminação de incerteza e de litigiosidade administrativa e judicial.

115. De outra parte, embora deva haver custos administrativos no processo de implementação dos acordos, os ganhos gerais parecem apontar benefícios líquidos para o setor e para a atuação do MAPA nas atividades de fiscalização agropecuária.

116. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público sugere a homologação da proposta de acordo estampado no termo de autocomposição juntado aos autos (peça 23), com os ajustes acolhidos pela SecexConsenso (peça 47, pp. 23 a 26), após as ponderações da AudSustentabilidade (peças 38 a 40).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de Solicitação de Solução Consensual (SSC) formulada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, destinada a equacionar o passivo de penalidades de suspensão de atividades e de interdição de estabelecimentos aplicadas sob a égide da Lei 7.889/1989 e do Decreto 9.013/2017 — Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa) —, no contexto da transição para o regime sancionador instituído pela Lei 14.515/2022 (Lei do Autocontrole).

2. Participaram das tratativas, ao lado do Ministério da Agricultura e Pecuária, as entidades representativas do setor produtivo — Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas (Abiec), Associação Brasileira de Proteína Animal (ABPA) e Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos) —, sob a coordenação da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) e com a participação da Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade). A Advocacia-Geral da União (AGU) acompanhou os trabalhos por intermédio da Consultoria Jurídica junto ao ministério e do Departamento de Assuntos Extrajudiciais (DEAEX/CGU/AGU).

3. A controvérsia submetida a esta Corte se origina da sucessão de regimes normativos que disciplinaram as sanções administrativas no âmbito da fiscalização de produtos de origem animal.
4. Sob a Lei 7.889/1989 e o Riispoa, a suspensão de atividades constituía penalidade autônoma e definitiva, aplicável às hipóteses de embargo à ação fiscalizadora e dosada em dias — no mínimo 7, com acréscimos de 15, 30 ou 60 dias nas reincidências, na forma do art. 517 do regulamento. O § 1º do mesmo artigo autorizava a redução desse piso até o mínimo de três dias nas infrações leves ou moderadas ou quando preponderassem circunstâncias atenuantes, excetuados os casos de reincidência específica.
5. A duração da suspensão funcionava assim como a própria dosimetria da pena, que se encurtava com as atenuantes e se alongava com as agravantes, segundo os critérios do art. 510 do regulamento.
6. Dois pontos técnicos, que fixo desde logo, são determinantes para o deslinde da questão. O primeiro diz respeito ao alcance do regime revogado. Sob ele, a suspensão dosada em dias era aplicável tanto ao embargo à fiscalização quanto às hipóteses de risco ou ameaça de natureza higiênico-sanitária, nos termos do art. 508, inciso IV, do Riispoa. O passivo que ora se converte se circunscreve, contudo, às suspensões de natureza sancionatória fundadas em embargo à fiscalização; as hipóteses de conteúdo higiênico-sanitário ficam expressamente excluídas do objeto do acordo, preservado, quanto a elas, o poder de polícia sanitário.
7. O segundo respeita a posição sistemática da penalidade. A suspensão de atividades não se inscrevia na escala de gravidade leve, moderada, grave e gravíssima, gradação que, nos termos dos arts. 496 e 509 do Riispoa, regia a dosimetria da multa pecuniária do art. 508, inciso II, e que somente ingressou no ordenamento com o regulamento de 2017. A distinção importa porque, como se verá, a conversão pactuada precisou construir — e justificar — uma ponte entre a sanção dosada em dias e a resposta pecuniária que a substituiu.
8. Sobreveio, então, a Lei 14.515/2022, que revogou a Lei 7.889/1989 e reformulou o regime sancionador da defesa agropecuária. O novo diploma não reproduziu, no catálogo de sanções definitivas de seu art. 27, a suspensão de atividades; remanejou, porém, as respostas interruptivas do Estado. A suspensão de atividades subsiste como medida cautelar, aplicável de imediato ante evidências de risco à defesa agropecuária ou à saúde pública, ou em virtude de embargo à ação fiscalizadora, consoante o art. 26, inciso II (que prevê a suspensão temporária de atividade); e o rol de sanções definitivas passou a contemplar a suspensão e a cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento, na forma do art. 27, incisos IV e V, cujos efeitos práticos sobre a continuidade da atividade podem equivaler aos da antiga suspensão.
9. A transição entre os dois regimes foi agravada por circunstância conjuntural. Durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia de covid-19, o Mapa determinou a suspensão da execução das penalidades que implicassem a interrupção de atividades econômicas, com vistas a preservar o abastecimento alimentar. Dessa postergação resultou expressivo passivo de processos sancionadores, composto, de um lado, por feitos já transitados em julgado administrativamente, com penalidades pendentes de execução, e, de outro, por processos ainda em trâmite recursal — universo superior a 1.400 processos, a alcançar 379 agentes econômicos de portes diversos, inclusive pessoas físicas.
10. Antes de submeter a presente solicitação, o ministério empreendeu sucessivas tentativas de composição administrativa do impasse, mediante a edição das Portarias SDA/Mapa 1.091/2024, 1.118/2024 e 1.265/2025, todas voltadas à substituição da suspensão por multa compensatória. O insucesso desses modelos — decorrente, sobretudo, da divergência quanto à base de cálculo da obrigação pecuniária — evidenciou o esgotamento da via administrativa ordinária.
11. Em paralelo, 116 ações passaram a discutir, na Justiça Federal, a legitimidade da aplicação da legislação revogada, com valores de causa que somam cerca de R\$ 241,7 milhões. A Portaria

Mapa 869/2025, por sua vez, suspendeu a execução das penalidades de interrupção de atividades enquanto pendente esta solução consensual.

I

12. Delimito, pois, o objeto da presente solução consensual, que consiste em definir a forma de liquidação desse passivo histórico à luz do novo marco normativo — controvérsia, em essência, de direito intertemporal e de gestão de passivo —, sem rediscutir o mérito de cada autuação ou a regularidade dos atos sancionadores pretéritos. É nesses limites que conduzo o exame.
13. A solução construída pela CSC, nos termos detalhados no relatório que precede este voto, consiste na conversão das penalidades de suspensão de atividades e de interdição de estabelecimentos — de natureza sancionatória, resultantes de embaraço à fiscalização — em multas compensatórias pecuniárias.
14. A conversão alcança dois conjuntos de processos. Para os já transitados em julgado na esfera administrativa — o chamado passivo consolidado, com 346 infrações distribuídas em 304 processos e 2.460 dias de suspensão pendentes de execução —, estima-se arrecadação de R\$ 10.785.291,39. Para os ainda em trâmite — o passivo estimado, com 1.380 infrações em 1.144 processos —, a projeção líquida é de R\$ 21.497.784,22, já deduzidos os descontos por adesão.
15. Esses descontos, fundados no que a Comissão denominou “princípio da incerteza”, decrescem conforme o estágio recursal no momento da adesão — 20%, 15% e 10%, da primeira à terceira instância —, de modo a precificar a álea do contencioso e a induzir a regularização precoce. O montante global estimado para a regularização integral do passivo é da ordem de R\$ 32,28 milhões.
16. Detenho-me na metodologia de conversão porque nela reside o núcleo técnico do acordo. A conversão preserva a dosimetria original pois o número de dias de suspensão ou de interdição fixado na decisão administrativa — que já refletia, no regime revogado, as circunstâncias atenuantes e agravantes de cada caso — é multiplicado por valor diário de referência.
17. Para os processos tramitados, esse valor diário não é único. Ele se gradua em matriz que conjuga a gravidade da infração, tal como definida na decisão administrativa final, e o porte econômico do infrator, aferido segundo os critérios da Lei Complementar 123/2006 e a classificação do BNDES. Os valores variam de R\$ 1.016,17, para infrações leves cometidas por pessoa física ou microempresa, a R\$ 5.216,17, para as gravíssimas praticadas por empresas de maior porte, conforme os subitens 4.2 a 4.4 do Termo de Autocomposição. A estrutura da matriz se inspirou na tabela anexa à Lei 14.515/2022, com adaptações destinadas a evitar, de um lado, valores irrisórios, desprovidos de eficácia dissuasória, e, de outro, sanções desproporcionais.
18. Para os processos em trâmite, adotou-se valor diário unificado de R\$ 2.235,50, independentemente de porte ou gravidade, nos termos do subitem 5.1 do Termo, e sobre a soma da multa compensatória com a pecuniária do próprio processo incide a matriz de descontos por instância.
19. O parâmetro que ancora toda a estrutura é o teto da multa pecuniária da lei revogada, de 25.000 Bônus do Tesouro Nacional, fixado no art. 2º, inciso II, da Lei 7.889/1989, que, percorrida a cadeia oficial de conversões monetárias até a extinção da UFIR, corresponde a R\$ 15.648,52 por infração¹⁹. Desse montante se extraem os valores diários, mediante divisão por durações de referência previstas no próprio regime revogado.
20. O teto diário de R\$ 5.216,17 resulta da divisão do teto legal por três — a menor duração juridicamente possível de determinada suspensão sob o regime revogado, consoante o art. 517, § 1º, do Riispoa —, ao passo que o valor unificado de R\$ 2.235,50 resulta da divisão do mesmo

¹⁹ Extinto o BTN pela Lei 8.177/1991, o valor de 25.000 BTN foi convertido em 14.705,88 UFIR, na forma do art. 3º, inciso I, da Lei 8.383/1991, e liquidado pelo último valor oficial da UFIR (R\$ 1,0641), resultando em R\$ 15.648,52.

teto por sete — piso geral do *caput* do art. 517 e duração prevalente no acervo, presente em mais de 80% das sanções em trâmite. Assim, a suspensão típica de sete dias se converte exatamente no valor do teto histórico.

21. Os divisores três e sete não transportam para a conversão a qualificação das condutas a que o Riispoa os associa. O § 1º do art. 517 — que autoriza a redução do prazo para as infrações leves e moderadas — comparece à metodologia unicamente como dado objetivo da duração mínima legal apto a delimitar o máximo valor diário que a própria estrutura da lei revogada comporta; qualquer valor superior a R\$ 5.216,17 faria a mais curta das suspensões exceder, isoladamente, o teto histórico da multa. A gravidade da conduta é considerada, isso sim, na duração da suspensão fixada pela decisão administrativa, que já incorporou atenuantes e agravantes, e na própria matriz de valores diários, que reserva o teto exclusivamente às infrações gravíssimas de empresas de maior porte e atribui às leves valores mais de quatro vezes menores.
22. Não há, portanto, inversão da lógica sancionatória. Quem cometeu infração leve paga menos por dia, quem cometeu infração gravíssima paga mais; e o valor unificado dos processos em trâmite — inferior à metade do teto diário — é deliberadamente mais brando já que compõe, com os descontos por instância, o sistema de incentivos à adesão.
23. A adesão se opera de forma voluntária e individualizada, processo a processo, mediante termo padronizado de caráter irrevogável e irretratável. O termo impõe ao aderente a renúncia a impugnações administrativas e judiciais e a extinção, com resolução de mérito, das ações correlatas, na forma das Cláusulas 2.6 e 6ª.
24. Condiciona-se a extinção das penalidades de suspensão à quitação integral de todos os componentes pecuniários vinculados à infração. Permanecem exigíveis — e devem ser integralmente recolhidos, sob pena de ineficácia da autocomposição — os créditos já inscritos em Dívida Ativa da União, cuja cobrança segue processamento e regime jurídico próprios, conforme preconizam as Cláusulas 1.4, 4.7 e 5.2.
25. O aderente retardatário — que deixar escoar o prazo e vier a aderir após o trânsito em julgado administrativo — submete-se ao regime mais oneroso dos processos tramitados, com atualização pela taxa Selic, a teor da Cláusula 5.5. Excluem-se do objeto, como já anotado, as hipóteses de risco higiênico-sanitário, admitindo-se, em caráter excepcional e restrito, o prosseguimento das ações que discutam exclusivamente as multas pecuniárias decorrentes da Medida Provisória 772/2017, nos moldes da Subcláusula 6.1.3.
26. No curso do feito, manifestaram-se favoravelmente à solução, em essência, todas as instâncias chamadas a opinar.
27. A SecexConsenso, unidade coordenadora dos trabalhos, pronunciou-se pela aprovação da proposta, enfrentando detidamente as ponderações suscitadas pela auditoria especializada e identificando, ainda, inconsistências formais do Termo de Autocomposição, cuja correção indicou.
28. A AudSustentabilidade também se manifestou favoravelmente ao acordo. Em sua instrução, formulou sugestões de aperfeiçoamento do Termo; já no âmbito de seu corpo dirigente, propugnou condicionar a anuência a duas alterações de mérito — a obrigatoriedade de adesão em bloco para os processos tramitados e a vedação à adesão posterior para os processos em trâmite.
29. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) manifestou-se pela homologação da solução, com os ajustes acolhidos pela SecexConsenso, acompanhando-a, porém, com ressalvas relevantes. Advertiu que o juízo de vantajosidade pendeu excessivamente para a dimensão econômica e tributária, assentando-se em cenário de execução concentrada das sanções que reputou superestimado e calcado, em parte, nas projeções das próprias partes interessadas.
30. Ademais, ponderou que a análise consequencialista do art. 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb) reduziu a decisão a comparação binária — acordo ou execução integral —, sem cotejar

alternativas intermediárias. Dedicou, ainda, seção própria à proteção da vida e da saúde pública e à higidez do sistema sancionatório sanitário, corrigindo, inclusive, a premissa — recorrente nos autos — de que o novo regime teria eliminado as sanções interruptivas de atividade.

31. O *Parquet* suscitou, em adição, questão preliminar inédita sobre a representação de entidades associativas em comissões de solução consensual; levantou dúvidas quanto à assunção, sem análise amostral, de que o acervo convertido não encerra condutas de risco sanitário; objetou à redação da Cláusula Primeira do Termo; e sugeriu o aperfeiçoamento da própria IN-TCU 91/2022. Todas essas ponderações serão enfrentadas, uma a uma, ao longo deste voto.
32. Por fim, a Advocacia-Geral da União, no exercício da representação extrajudicial da União, fez juntar aos autos as manifestações que subsidiaram o assentimento jurídico do Poder Executivo. Essas manifestações analisaram os riscos das demandas judiciais, examinaram criticamente a Cláusula Sexta do Termo e concluíram pela juridicidade e pela vantajosidade da solução, opinando pela autorização do acordo desde que promovidos os ajustes formais sugeridos pela Procuradoria-Geral da União. Esse *iter* culminou no Despacho 278 do Ministro-Chefe da AGU, de 2/7/2026, que autorizou a realização do acordo.
33. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

II

34. Em processos de solução consensual, o controle exercido por este Tribunal não se confunde com o juízo substitutivo das escolhas próprias da Administração nem com o processo de controle externo tradicional. Cuida-se de ambiente de mediação e de negociação qualificada, no qual a Corte atua como garantidora da legalidade, da razoabilidade e da vantajosidade do ajuste para o interesse público, e não como instância revisora do mérito das concessões recíprocas.
35. Foi o que assentei no Acórdão 2.485/2024-TCU-Plenário, relativo à adaptação das concessões de telefonia fixa, ao consignar caber ao TCU, “*em seu permanente exercício da autocontenção, assegurar o espaço decisório necessário*” ao exercício das competências próprias da Administração, permitindo-lhe avaliar a oportunidade e a conveniência de suas escolhas. Dessa premissa decorre não caber ao Tribunal reabrir mesas de negociação nem reconfirmar o conteúdo do ajuste segundo sua própria conveniência, diretriz que este Colegiado reafirmou no Acórdão 2.186/2025, rel. Ministro Jorge Oliveira.
36. Autocontenção, porém, não é abdicação. A consensualidade não substitui legalidade nem fiscalização como dever; opera como técnica de regularização proporcional e equânime de situações que as vias ordinárias não resolvem senão a custo excessivo, sempre acompanhada de salvaguardas aptas a resguardar os interesses gerais — na linha do Acórdão 1.369/2025, rel. Ministro Bruno Dantas, que aprovou a solução consensual da rodovia Fernão Dias, cercando-a de mecanismos de governança e de proteção ao interesse público.
37. Incumbe ao Tribunal, assim, verificar com rigor a juridicidade da solução, sua vantajosidade em face da melhor alternativa no cenário de não acordo e a adequação e suficiência dos mecanismos de mitigação dos riscos moral e sistêmico, na forma do art. 7º-A, § 7º, da IN-TCU 91/2022. É dessa verificação, e não da reconfirmação do pactuado, que se extrai a legitimidade do endosso desta Corte.
38. Esses três vetores não se examinam de forma estanque, nem reclamam ordem rígida de exposição. No ambiente da consensualidade, a juridicidade não se esgota na conferência da solução com regras isoladas; ela é também — e sobretudo — a resultante da possibilidade jurídica da via eleita, da vantajosidade demonstrada em face das alternativas e da suficiência das salvaguardas contra comportamentos oportunistas. O parâmetro de aferição não é o da legalidade estrita, mas o da juridicidade, a exigir que o ajuste se ancore no ordenamento jurídico como um todo — o conjunto sistêmico de regras e princípios que informam o Direito Administrativo.
39. Por essa razão, o exame que segue parte dos pressupostos processuais e da legitimidade das partes. Avança, depois, sobre a vantajosidade da solução e a suficiência dos mecanismos de

mitigação de riscos, enfrentando as condicionantes da unidade especializada e as ressalvas do MPTCU. Desemboca, por fim, no juízo de juridicidade, que, alimentado pelas etapas anteriores, pode então ser conclusivo. Encerro com o equacionamento das correções formais do instrumento, que condicionam a sua eficácia.

III

40. Os pressupostos de admissibilidade e de processamento se encontram satisfeitos. A solicitação foi formulada por autoridade legitimada (art. 2º, inciso I, da IN-TCU 91/2022) e a Comissão foi regularmente constituída, com composição plural. A proposta, por fim, alcançou a concordância exigida pelo art. 8º da Instrução Normativa, que reclama a anuência das partes externas e de ao menos uma das unidades do TCU participantes. O requisito foi amplamente atendido, visto que a SecexConsenso concordara integralmente com a solução e a própria AudSustentabilidade, conquanto tenha apostado condicionantes, anuiu às minutas como integrante da Comissão.
41. Merece exame detido a questão preliminar levantada pelo *Parquet* quanto à legitimidade das entidades do setor produtivo. De fato, o caso é inédito. Diferentemente dos precedentes deste Plenário, em que a comissão reunia as próprias partes da relação controvertida, aqui se compôs litígio administrativo coletivo em torno de direitos individuais homogêneos — situações jurídicas ontologicamente individuais, unidas pela origem comum da suspensão pandêmica das execuções e da transição de regime. As associações atuaram, nesse quadro, como articuladoras dos interesses das respectivas categorias econômicas, sem mandatos específicos dos administrados.
42. Não desconheço que a tese fixada no Tema 82 da Repercussão Geral (RE 573.232, rel. para o acórdão Ministro Marco Aurélio) é restritiva ao reputar insuficiente a previsão estatutária genérica e exigir autorização expressa dos associados — ainda que deliberada em assembleia — para atuação de associações na defesa de direitos dos filiados.
43. A própria AGU alertou, ademais, que parte das ações judiciais mapeadas diz respeito a empresas estranhas aos quadros das associações e mesmo a setores diversos. A reserva, no entanto, resta superada no caso concreto por três razões que se somam.
44. Primeiro porque a representatividade das entidades é notória e já vinha sendo reconhecida pelo próprio Mapa em suas interlocuções coletivas. Segundo — e decisivamente — porque o produto das tratativas não é acordo que vincule administrados, mas modelo geral de adesão no qual nenhum agente é alcançado sem o seu consentimento expresso, formalizado empresa a empresa. Sua disciplina geral será veiculada por portaria ministerial, ato normativo que supre, com publicidade e isonomia, o déficit de representação apontado. Terceiro porque a amplitude dos debates — envolvendo a realização de Painel de Referência em 3/3/2026, com a participação do então Ministro da Agricultura, de representantes do setor produtivo, do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (Anffa Sindical) e da Comissão Especial de Recursos de Defesa Agropecuária (Cerde) — assegurou a participação e o controle social na resolução da controvérsia, em consonância com o art. 7º-A, §§ 2º e 5º, da IN-TCU 91/2022.
45. A consequência prática da preliminar, todavia, deve ser extraída — e o será. A Cláusula Primeira do Termo, ao enunciar que “*as partes promovem o encerramento consensual dos litígios*” e “*se comprometem a adotar medidas cabíveis para extinção dos processos judiciais*”, diz mais do que as associações podem prometer porquanto compromete, em nome de terceiros, aquele que não lhes outorgou poderes. A redação deve ser circunscrita aos administrados efetivamente aderentes, na linha da objeção do MPTCU, o que incluo no rol de correções formais tratado ao final deste voto.
46. Acolho, igualmente, a sugestão de que se estude, em sede própria, o aperfeiçoamento da IN-TCU 91/2022 quanto à aferição da legitimidade de entidades representativas — apresentação

de estatuto e de autorização assemblear específica —, questão que transcende o caso concreto e recomenda tratamento normativo uniforme.

IV

47. A vantajosidade, nos termos do art. 7º-A, § 7º, inciso II, da IN-TCU 91/2022, há de ser aferida em comparação à melhor alternativa no cenário de não acordo, sob a perspectiva consequencialista que o art. 20 da Lindb impõe ao controle — o que pressupõe, antes de tudo, construir com realismo esse cenário alternativo.
48. A Comissão erigiu essa demonstração sobre contrafactual severo. Projetou que a execução do acervo de suspensões e interdições paralisaria plantas industriais, com frustração tributária diária nas três esferas federativas, e comprometeria centenas de milhares de toneladas de alimentos destinadas ao mercado interno e à exportação. Poria em risco, ainda, empregos e produtores integrados e chegaria a exercer pressão inflacionária — a ponto de qualificar a execução das penalidades, sob o critério de eficiência de Pareto, como situação em que “todos perdem” — o Estado, as empresas e a sociedade.
49. O MPTCU opôs a essas projeções reparos que reputo judiciosos e mais aderentes à realidade. Observou que a execução massiva e simultânea não é desfecho provável do não acordo pois os processos têm ritmos próprios e comportam escalonamento temporal, impugnação judicial individualizada e a natural sensibilidade institucional do órgão fiscalizador quanto a impactos concentrados sobre regiões e cadeias produtivas.
50. Anotou, ademais, que os cálculos foram modelados sobre plantas de grande porte, quando o universo de 379 agentes sancionados é heterogêneo e inclui pessoas físicas, o que introduz viés de escala e superdimensiona as perdas projetadas. E advertiu que a análise se reduziu a comparação binária entre o acordo e a execução integral, sem cotejar alternativas intermediárias plausíveis, como a execução estratégica e o escalonamento das penalidades no tempo.
51. Acolho as críticas e delas extraio consequência de método. A quantificação das perdas atribuídas ao cenário de não acordo constitui modelagem econômica prospectiva, não conjunto de valores aferidos nos autos, e será considerada, quando muito, como indicação da ordem de grandeza do custo social de eventual execução em larga escala. Por isso, a demonstração da vantajosidade não repousará na ameaça de colapso do abastecimento ou de frustração arrecadatória em bloco — nem, em sentido oposto, na suposição de êxito certo da Administração no contencioso.
52. Afastadas as projeções superestimadas, o cenário de não acordo que remanesce é menos alarmante, porém mais prejudicial ao interesse público, marcado pela incerteza e pela heterogeneidade dos desfechos. As 116 ações em curso na primeira instância da Justiça Federal — cujos valores de causa somam cerca de R\$ 241,7 milhões — vêm sendo decididas, em sua maioria, desfavoravelmente à União, consoante levantamento realizado pela Procuradoria Nacional da União de Políticas Públicas (PNPP/PGU), da AGU.
53. Esse quadro não contradiz a orientação do Superior Tribunal de Justiça que, como exporei adiante, ampara a tese da Administração. Os juízos de primeiro grau têm acolhido teses de retroatividade benéfica e de anacronismo do marco revogado, como registrado no próprio Painel de Referência realizado pela SecexConsenso. A reversão desses provimentos nas instâncias superiores, conquanto provável, consumiria anos de litígio, a ilustrar o custo de fazer prevalecer a tese fazendária.
54. A esse quadro se somam a multiplicação de teses de defesa na transição de regimes e a criação, pela Lei 14.515/2022, de terceira instância recursal de composição heterogênea, com assento do próprio setor produtivo, instituída pelo art. 37 daquela lei, a introduzir variável adicional no cálculo de cada litigante. O produto esperado do contencioso é, assim, disperso no tempo, desigual entre casos idênticos e de realização duvidosa.

55. E mesmo na hipótese de êxito da Administração sobressai paradoxo, pois a vitória significaria executar, anos depois dos fatos, penalidades de suspensão e de interdição, com a paralisação de plantas industriais e os correspondentes efeitos sobre arrecadação, emprego, exportações e abastecimento. Seria custo social realizado sem o correlato ganho preventivo, porquanto a função dissuasória dessas sanções foi corroída precisamente pelo decurso do tempo.
56. O tempo, aliás, não é elemento neutro nesse cenário; trabalha contra a Administração. As penalidades do acervo foram aplicadas entre 2017 e 2022 e têm a execução suspensa desde então por atos da própria Administração — primeiro em razão da pandemia e atualmente por força da Portaria Mapa 869/2025, editada na pendência desta solução consensual. A pretensão de executá-las sujeita-se, porém, a prazos prescricionais, regidos na esfera federal pela Lei 9.873/1999, e a aptidão daqueles atos suspensivos para obstar a fluência desses prazos é, ela própria, questão jurídica controvertida.
57. No cenário de não acordo, portanto, o universo de penalidades efetivamente exigíveis tende a encolher a cada ano de litígio, e parcela do passivo pode simplesmente perecer pela passagem do tempo. O produto esperado do contencioso não é apenas incerto e diferido; é um ativo em depreciação.
58. Postas essas premissas, os desfechos possíveis do não acordo se reduzem a três ramos, e nenhum deles favorece o interesse público. Se a União for derrotada no contencioso, perde o passivo sancionatório e ainda arca com a sucumbência; se vencer e executar, realiza tardiamente o custo social da paralisação, sem nada acrescer em prevenção; se vencer e não executar em tempo útil, assiste à sanção envelhecida esvair-se entre recursos, instâncias e prazos prescricionais. Em qualquer ramo dessa árvore de decisão, o resultado é inferior ao que o acordo entrega.
59. A solução consensual, ao converter a própria vitória potencialmente lesiva em recuperação pecuniária imediata, proporcional e desde logo exigível, com preservação da continuidade das atividades produtivas, mostra-se superior a todos os cenários alternativos. É esse — e não a aritmética de perdas projetadas — o cerne do juízo de conveniência que o art. 20 da Lindb exige. A alternativa contenciosa é incerta, heterogênea e custosa; já a via consensual entrega resultado certo, uniforme e imediato.
60. Antes de avançar, duas ponderações, colhidas das ressalvas do *Parquet*, balizam o alcance dessa conclusão. O montante global de R\$ 32,28 milhões constitui estimativa de teto, dependente da decisão descentralizada de 379 pessoas físicas e jurídicas com incentivos heterogêneos. A certeza que o acordo entrega diz respeito a cada conversão efetivada — valor líquido, exigível e livre de contencioso —, e não ao volume agregado. Sua eventual não realização integral não compromete a validade da solução, pois a vantajosidade se afere pela qualidade do desenho do ajuste e pela superioridade da via consensual sobre a alternativa contenciosa, não pelo que se venha efetivamente a arrecadar.
61. Além disso, o benefício de liberação da capacidade fiscalizatória do Mapa deve ser tomado com temperança, uma vez que a operacionalização de adesões individualizadas — instrução, homologação, parcelamentos, verificação de desistências judiciais, na forma da Cláusula Décima do Termo — tem custos administrativos próprios. Trata-se de ganho plausível, mas não de fundamento necessário da vantajosidade, que subsiste sem ele.
62. Aferido o cenário alternativo, cabe verificar se a resposta pecuniária pactuada guarda proporção com as condutas sancionadas — exame que, aqui, cumpre dupla função pois a precificação por valor diário não é decorrência automática da lei, mas construção metodológica da Comissão, cuja validade depende justamente dessa justificação.
63. A construção, a meu ver, sustenta-se. A ancoragem no teto legal da multa da própria Lei 7.889/1989, monetariamente atualizado, confere densidade jurídica ao modelo e mitiga o risco de arbitrariedade, como reconheceu o próprio MPTCU. Os valores diários jamais excedem o que esse teto, dividido pela menor duração legal da suspensão, autoriza. A matriz de gravidade

- e porte assegura, ainda, que a intensidade da resposta acompanhe a reprovabilidade da conduta e a capacidade econômica do infrator, evitando efeitos regressivos sobre os pequenos agentes.
64. A dosimetria original, por sua vez, não é abandonada, mas incorporada, pois os dias fixados em cada decisão — já modulados pelas atenuantes e agravantes do caso — permanecem como base de cálculo.
65. À objeção de que a padronização dos parâmetros — notadamente o valor diário uniforme dos processos em trâmite — sacrificaria a individualização plena da resposta sancionatória, respondo com o traço estrutural do modelo, que é a voluntariedade. Em desenho de adesão facultativa, o administrado que repute o parâmetro desajustado ao seu caso simplesmente não adere, conservando íntegras todas as vias de defesa. A individualização plena é substituída, aqui, pelo consentimento — que é, no limite, a mais exigente das formas de individualização porquanto nenhum parâmetro alcança quem não o aceitar.
66. Afasto, na sequência, a alegação de majoração indireta das penalidades, que constituía o núcleo da controvérsia originária entre o ministério e o setor regulado. Sua improcedência não decorre do fato de que os valores convertidos permanecem aquém do teto histórico — premissa que não corresponde à metodologia, visto que, multiplicado o valor diário pelo número de dias, a obrigação resultante supera R\$ 15.648,52 sempre que a suspensão exceder a âncora de duração, como ilustra o próprio Relatório da Comissão ao converter suspensão de sete dias para infração gravíssima de empresa de maior porte, em R\$ 36.513,19.
67. A improcedência repousa em fundamento diverso e mais consistente. A suspensão era penalidade restritiva de atividade, dosada em dias e desprovida de base pecuniária própria, de modo que sua conversão em obrigação monetária não agrava nem majora multa preexistente alguma. O limite histórico de 25.000 BTN, por seu turno, não opera como teto nominal por infração a ser respeitado pelos totais, mas como referência de proporcionalidade que ancora a fixação do valor diário — e é nesse plano, o do valor por dia, que a contenção se verifica integralmente.
68. O cotejo com o regime de multa substitutiva do Decreto 12.502/2025, que regulamenta a Lei 14.515/2022, serve de referência orientadora, não de parâmetro vinculante porquanto aquele regime tem por objeto a conversão de sanções de suspensão ou cassação de registro aplicadas sob o novo marco, realidade distinta da do passivo destes autos. Eventual diferença de precificação em favor do acordo não traduz, por si, subprecificação; pode refletir a real diferença de gravidade entre o embaraço à fiscalização e as infrações a que se dirige a dosimetria mais severa do novo regime. De resto, a Comissão se valeu do próprio decreto, em seus arts. 10, § 5º, e 12, como baliza analógica para os descontos por adesão e para o parcelamento, o que reforça a coerência sistêmica do desenho, na linha, aliás, de prática já consolidada na Administração, a exemplo da matriz de descontos por instância prevista no art. 88 da Resolução-ANTT 6.053/2024.
69. Em suma, a vantajosidade da solução resiste ao teste mais exigente que se lhe poderia opor. Construído o cenário de não acordo com o realismo reclamado pelo MPTCU — sem o socorro das projeções catastróficas que instruíram os trabalhos da Comissão —, ainda assim todos os desfechos possíveis do contencioso se revelam inferiores ao que o acordo entrega, e o passivo que se pretende recuperar deprecia a cada ano de litígio. Aferida, pois, pela qualidade do desenho, tenho por demonstrada a vantajosidade da solução.

V

70. Passo à adequação e à suficiência dos mecanismos de mitigação dos riscos moral e sistêmico, inclusive quanto à prevenção de comportamentos oportunistas, conforme preconiza o art. 7º-A, § 7º, inciso III, da IN-TCU 91/2022.
71. O risco moral — de que a conversão funcione como prêmio ao inadimplemento ou estimule condutas infracionais futuras — encontra-se mitigado por conjunto de salvaguardas estruturais. Concorrem para contê-lo a delimitação temporal estrita do objeto, que abrange exclusivamente

as sanções aplicadas entre 29/3/2017 e 29/12/2022, de modo que as infrações posteriores se submetem integralmente ao novo regime; a proporcionalidade das multas, calibradas por gravidade e porte; e a exigência de quitação integral de todos os componentes pecuniários vinculados à infração — inclusive as multas sancionatórias cumuladas e sem nenhum alcance sobre os créditos já inscritos em dívida ativa —, o que afasta perdão ou remissão de qualquer espécie. Somam-se o caráter irrevogável e irretratável da adesão, com renúncia ampla a impugnações, e a exclusão das hipóteses de risco higiênico-sanitário, que preserva incólume o poder de polícia sanitário.

72. Como bem sintetizou a SecexConsenso, o aderente não obtém benefício gratuito pois paga a totalidade do que deve, acrescida da multa compensatória pela conversão da suspensão, e ainda desiste de todas as ações em curso.
73. O risco sistêmico — de que o ajuste fragilize a autoridade regulatória do Mapa e sinalize aos regulados a negociabilidade das sanções — é reprimido, primeiro, pela natureza excepcional e irrepetível do passivo, fruto de conjunção singular de sucessão normativa e suspensão pandêmica de execuções, e, segundo, pela cláusula expressa de que o acordo não se presta a firmar precedentes nem teses de interpretação jurídica, como estampam as Cláusulas 1.2 e 2.3 do Termo.
74. Mas é sobretudo a arquitetura do novo regime sancionador que assegura a integridade prospectiva do sistema — e aqui enfrento, com análise própria, a correção de premissa suscitada pelo MPTCU, apoiado em manifestação da Anffa Sindical. Diversamente do que se afirmou em algumas passagens dos autos, a Lei 14.515/2022 não desarmou o Estado de respostas interruptivas de atividade; ela as reconfigurou, como exposto no início deste voto.
75. A suspensão subsiste como medida cautelar de aplicação imediata, com aptidão dissuasória até superior à da antiga sanção, porque independe do desfecho do processo. O rol de sanções definitivas, de sua parte, contempla a suspensão e a cassação de registro, de cadastro ou de credenciamento, de efeitos práticos equivalentes aos da antiga pena — verdadeira continuidade normativo-típica, como pontuou o *Parquet*.
76. O que o novo regime efetivamente não contém é a suspensão de atividades como sanção definitiva para o embaraço à fiscalização, precisamente a hipótese do passivo destes autos, que remanesce como fundamento de medida cautelar.
77. Sendo assim, de um lado, para as infrações futuras, a força dissuasória permanece intacta, sujeitando o infrator à paralisação cautelar imediata e, conforme o caso, à suspensão ou cassação de registro. De outro, ao admitir a conversão dessas sanções em multa mediante termo de ajustamento de conduta, nos moldes do art. 37, § 3º, o próprio legislador de 2022 elegeu a resposta pecuniária condicionada como alternativa preferencial à interrupção definitiva — convergência axiológica que, sem constituir o fundamento normativo do acordo, demonstra caminhar a solução pactuada na direção do atual regime, e não contra ele.
78. Há, por fim, contraposição que não se deve ocultar e que perpassa toda a controvérsia. De um lado estão a voluntariedade e a atratividade da adesão, condições para que o acordo alcance escala e produza os efeitos esperados; de outro, o risco de seleção adversa e de adesão estratégica, pelo qual o setor poderia incluir no ajuste apenas processos de seu interesse ou postergar a adesão como tática.
79. O desenho da solução — em especial a matriz de descontos decrescentes por instância e o regime mais oneroso reservado ao aderente retardatário, já examinados — endereça, a meu ver e de modo suficiente, esse risco, conferindo à adesão precoce feições de estratégia economicamente dominante.
80. É essa mesma equação, contudo, que dá arrimo às condicionantes propostas pela unidade especializada, que passo a examinar.

81. O corpo dirigente da AudSustentabilidade propôs condicionar a anuência do Tribunal a duas alterações de mérito. Pretende, de um lado, a obrigatoriedade de adesão em bloco dos processos já transitados em julgado — a empresa aderente incluiria, automaticamente, a totalidade de seus processos tramitados. Defende, de outro, a vedação à adesão posterior dos processos em trâmite após o encerramento do prazo definido pela portaria ministerial.
82. Antes de examinar-lhes o mérito, cabe explicitar a consequência processual de seu eventual acolhimento. No rito da solução consensual, condicionar a aprovação a tais alterações equivale a sugerir alterações na forma do art. 11 da IN-TCU 91/2022, o que abre às partes externas o prazo de 15 dias para manifestação, consoante o art. 11, § 1º, e implica o arquivamento dos autos caso qualquer delas discorde, ainda que parcialmente, nos termos do § 2º do mesmo artigo.
83. Acompanho, no ponto, a ponderação da SecexConsenso. As questões suscitadas não constituem elementos novos ou supervenientes — foram debatidas no âmbito da Comissão, da qual a própria unidade especializada participava, e sopesadas pelas partes na construção do ajuste. Encerrada a negociação e consolidada a proposta, a reabertura da fase de conformação material do acordo, por via de condicionantes apostas no exame final, tende a deslocar o centro do debate de volta à lógica adversarial, que a consensualidade visa precisamente superar.
84. Examino, ainda assim, o mérito de cada condicionante, pois é a discricionariedade da Administração e a vantajosidade global do ajuste — e não apenas a economia processual — que recomendam a sua não adoção.
85. Quanto à adesão em bloco dos processos tramitados, reconheço a pertinência teórica da preocupação com a seleção adversa, porquanto é plausível que empresas detentoras de informação assimétrica sobre seus processos tendam a incluir no acordo apenas aqueles em que a conversão lhes seja mais vantajosa.
86. Esse risco, contudo, mostra-se suficientemente diminuído pelos elementos estruturais já examinados — em especial a renúncia irrevogável a recursos e ações e o caráter singular do passivo, que reduzem o potencial de dano sistêmico de eventual seletividade pontual.
87. Em contrapartida, a imposição de adesão compulsória em bloco pode produzir efeito inverso ao pretendido. Ao exigir que a empresa assuma, de uma só vez, o ônus integral de todos os seus processos tramitados, tenderia a afastar do acordo, em especial, os agentes de menor capacidade financeira, reduzindo o universo de processos saneados e comprometendo o próprio objetivo de pacificação em larga escala — como, aliás, concluiu a Comissão e ratificou a SecexConsenso.
88. Quanto à vedação à adesão posterior dos processos em trâmite, a cláusula tal como construída reflete escolha técnica equilibrada. Ela não configura salvo-conduto, uma vez que a adesão tardia submete a empresa ao regime mais oneroso dos processos tramitados, acrescido da atualização pela Selic, o que impõe custo financeiro crescente à postergação e funciona como incentivo à adesão precoce, à semelhança da matriz de descontos por instância.
89. A supressão da faculdade de adesão posterior poderia reduzir a adesão global — notadamente das empresas com processos em estágio inicial e expectativa razoável de êxito —, comprometendo o objetivo de resolução integral do passivo. Preservaria, para a parcela não aderente, exatamente o risco que a solução busca evitar — o de execução das suspensões e fechamento de plantas —, sem oferecer à Administração alternativa ao prosseguimento do contencioso.
90. E, no limite, a imposição de adesão irrestrita e sem retorno tangenciaria o cerceamento do direito de defesa, ao impedir que o administrado reserve para si a discussão de processos eventualmente eivados de vício ou desproporcionalidade.
91. Perfilho, portanto, o entendimento do MPTCU e da SecexConsenso para não acolher as condicionantes propostas, preservando a solução tal como construída pela Comissão.

92. Enfrento, neste passo, as ressalvas formuladas pelo Ministério Público junto ao TCU. Nenhuma delas infirma a solução; todas, porém, recomendam calibrar os fundamentos desta decisão e reforçar as salvaguardas de sua implementação — e é justamente essa a função que lhes atribuo, acolhendo-as como razões de moderação e de vigilância.
93. O núcleo da contribuição do *Parquet* está na crítica de método, e a ela dou o devido destaque. O parecer expôs, com razão, as supervalorações que contaminavam a análise consequencialista dos autos — o cenário de execução concentrada e simultânea tomado como certo, as perdas modeladas sobre plantas de grande porte e reproduzidas, em parte, das projeções das próprias partes interessadas, a comparação binária entre o acordo e o colapso, a arrecadação projetada tratada como receita assegurada e os benefícios administrativos sobreavaliados.
94. A advertência transcende este processo. A análise de consequências exigida pelo art. 20 da Lindb só cumpre a sua função se operar com premissas realistas e cenários plausíveis; alimentada por hipóteses extremas, tende a degradar-se em retórica de reforço das posições dos interessados e amplifica artificialmente os custos do não acordo.
95. A ressalva mais densa toca à higidez do sistema sancionatório sanitário, traduzida no receio de que a presente solução consensual seja lida como sinal de que a aplicação das sanções mais gravosas seria, em si, contrária ao interesse público, enfraquecendo a força dissuasória da fiscalização agropecuária.
96. Ocorre que a presente homologação não encerra o juízo de que a aplicação da suspensão e da interdição de atividades seja contrária ao interesse público. Tais respostas permanecem legítimas, necessárias e plenamente operantes para os casos graves — hoje sob a forma da medida cautelar do art. 26, inciso II, e das sanções de suspensão e cassação de registro do art. 27 da Lei 14.515/2022, como antes analisado.
97. Quando alguma atividade representar risco à saúde pública, não só pode, como deve, ser paralisada. Nenhum cálculo de arrecadação, emprego ou abastecimento há de prevalecer sobre a proteção da vida humana.
98. Por isso, não subscrevo as formulações mais amplas do Relatório da Comissão — designadamente a de que a execução das suspensões configuraria cenário em que “todos perdem” —, que, tomadas como razão de decidir, emitiriam sinalização indevida contra a qual adverte o *Parquet*. A solução ora chancelada não traduz orientação geral de renegociabilidade de penalidades nem inaugura expectativa de futuras composições da espécie — o conhecido efeito “Refis” —, circunscrevendo-se a passivo histórico e delimitado no tempo.
99. Ainda no terreno da proteção sanitária, o MPTCU registrou dúvida pertinente, isto é, a de ter a Comissão assumido, sem análise amostral, que a totalidade das sanções convertidas decorre de mero embaraço à fiscalização, quando o rol de infrações prevalentes do próprio Relatório — prestar informação falsa ou fraudar registro, usar material apreendido ou produto condenado, descumprir determinação sanitária, comercializar produto sem comprovação de procedência — sugere que algumas condutas podem encerrar risco à saúde pública.
100. O Termo de Autocomposição, é certo, já exclui de seu objeto, em sua Cláusula 1.3, as hipóteses de risco ou ameaça higiênico-sanitária. Reputo, todavia, que essa exclusão não pode operar como cláusula meramente nominal.
101. Cuida-se de norma operativa. Ela impõe ao Mapa — detentor da competência e da capacidade técnica para o juízo de gravidade — o dever de aferir, no exame de cada adesão, a inexistência de conteúdo higiênico-sanitário na infração a converter. Cabe-lhe recusar a conversão sempre que a conduta, ainda que rotulada como embaraço, encerrar risco à saúde pública. O mesmo filtro deverá barrar adesões relativas a autuações estranhas ao recorte temporal do acordo ou a setores não abrangidos pelo seu objeto, risco igualmente mapeado pela AGU.

102. Essa triagem constitui condição de eficácia da própria exclusão pactuada e será objeto de atenção específica no monitoramento a cargo desta Corte, na forma do art. 13 da IN-TCU 91/2022, como sugeriu o MPTCU.

VIII

103. Percorridos os vetores da vantajosidade e da mitigação de riscos, o juízo de juridicidade pode agora ser formulado de modo sintético — não porque seja menos importante, mas porque as seções anteriores já lhe demonstraram os pressupostos materiais, quais sejam, a proporcionalidade da resposta pactuada e a suficiência das salvaguardas.
104. No que atine à possibilidade jurídica da composição, tem-se que o objeto do acordo é disponível. Não se transaciona aqui o poder de polícia, não se anistiam infrações nem se renuncia a deveres reconhecidos por orientação geral — o que o art. 26, § 1º, inciso III, da Lindb veda —; negocia-se, tão somente, o modo de liquidação de passivo sancionador excepcional, cuja executabilidade se tornou incerta e controvertida.
105. Para situações assim, o citado art. 26, conjugado com os arts. 1º e 4º-A da Lei 9.469/1997, autoriza a autoridade administrativa a celebrar compromisso destinado a eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público. Acordos substitutivos de sanções, de resto, não são novidade na prática administrativa. Este Tribunal já lhes reconheceu a juridicidade, condicionada a exigências de racionalidade, fundamentação e vantajosidade — a exemplo do exame da conversão de multas ambientais pelo Ibama (Acórdão 1.348/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).
106. Convém demarcar, nesse passo, que a base normativa do acordo não é a Lei 14.515/2022 nem o Decreto 12.502/2025, visto que o regime de termo de ajustamento de conduta e de multa substitutiva desses diplomas tem por objeto a conversão de sanções de suspensão ou cassação de registro aplicadas sob o novo marco, ao passo que o passivo destes autos diz respeito à suspensão de atividades imposta, sob o regime revogado, por embaraço à fiscalização. A juridicidade da conversão há de ser buscada, portanto, na cláusula geral de consensualidade do art. 26 da Lindb — o que não impede, como visto, que o novo regime forneça referências analógicas de parâmetros.
107. Quanto à higidez das sanções convertidas, premissa de toda a operação, o arrimo está no princípio *tempus regit actum* e na orientação hoje prevalecente no STJ de que a penalidade administrativa se rege pela lei vigente à época do fato, somente se admitindo a retroatividade da norma sancionadora mais benéfica mediante previsão legal expressa. A orientação foi reafirmada, recentemente, em caso factualmente análogo ao presente, no qual a Segunda Turma daquela Corte enfrentou precisamente a transição entre a Lei 7.889/1989 e a Lei 14.515/2022 e afastou a retroatividade benéfica da nova disciplina²⁰.
108. Tal diretriz, convergente com os pareceres da AGU que instruem os autos, torna remoto o risco de prevalência da tese contrária, sustentada pelo setor regulado. Subsiste, é certo, risco residual — decisões de primeiro grau majoritariamente desfavoráveis à União e correntes pretéritas favoráveis à retroatividade benéfica —, mas, longe de infirmar a solução, reforça a conveniência de equacionar o passivo pela via consensual em vez de submetê-lo à incerteza de contencioso prolongado.
109. No que diz respeito à proporcionalidade da conversão, como visto, a validade encontra justificação na ancoragem ao teto legal da própria norma de regência dos fatos e na gradação por gravidade e porte. A proporcionalidade da dosimetria sustenta, a um só tempo, a juridicidade e a vantajosidade do ajuste, sem que a suficiência de um vetor supra eventual deficiência de outro.

²⁰ STJ, REsp 2.204.700, Rel. Min. Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado por unanimidade (acórdão publicado em abril de 2026)

110. Por fim, registro a regularidade do processo de formação da vontade da Administração. O art. 26 da Lindb condiciona o compromisso à oitiva do órgão jurídico. Aqui, a solução conta não com mera oitiva, mas com o assentimento qualificado e escalonado da Advocacia-Geral da União, materializado nos pareceres da Consultoria Jurídica junto ao Mapa, na análise de risco judicial da Procuradoria-Geral da União, no parecer conclusivo da Subconsultoria-Geral de Representação Extrajudicial pela juridicidade e vantajosidade do termo e na autorização expressa do Advogado-Geral da União para celebração do acordo.
111. Sob esses quatro pontos — possibilidade jurídica da via eleita, higidez das sanções subjacentes, proporcionalidade da conversão e regularidade do assentimento da União —, e alimentado o juízo pelas conclusões das seções anteriores quanto à vantajosidade e à suficiência das salvaguardas, reputo atendido o requisito da juridicidade.

IX

112. Resta equacionar as imperfeições formais do instrumento, apontadas de forma convergente pela SecexConsenso e pela Advocacia-Geral da União — saneamento que, adiante, não constitui obstáculo à aprovação, mas condição de eficácia da solução aprovada.
113. A Procuradoria-Geral da União, no exame da Cláusula Sexta, identificou três imperfeições principais. O instrumento emprega extensivamente o termo “renúncia” nas Subcláusulas 6.1 a 6.1.6, ao passo que o subitem 7.5 prevê a extinção dos feitos com fundamento no art. 487, inciso III, alínea “b”, do Código de Processo Civil — homologação de transação —, institutos que não se confundem.
114. A Subcláusula 6.1.2, por sua vez, enuncia renúncia incondicional sem ressaltar expressamente a exceção da Subcláusula 6.1.3, relativa às ações que discutem as multas decorrentes da Medida Provisória 772/2017. E o subitem 6.1.5 condiciona a autocomposição à “renúncia prevista na cláusula 6.1.3”, quando esse dispositivo veicula exceção à renúncia, e não renúncia propriamente dita — além de remeter à inexistente cláusula 6.13.
115. A SecexConsenso, por sua vez, já identificou inconsistências de numeração e de remissão em diversas cláusulas — subitens duplicados, supressão de itens intermediários, remissões a dispositivos inexistentes —, além de anotação editorial remanescente no corpo do instrumento e de erros materiais de grafia e de referência (peça 47, §§ 124-131).
116. Nenhum desses apontamentos alcança o mérito da solução. Como reconhece a própria Subconsultoria-Geral, as sugestões “*não possuem o objetivo de alterar o mérito da solução consensual firmada entre as Partes, mas apenas corrigir erros de caráter formal e técnico*”. Já a SecexConsenso consignou que as inconsistências, “*embora não comprometam a validade jurídica nem o conteúdo substantivo do acordo pactuado*”, demandam correção formal; trata-se, pois, de depuração redacional, que não configura sugestão de alteração de mérito na acepção do art. 11, *caput*, da IN-TCU 91/2022.
117. Quanto ao primeiro ponto — renúncia e transação —, não vislumbro incompatibilidade conceitual. A autocomposição é negócio jurídico bilateral autorizado pelos arts. 1º e 4º-A da Lei 9.469/1997 e pelo art. 26 da Lindb, para a qual renunciar às ações judiciais é condição essencial, consoante a Subcláusula 6.1.6 — o continente é a transação; e o conteúdo processual, a renúncia. O desajuste reside exclusivamente na tipificação processual do subitem 7.5.
118. Eleita a via da renúncia ao direito sobre o qual se fundam as ações, a extinção se dará com fundamento no art. 487, inciso III, alínea “c”, do CPC, solução que produz resolução de mérito em face do aderente, blinda o acordo contra a repositura das demandas e se harmoniza com a Subcláusula 2.2, que afasta o reconhecimento de qualquer ilegalidade pela União. Indico-a como preferencial, sem prejuízo de as partes, com o auxílio da AGU, optarem por uniformizar integralmente o instrumento na via da transação — o que não se admite é a convivência ambígua das duas terminologias.
119. Quanto aos demais pontos, a relação entre as Subcláusulas 6.1.2 e 6.1.3 é de regra e exceção — técnica legítima e deliberada que preserva a discussão judicial das multas da



Medida Provisória 772/2017, tema estranho ao objeto pacificado —, a demandar apenas ressalva expressa; e o subitem 6.1.5 contém simples erro de remissão interna.

120. Anoto, em linha com a Procuradoria-Geral da União, que, nos feitos alcançados pela exceção, a extinção será parcial, na forma do art. 354, parágrafo único, do CPC, prosseguindo o feito quanto às multas excepcionadas. Por isso, o futuro Termo de Adesão deverá indicar, para cada auto de infração, se a extinção pretendida será total ou parcial, na linha do conteúdo mínimo preconizado pela Nota Jurídica 04301/2026/PGU/AGU.
121. A esses ajustes se soma a correção da Cláusula Primeira, destinada a circunscrever o compromisso de extinção de ações aos administrados efetivamente aderentes. Ajunta-se também a uniformização do marco temporal de adesão e da data-base de atualização, mediante a adoção da publicação da portaria ministerial como termo inicial único. O aperfeiçoamento, proposto pela AudSustentabilidade e acolhido pela SecexConsenso, sana ambiguidade interna do próprio Termo e confere simultaneidade e isonomia à ciência de todos os administrados, sem alterar a substância econômica do ajuste.
122. Espera-se, ademais, que a portaria ministerial que regulamentará a adesão discipline com clareza as regras de transição, inclusive relativamente aos reflexos da suspensão das execuções sobre os prazos prescricionais, ponto essencial à segurança jurídica da implementação e que será acompanhado no monitoramento do acordo.
123. Ocorre que a versão do Termo de Autocomposição constante dos autos não incorpora essas correções — o que se explica pela cronologia do feito. O instrumento foi consolidado pela Comissão em 10/4/2026, antes das instruções das unidades técnicas e das manifestações da AGU que identificaram os ajustes.
124. A própria autorização do Advogado-Geral da União foi antecedida de despacho que a condicionou a que fossem “*promovidas alterações à minuta do termo, sugeridas pela Procuradoria-Geral da União*”. O condicionamento da eficácia da homologação à consolidação do texto não traduz, portanto, cautela excessiva deste Tribunal, mas convergência de todos os órgãos que examinaram o instrumento.
125. Por isso, proponho a seguinte disciplina para acompanhar a aprovação da solução. As partes apresentarão, no prazo de 30 dias, a versão consolidada do Termo de Autocomposição, com a anuência expressa de todas elas — exigência que decorre da natureza negocial do instrumento e que satisfaz, materialmente, a garantia do art. 11, § 1º, da IN-TCU 91/2022 —, incorporando exclusivamente as correções formais e os ajustes redacionais indicados na instrução da SecexConsenso (peça 47, p. 24-26 e 28-29) e no quadro consolidado de sugestões da Nota Jurídica 04301/2026/PGU/AGU (peça 62, p. 8-9), além da adequação da Cláusula Primeira, na forma da minuta de acórdão que submeto a este Colegiado. Ficam ressalvadas, por não acolhidas, as sugestões condicionadas à adesão em bloco dos processos tramitados (peça 47, itens 134 e 136).
126. Essa disciplina se apoia no princípio da instrumentalidade das formas. O rito dos arts. 11, §§ 1º a 3º, e 12 da IN-TCU 91/2022 destina-se a resguardar o consenso contra alterações de mérito sugeridas pelo Plenário — tanto que reserva a oitiva do Ministério Público às alterações de caráter substantivo. Em se tratando de depuração redacional já assentida por todos os órgãos que examinaram o instrumento, essa finalidade é integralmente alcançada pela anuência expressa das partes à versão consolidada e pelo atestado de conformidade da SecexConsenso, na linha do art. 11, § 3º, inciso I, sem impor nova rodada procedimental desprovida de utilidade.
127. Feita a atestação, o termo estará apto à assinatura pela Presidência desta Corte, sem necessidade de novo pronunciamento do Plenário.

X

128. Em síntese, a solução consensual submetida a este Plenário atende aos vetores que condicionam a sua legitimidade e inaugura, no âmbito desta Corte, modalidade peculiar de



consensualidade — não a composição bilateral de litígio determinado, como nos precedentes que a antecederam, mas a construção de modelo geral de adesão individual ao equacionamento de passivo regulatório.

129. E é da própria replicabilidade desse modelo que provêm, a um só tempo, a sua maior virtude e o seu maior risco. Virtude porque oferece instrumento escalável para a superação de contenciosos estruturais que a via adversarial não resolve senão a custo proibitivo, em tempo e em recursos; risco porque, se banalizado, pode deslizar de remédio excepcional a expediente ordinário, sinalizando aos regulados que todo acúmulo de penalidades é, ao cabo, negociável. E, mais grave ainda, dispensaria o enfrentamento das disfunções que geraram o passivo — a morosidade dos processos sancionadores, a multiplicação de instâncias recursais e o reflexo, não raro automático, de suspender a execução das penalidades em vez de aprimorar o seu fluxo.

130. Por isso, a legitimidade desta solução repousa, em última análise, sobre a sua excepcionalidade. Que sirva para ganhar o tempo necessário ao aprimoramento do próprio sistema sancionador — e não como sucedâneo desse aprimoramento.

131. Antes de concluir, registro elogio ao profícuo trabalho desenvolvido pela Comissão de Solução Consensual, pela SecexConsenso, pela AudSustentabilidade, pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, pelas entidades do setor produtivo e pela Advocacia-Geral da União, bem como à densa e criteriosa manifestação do Ministério Público junto ao TCU, cuja atuação sempre cooperativa e vigilante permitiu a construção de solução equilibrada para controvérsia de elevada repercussão econômica e social.

Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2025/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.417/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação de Solução Consensual.
3. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária; Associação Brasileira de Proteína Animal (19.908.104/0001-27); Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação nos autos e manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pelo Ministro de Estado da Agricultura e Pecuária, nos termos da Instrução Normativa-TCU 91/2022, com vistas a equacionar o passivo de penalidades de suspensão de atividades e de interdição de estabelecimentos aplicadas, por embaraço à ação fiscalizadora, sob a égide da Lei 7.889/1989 e do Decreto 9.013/2017, no contexto da transição para o regime sancionador instituído pela Lei



14.515/2022, mediante a sua conversão em multas compensatórias pecuniárias, proporcionais à gravidade da infração e ao porte econômico do infrator,

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

9.1. aprovar, nos termos do art. 11, *caput*, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, a proposta de solução consensual consubstanciada no Relatório Final da Comissão de Solução Consensual (peça 43) e no respectivo Termo de Autocomposição (peça 23);

9.2. condicionar a eficácia da aprovação e a assinatura do Termo de Autocomposição à apresentação, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, de versão consolidada do instrumento, com a anuência expressa do Ministério da Agricultura e Pecuária e das entidades integrantes da Comissão de Solução Consensual, incorporando exclusivamente as seguintes correções formais e ajustes redacionais:

9.2.1. os indicados na instrução da SecexConsenso (peça 47, p. 24-26 e 28-29), ressalvadas as sugestões condicionadas à adesão em bloco dos processos tramitados (peça 47, itens 134 e 136), não acolhida nesta deliberação;

9.2.2. os constantes do quadro consolidado de sugestões da Nota Jurídica 04301/2026/PGU/AGU (peça 62, p. 8-9), encampado pela autorização do Advogado-Geral da União, observada, quanto ao fundamento processual de extinção das ações judiciais, a diretriz indicada no voto condutor desta decisão; e

9.2.3. a adequação da Cláusula Primeira do Termo, de modo a circunscrever o compromisso de extinção de ações judiciais aos administrados efetivamente aderentes, na forma do voto condutor;

9.3. autorizar, nos termos do art. 12 da Instrução Normativa-TCU 91/2022, a assinatura do Termo de Autocomposição pela Presidência do TCU, uma vez atestada pela SecexConsenso a conformidade da versão consolidada com o subitem 9.2, sem necessidade de novo pronunciamento deste Colegiado;

9.4. orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo para que avalie a conveniência e a oportunidade de promover estudos voltados ao aperfeiçoamento da Instrução Normativa-TCU 91/2022 no que concerne à disciplina da aferição da legitimidade de entidades representativas que atuem, em comissões de solução consensual, em nome de interesses de terceiros;

9.5. autorizar a realização de monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 13 da Instrução Normativa-TCU 91/2022;

9.6. levantar a chancela de sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas protegidas por sigilo legal, empresarial ou estratégico, encerrada a confidencialidade com a presente deliberação, na forma do art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa-TCU 91/2022, assegurado às partes, em qualquer caso, o acesso às peças referidas no subitem 9.2;

9.7. informar o teor desta deliberação ao Ministério da Agricultura e Pecuária, à Associação Brasileira de Proteína Animal, à Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes, à Associação Brasileira de Laticínios e à Advocacia-Geral da União; e

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2025-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 005.441/2023-4

Natureza(s): I Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsáveis: Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72); Luis Antonio Lopes dos Santos (035.258.127-10)

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

Representação legal: Nicolle Souza da Silva Scaramuzzini Torres (014839/OAB-PA), Thiago Motta Mattos (69109/OAB-DF) e outros, representando Anna Catharina e Silva Santos.

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. FRAUDE NA CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO DE VEÍCULOS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO ACÓRDÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Unidade Técnica, que contou com a anuência do MPTCU (peças 169 a 171):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Anna Catharina e Silva Santos (peça 154) contra o Acórdão 1.997/2025-TCU- Plenário (peça 140, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel o Sr. Luis Antônio Lopes dos Santos (035.258.127-10), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72) e Luis Antônio Lopes dos Santos (035.258.127-10), e condená-los ao pagamento das importâncias especificadas a seguir, 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 15 (quinze) dias, para que comprovem, 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/TCU;

9.2.1. Débitos relacionados à responsável Anna Catharina e Silva Santos:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Tipo da parcela</i>
14/10/2014	50.515,56	Débito
15/6/2015	22.308,20	Débito
9/8/2015	15.632,86	Débito
8/9/2016	17.504,66	Débito
9/6/2015	38.522,11	Débito
15/2/2017	7.000,00	Crédito

9.2.2. Débitos relacionado ao responsável Luis Antônio Lopes dos Santos:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
19/11/2014	36.685,48

9.2.3. Débitos relacionados à responsável Anna Catharina e Silva Santos, em solidariedade com Luis Antônio Lopes dos Santos:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Tipo da parcela</i>
9/8/2014	32.019,11	Débito
13/9/2014	30.319,66	Débito
9/10/2014	40.020,41	Débito
9/11/2014	46.921,17	Débito
1/12/2014	44.738,29	Débito
9/12/2014	15.725,79	Débito
9/12/2014	40.834,95	Débito
9/12/2014	35.243,00	Débito
14/12/2014	74.695,20	Débito
14/12/2014	31.202,29	Débito
14/12/2014	35.310,42	Débito
19/12/2014	30.248,58	Débito
9/1/2015	57.237,10	Débito
3/4/2015	25.728,06	Débito
9/6/2015	23.398,94	Débito
9/6/2015	37.151,65	Débito
9/7/2015	36.598,06	Débito
9/7/2015	32.655,78	Débito
14/12/2015	21.061,66	Débito
18/2/2016	22.546,14	Débito
20/3/2016	11.402,65	Débito
30/4/2016	12.365,95	Débito
1/6/2016	13.519,90	Débito
20/6/2016	42.255,10	Débito
9/6/2015	7.998,51	Crédito
24/5/2017	8.965,58	Crédito
31/1/2018	8.961,29	Crédito

9.3. aplicar aos referidos responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das dívidas ao 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;

9.4. considerar grave a infração cometida pelos responsáveis e inhabilitar Luis Antônio Lopes dos Santos (035.258.127-10) e Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72), pelo período de cinco anos, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, com fulcro no que dispõe o art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.5. 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;

9.6. autorizar o pagamento parcelado das dívidas, se solicitado, 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 do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação do Acórdão, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os respectivos encargos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.7. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.8. remeter cópia do presente Acórdão à Procuradoria Regional da República do Estado do Rio de Janeiro, para as providências cabíveis, nos termos do § 7º, in fine, do art. 209 do Regimento Interno do TCU

9.9. dar ciência da presente deliberação aos responsáveis e à Caixa Econômica Federal, esclarecendo que o Relatório e o Voto que a fundamentam estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Luis Antônio Lopes dos Santos e de Anna Catharina e Silva Santos, em razão da prática de concessões fraudulentas de operações de crédito no financiamento de veículos. O prejuízo financeiro ao banco somou o valor original de R\$ 941.443,35.

3. Realizadas as citações, o responsável Luis Antônio Lopes dos Santos deixou de comparecer aos autos para apresentar alegações de defesa ou recolher o débito, permanecendo silente, razão pela qual foi considerado revel. A responsável Anna Catharina e Silva Santos apresentou alegações de defesa, mas não conseguiu afastar as irregularidades apuradas.

4. Em razão disso, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis e aplicou-lhes multas individuais na forma da introdução supra.

5. A prescrição foi examinada à luz da Resolução 344/2022 (peças 141, p. 2, e 142, p. 5-6), em que se concluiu pela não ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU.

6. Neste momento, a recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 156 e do despacho de peça 159.

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação

8.1. O presente exame contempla a seguinte questão:

a recorrente não cometeu qualquer ato ilícito ou irregularidade.

9. A recorrente não cometeu qualquer ato ilícito ou irregularidade

9.1. A recorrente defende que não cometeu qualquer ato ilícito ou irregularidade, com fundamento nos seguintes argumentos:

a) a recorrente sempre cumpriu funções meramente operacionais, conforme já exposto em sua defesa administrativa e nestes autos. O TCU teria adotado, de forma indevida, a versão anteriormente construída pela Caixa, desconsiderando provas que afastam sua culpa (peça 154, p. 4);



b) os contratos questionados foram firmados entre dezembro/2013 e julho/2014, período em que a recorrente exercia a função de Assistente de Agência, função limitada a atividades de apoio, sem poder decisório ou competência para concessão de crédito (peça 154, p. 4–5);

c) pelas normas internas (RH183), suas atribuições não abrangiam análise de crédito ou verificação documental profunda, enquanto tais atribuições pertenciam exclusivamente ao Gerente Geral, sendo este o responsável técnico pelas concessões (peça 154, p. 5–6);

d) a documentação demonstra, inclusive, que o próprio Gerente Geral fornecia à recorrente a documentação fraudulenta já montada, cabendo a ela somente inserir dados no sistema, seguindo ordens hierárquicas. A prova constante da peça 41 confirma que todas as informações adulteradas eram entregues pelo Gerente (peça 154, p. 6–7);

e) o jurídico da Caixa, ao analisar o caso, reconheceu que as condutas da recorrente eram apenas operacionais. Evidente que as condutas da recorrente não foram dolosas, tampouco foi ela a responsável direta pelo prejuízo causado à CEF, mormente quando, em atenção às ordens do Gerente Geral, estava apenas “rodando” os contratos questionados, sem qualquer ingerência sobre eles (peça 154, p. 7);

f) quanto às acusações específicas, importa destacar: (i) os valores da tabela FIPE eram fornecidos pelo Gerente; (ii) a coleta de assinaturas dos clientes era feita pelo próprio Gerente; e (iii) eventuais divergências de descrição no sistema não alteravam a essência dos veículos e não constituíam fraude (peça 154, p. 8–9);

g) toda a alimentação dos valores no sistema era feita com base em documentos fraudulentos entregues pelo Gerente, sendo impossível para a recorrente identificar tais fraudes, especialmente porque não possui CNH, não dirige e não tem conhecimento para avaliar valores de mercado de veículos (peça 154, p. 10);

h) diversos setores internos da Caixa, ao longo dos anos, não identificaram qualquer irregularidade nos contratos, o que reforça que ela não poderia detectar problemas que escaparam ao controle institucional — e que foi tão vítima quanto a própria empresa (peça 154, p. 11);

i) o relatório conclusivo também registra que a recorrente sofria pressões e ameaças do Gerente quando questionava documentos suspeitos, mas a Comissão Apuradora dispensou, indevidamente, a oitiva do substituto do Superintendente, blindando o superior hierárquico e omitindo prova favorável à defesa (peça 154, p. 12–13);

j) a Comissão utilizou argumento contraditório ao afirmar que a recorrente teria cadastrado 27 contratos após julho/2014, mas listou apenas cinco contratos, o que comprova que ela não deu continuidade ao esquema após a saída do Gerente — evidência de que não integrava a fraude (peça 154, p. 13–14);

k) era imprescindível ouvir o empregado que assumiu após o Gerente Geral, pois os últimos contratos certamente já estavam montados antes de sua saída e apenas foram concluídos pela gestão subsequente, o que reforça a tese de ausência de dolo ou participação ativa (peça 154, p. 15);

l) a recorrente não pode ser responsabilizada pelos contratos concedidos pelo Gerente Geral, e eventual responsabilização deveria se limitar aos cinco contratos concedidos após sua saída — ainda assim, sem dolo, e dentro do escopo estritamente operacional da função (peça 154, p. 16);

m) fica evidente, no mínimo, a excludente de culpabilidade oriunda do erro de proibição, pois sempre agiu em estrita obediência às ordens do superior hierárquico, inexistindo dolo ou culpa (peça 154, p. 16).

Análise:

9.2. Os argumentos oferecidos pela ora recorrente já foram regularmente enfrentados pelo relator a quo (peça 142, p. 8-13). Conforme se observa do relatório que acompanhou a decisão recorrida, consta no relatório conclusivo da Caixa que nas análises dos contratos juntamente com o Sistema de Mensuração de Risco de Crédito (SIRIC), ficou demonstrado que além de cadastrar os contratos no sistema SIAP, a empregada Anna também foi responsável pelos demais procedimentos na concessão de crédito. Verificou-se que dos 34 contratos analisados à exceção de um, ela foi

responsável, não só pelo cadastramento, mas também pela avaliação de risco de crédito da operação 149 (peça 41, p. 5; peça 34).

9.3. A Caixa detectou, ainda, que a empregada Anna avaliou e cadastrou 27 contratos irregulares, sendo que 5 contratos foram confeccionados sem a subordinação ao Gerente Luis, reiterando a prática de avaliar e cadastrar os contratos já ciente de que estava trabalhando fora dos parâmetros normatizados (peça 41, p. 14).

9.4. Quanto ao argumento de que a ora recorrente teria sido uma vítima do ex-Gerente Geral, e que os valores da tabela FIPE eram fornecidos por ele, no desenrolar dos trabalhos de apuração no âmbito da Caixa Econômica Federal, ficou claro que a responsável detinha conhecimento das normas aplicáveis e, sobretudo, das irregularidades que ocorriam nas concessões de crédito aprovadas por ela em conjunto com seu chefe imediato. Nesse sentido pode-se concluir do seguinte trecho constante da Resolução CDR/RJ - Turma 2 0041/2021, extraído de decisão proferida pelo Conselho Disciplinar Regional do Rio de Janeiro (peça 58, p. 3):

*Quanto ao mérito, segundo concluiu a comissão apuradora, mesmo após a desvinculação da ora recorrente ao Gerente Geral também arrolado no presente, momento em que cessou a relação de subordinação utilizada pela mesma como suposta justificativa ao cometimento das faltas, as contratações irregulares continuaram sendo realizadas, **pondo por água abaixo a alegação de que a recorrente atuara irregularmente em decorrência de sua subordinação**. Aliás, ainda que se pudesse admitir tal argumento, notória a regra no sentido de que, em sendo determinada ordem ilegal de superior hierárquico, não se deve cumpri-la. No entender da comissão, **os dispositivos normativos infringidos eram de amplo conhecimento da arrolada**, tendo esta os descumprido frontalmente de forma intencional, o que justificou a imputação de dolo, **não havendo que se falar em erro de proibição, o que se corrobora**, inclusive, com a alegação da ora recorrente no sentido **as irregularidades perpetradas pelo Gerente Geral e pela mesma eram de seu conhecimento**. Ponto que merece destaque e que se extrai do relatório conclusivo elaborado pela comissão consiste na constatação de que **a ora recorrente era a responsável pela operacionalização dos contratos objeto da apuração, tendo omitido nos instrumentos contratuais a descrição nominal do modelo e marca dos veículos concedidos em garantia**, valendo ressaltar que em vários dos casos levantados pela comissão **restou identificada a divergência entre o veículo objeto da contratação e aquele descrito na tabela Fipe acostada aos dossiês dos contratos para sustentar o valor concedido**, as quais indicavam valores acima dos que realmente condiziam com os veículos financiados, ao que tudo indica, **para dificultar a pronta constatação da irregularidade**.*

9.5. No que concerne ao argumento de que eventuais divergências de descrição no sistema não alteravam a essência dos veículos e não constituíam fraude, observa-se que o relatório que acompanhou a decisão recorrida, igualmente, demonstrou que as falhas ocorreram em todos os contratos realizados pela ora recorrente, sempre para majorar, de forma irregular, os valores concedidos de empréstimos:

No entanto, há elementos que divergem do argumento da defesa, os quais indicam que a responsável participou das diversas irregularidades nos contratos de concessões de empréstimos, conforme descreveremos nos itens a seguir.

I - Contrato 19.3023.149.0000068-39:

Verificou-se que o contrato 19.3023.149.0000068-39, concedido em dezembro de 2013, no valor de R\$ 31.000,00 não constava Tabela FIPE do veículo financiado, que segundo o DUT, retirado no site do DETRAN/RJ, tratava-se de um modelo Honda Civic LXS Flex, ano 2008/2008 (peça 41, p. 6). nas págs. 006 e 018)

Em consulta à Tabela FIPE, de acordo com os parâmetros da época o valor do veículo seria de R\$ 38.145,00, ao passo que na Nota Fiscal foi de R\$ 50.711,00, superior ao valor FIPE consultado em R\$12.566,00 (peça 41, p. 7).

Os percentuais parametrizados na tabela do normativo CO184 foram utilizados na concessão com base no valor do veículo na Nota Fiscal, o que originou o crédito de R\$ 31.000,00. No

entanto, conforme exigido normativamente, o cálculo da quota de financiamento deveria ser baseado na Tabela FIPE de modo que o máximo financiável pela Caixa seria R\$ 22.887,00. Assim, o cliente obteve, indevidamente, crédito no valor de R\$ 8.113,00 além do que era previsto normativamente.

A utilização do artifício apresentado acima repetiu-se nos contratos abaixo (peça 41, p. 8):

Contrato	Marca/modelo	Tabela FIPE (R\$)	Nota Fiscal (R\$)	V. Financiado (R\$)	Valor correto do Financiamento ²¹
19.3023.149.0000069-10	GM Corsa Hatch Premium 1.4 2008/2009	22.680,00	25.533,00	16.300,00	13.608,00
19.3023.149.0000072-15	Kia Sorento EX2.2.4 G25 2012/2013	93.000,00	120.000,00	82.000,00	65.100,00
19.3023.149.0000073-04	Fiat Punto ELX 1.4 2008/2008	24.969,00	30.100,00	18.000,00	14.981,00
19.3023.149.0000074-87	GM Vectra Hatch 4P GT 2010/2011	44.828,00	45.000,00	31.500,00	29.272,60
19.3023.149.0000076-49	VW Gol 1.0 2011/2011	23.229,00	29.700,00	20.800,00	16.260,30
19.3023.149.0000082-97	Fiat Strada Treck Flex 2011/2012	30.411,00	42.500,00	29.700,00	21.287,70
19.3023.149.0000090-05	Honda Civic LXS Flex 2009/2009	41.316,00	60.300,00	36.000,00	24.789,60
19.3023.149.0000106-07	Kia Soul EX FF MT 2010/2011	46.402,00	82.194,00	39.500,00	27.841,20
19.3023.149.0000108-60	Renault Logan EXP16 2012/2012	30.949,00	56.332,00	37.900,00	21.664,30
19.3023.149.0000116-70	Ford Fiesta 1.6 Flex 2012/2013	42.357,00	48.215,00	33.600,00	29.649,90
19.3023.149.0000126-42	Renault Duster 2.0D 4X2 2012/2013	54.101,00	72.931,00	52.000,00	37.870,00
19.3023.149.0000136-14	Ford Fiesta 1.0 Flex 2009/2009	19.571,00	40.023,00	26.500,00	11.742,60

II - contrato de financiamento 19.3023.149.0000095-01:

Também foram encontrados contratos nos quais a Tabela do FIPE do veículo no dossiê não correspondia à marca/modelo do veículo financiado. Exemplificando, o contrato de financiamento 19.3023.149.0000095-01, no valor de R\$ 30.000,00, foi concedido com base nos documentos apresentados em dossiê. Neste, a tabela FIPE utilizada como parâmetro de concessão foi de um veículo FIAT Strada Locker 1.8 16V Dual Logic Flex (peça 41, p. 8).

O valor do veículo de acordo com a tabela FIPE do dossiê era de R\$ 44.116,00, coincidente com o da nota fiscal apresentada. No entanto, em consulta ao site do Detran/RJ, a placa do veículo financiado era a de outro modelo da marca Fiat, no caso Fiat Strada Trekking Flex ano 2011/012, que na Tabela FIPE corresponderia 31.528,00 (peça 41, p. 9).

Assim, a cliente recebeu o financiamento calculado de acordo com a tabela FIPE incorreta, com base em modelo de carro divergente, referenciado no valor da nota fiscal, e que consta no DUT/CRV do veículo. Todavia, caso fosse utilizado a Tabela FIPE correta, a cliente conseguiria R\$ 22.069,60, de modo que houve o financiamento de R\$ 7.930,40 acima do valor normatizado pela Caixa (peça 41, p. 10).

²¹ *Na coluna “valor correto do financiamento” o valor corresponde a 60% da tabela Fipec para veículos entre 3 a 5 anos de fabricação (v. tabela na peça 41, p. 6).

Segundo o relatório conclusivo a utilização do artifício apresentado acima repetiu-se nos contratos abaixo (peça 41, p. 10):

<i>Contrato</i>	<i>Marca - modelo correto</i>	<i>Tab. Fipe (R\$)</i>	<i>Marca/mod elo Fipe incorreto</i>	<i>Tab. Fipe Marca/mod elo Fipe incorreto (R\$)</i>	<i>Nota Fiscal (R\$)</i>	<i>V. Financia do (R\$)</i>	<i>V. correto financiam ento (R\$)</i>
19.3023.149.0000 091-88	Fiat Fiorino Flex 2013	30.780,00	Fiorino Furg. 1.3 Fire Flex zero KM	37.263,00	37.263,00	26.000,00	21.546,00
19.3023.149.0000 097-73	MMC Pajero Sport HPE 2006/22 07	56.347,00	Pajero Full GLS HPE 3.2 Diesel	80.149,00	80.149,00	40.000,00	28.173,50
19.3023.149.0000 098-54	Honda Civic LSL Flex 2010/20 11	50.321,00	Honda Civic Sedan SL 2.0 16V 2010/2011	72.588,00	72.588,00	43.200,00	25.150,60
19.3023.149.0000 099-35	Citroen C3 Excl. 1.4 Flex 2009/20 09	23.791,00	Citroen C3 Excl. Solar/Sono ra 1.6 Flex Aut. 2009/2009	28.110,00	28.110,00	16.800,00	14.274,60
19.3023.149.0000 121-38	Honda Fit LX Flex 2009/20 09	35.442,00	Honda Accord Sedan LX 2.0 16v, 150/156CV Aut. 2009	49.824,00	49.824,00	29.800,00	21.265,20
19.3023.149.0000 123-08	Fiat Uno Vivace 1.0 2012/20 12	25.027,00	Uno Sport 1.4 Evo Fire Flex 2012	36.435,00	36.400,00	25.800,00	17.518,90
19.3023.149.0000 129-95	Fiat Punto ELX 1.4 2009/20 09	26.075,00	Punto Sport 1.8 Flex 2009	30.562,00	30.562,00	16.000,00	15.645,00
19.3023.149.0000 130-29	Corsa Hatch Maxx 2005/20 06	18.234,00	Corsa Sed Premium 1.8 mpfi Flex Power 2006	29.987,00	29.987,00	16.500,00	9.117,00
19.3023.149.0000 132-90	Fiat Palio Fire	24.217,00	Palio 1.8R mpi Flex 8V 4P	35.408,00	35.048,00	17.000,00	10.608,50

	<i>Flex</i> 2006/2007		2006/2007				
19.3023.149.0000 139-67	<i>Cerato</i> 1.6 16V Aut. 2010/2011	43.178,00	<i>Kia Cerato</i> Koup 2.0 16V Aut. 2011	62.458,00	62.458,00	43.900,00	25.906,80
19.3023.149.0000 140-09	<i>VW</i> Voyage 1.0 2010/2011	25.195,00	<i>Voyage I</i> Motion 1.6 MI Total Flex 2011	31.073,00	31.073,00	23.500,00	15.117,00

III - Contrato 19.3023.149.0000109-41:

O contrato 19.3023.149.0000109-41, concedido em 14/05/14, trata-se de financiamento de veículo Fiat Doblo Adventure Xingu Locker 1.8 Flex 2013/2013, no valor de R\$ 55.900,00. Na Tabela FIPE encontrada no dossiê, o valor do veículo era de 87.471,00 (peça 41, p. 11). (Documentos disponíveis em CD nas págs. 006 e 018).

No entanto, a Tabela FIPE “na atualidade” informou exatamente os mesmos parâmetros da época, verificando-se divergência no valor apresentado, de R\$ 54.554,00. Observou-se que os dados das duas tabelas eram exatamente os mesmos (código FIPE, ano modelo e mês de referência), o que tornou a tabela do dossiê inverídica. Dessa forma, a quantia máxima financiada para o contrato, de acordo com o normatizado, seria de R\$ 38.187,80, diferente do valor R\$ 55.900,00 financiado (peça 41, p. 11).

Segundo o relatório conclusivo a utilização do artifício apresentado acima repetiu-se nos contratos abaixo (peça 41, p. 11-12):

Contrato	Marca/modelo correto	T. Fipe (R\$)	V. Fipe dossiê (R\$)	Nota Fiscal (R\$)	V. Financiado (R\$)	V. correto financiamento (R\$)
19.3023.149.0000091-88	Fiat Fiorino Flex 2013	29.061,00	37.263,00	37.263,00	26.000,00	20.342,70
19.3023.149.0000112-47	VW Jetta 2.0 TSI 16V 2010/2011	68.305,00	99.024,00	99.024,00	58.900,00	40.983,00
19.3023.149.0000114-09	Kia Cerato EX2 1.6L 2010/2011	44.445,00	74.527,00	74.527,00	43.800,00	31.111,50
19.3023.149.0000122-19	Renault Sandero StepWay IH Flex 1.6 2012	38.102,00	46.881,00	46.881,00	33.900,00	26.671,40
19.3023.149.0000131-00	Fiat Fiorino Flex 2009/2010	22.958,00	37.081,00	37.081,00	25.500,00	13.774,80
19.3023.149.0000135-33	Voyage I Motion Trend 1.6 T. Flex 8V 2012/2013	35.785,00	52.184,00	52.184,00	39.000,00	25.049,50
19.3023.149.0000111-66	Gol (novo) Power Higuei T. Flex 8V 4P 2013	34.635,00	56.775,00	56.775,00	37.500,00	24.237,50
19.3023.149.0000107-80	Chevrolet Agile LTX 2011/2011	29.061,00	43.251,00	43.251,00	30.000,00	17.436,60

De acordo com o relatório conclusivo, o modus operandi nas concessões de crédito realizadas foi a utilização como parâmetro de concessão o valor constante na Nota Fiscal e/ou CRV/DUT, e que o valor FIPE, quando presente em dossiê, era ou de modelo de carro divergente, ou inverídico. Esta manobra foi feita para que se concedesse crédito além do normatizado, e, em alguns

casos, o valor concedido ao cliente ultrapassa o valor FIPE correto dos veículos dados em garantia, a exemplo dos contratos 19.3023.149.0000135-33, 19.3023.149.0000111-66, 19.3023.149.0000136- 14, 19.3023.149.0000108-60 (peça 41, p. 12).

Enfim, a comissão apuradora concluiu que a empregada Anna Catharina e Silva Santos ao avaliar e cadastrar contratos sem a conferência da tabela FIPE e o devido cadastramento da descrição das garantias no SI-API, fragilizou o processo de concessão de financiamento de veículos, concedendo valores a maior para clientes do que o previsto normativamente. A empregada continuou a prática de concessão de financiamento de veículos, sem a subordinação ao Gerente Geral, o que desqualifica a justificativa de que ela realizava os procedimentos pelo medo de perder a função, ou agora, em nova versão, de que desconhecia as fraudes das Tabelas Fipe, e/ou de também ter sido vítima do ex-Gerente Geral da agência da Caixa Econômica Federal.

Dessa forma, resta superado o ponto II do argumento 2, de forma que as alegações de defesa, de modo geral, devem ser integralmente rejeitadas.

9.6. No que tange às supostas ameaças recebidas pela recorrente, é apresentado no seu depoimento (peça 41, p. 13) que ela passou a questionar o gerente geral Luis, e que mais tarde foi chamada na superintendência, pois ele estava querendo tirar sua função, de acordo com relato da recorrente:

eu fui chamada na superintendência, no caso o superintendente era o Edgar Amaro, e ele me chamou porque o Luis Antônio queria tirar minha função, aí eu disse pra ele, Edgar no início os clientes iam na agência assinar, eu disse os clientes não estão vindo mais, eu tô fazendo o negócio e tô me sentindo muito exposta, tô rodando, tô abrindo conta porque o Luis Antônio quer.” “..teve um caso que me lembro bem que começou daí alguns questionamentos meus, foi que quando entrei na base do 6.21 FGTS a pessoa tava lá como porteiro de prédio e o salário não condizia com a renda informada.

9.7. Veja-se que, mesmo diante das evidências que tinha e de estar se sentindo exposta, a recorrente, ao que tudo indica, para se manter na função a qualquer custo, “Ao invés de se adotar alguma providência, Anna avaliou e cadastrou 27 contratos após este período, dando continuidade à prática irregular já percebida pela empregada” (peça 41, p. 13).

9.8. Na parte relacionada aos cinco contratos que ela elaborou após a saída do ex-gerente, a recorrente já havia apresentado essa versão de que os últimos contratos certamente já estavam montados antes de sua saída e apenas foram concluídos pela gestão subsequente. Ocorre que, nas apurações da Caixa (peça 41, p. 14), foi observado que mesmo sem qualquer vínculo com o ex-gerente, a recorrente continuava, de forma ativa, realizando avaliações do SIRIC de forma irregular:

Não foram encontrados, nos registros funcionais do empregado LUIS alteração no histórico de destacamento do período que corrobora a versão apresentada pela empregada. Importante ressaltar que o último contrato foi cadastrado 15 dias após a mudança do ex-empregado LUIS. ANNA, afirmou em seu depoimento que o LUIS poderia ter cadastrado ou operacionalizado os contratos anteriormente, mas no contrato 19.3023.149.0000140-09 a avaliação do SIRIC foi feita no dia da contratação da operação, tudo operacionalizado por ANNA (pág. 028). Nesta época, a empregada ANNA não possuía mais nenhum vínculo de subordinação com LUIS, o que não justifica repetição da conduta.

9.9. Não houve contradição por parte da Comissão ao afirmar que a recorrente teria cadastrado 27 contratos, mas teria listado apenas cinco, conforme tenta fazer entender a recorrente. Após a denúncia feita pela recorrente, ela “avalizou e cadastrou 27 contratos irregulares, sendo que destes, 5 contratos foram confeccionados sem a subordinação ao Gerente LUIS, reiterando a prática de avaliar e cadastrar os contratos já ciente de que estava trabalhando fora dos parâmetros normatizados”.

9.10. Ademais, a recorrente deve responder em solidariedade com o ex-gerente porque concorreu de forma determinante para que a fraude ocorresse. Conforme consta do relatório que acompanhou a decisão recorrida (peça 142, p. 13), no caso em tela, as irregularidades consistentes em operações de crédito realizadas mediante documentação inidônea configuram violação não só às



regras legais, mas também a princípios basilares da administração pública (legalidade, impessoalidade e moralidade).

9.11. Depreende-se, portanto, que a conduta da responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1689/2019-TCU-Plenário, Relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-TCU-Plenário, Relator Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler).

9.12. Como já apresentado anteriormente, no entender da comissão, os dispositivos normativos infringidos eram de amplo conhecimento da arrolada, tendo esta os descumprido frontalmente de forma intencional, o que justificou a imputação de dolo, não havendo que se falar em erro de proibição, o que se corrobora, inclusive, com a sua alegação no sentido de as irregularidades perpetradas pelo Gerente Geral serem de seu conhecimento. Veja-se que a ora recorrente chega a denunciar as irregularidades, mas segue realizando cadastros e avaliações irregulares.

9.13. Dessa forma, restam fartamente evidenciadas as irregularidades cometidas pela ora recorrente, inclusive nos depoimentos por ela oferecidos e pela conduta de se manter realizando avaliações e cadastros irregulares, mesmo após ter noticiado que havia percebido essas irregularidades.

CONCLUSÃO

10. Do exame, é possível concluir que:

a) restam fartamente evidenciadas as irregularidades cometidas pela ora recorrente, inclusive nos depoimentos por ela oferecidos e pela conduta de se manter realizando avaliações e cadastros irregulares, mesmo após ter noticiado que havia percebido essas irregularidades.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, I e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento; informar à recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

VOTO

Tratam os autos de recurso de reconsideração interposto por Anna Catharina e Silva Santos contra o Acórdão 1.997/2025-TCU-Plenário, por meio do qual suas contas foram julgadas irregulares, com condenação em débito solidário e aplicação de multa, bem como com a aplicação da sanção de inabilitação por cinco anos para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

Na origem, a tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF), em desfavor da recorrente e de Luis Antônio Lopes dos Santos, em razão da prática de concessões fraudulentas de operações de crédito no financiamento de veículos. O prejuízo financeiro gerado ao banco somou o valor original de R\$ 941.443,35.

O escopo das fraudes consistia em utilizar, nos processos de financiamento, valores inverídicos para o valor do automóvel a ser adquirido, mediante utilização da Tabela FIPE de outros modelos ou tabelas inverídicas, para, com isso, majorar o valor a ser financiado além dos limites impostos pela CEF.

Irresignada com a condenação, a recorrente alega, em síntese:

a) exercia função de Assistente de Agência, de caráter meramente de apoio operacional, sem poder decisório ou competência para análise de crédito, atribuição que seria exclusiva do Gerente Geral;

- b) a documentação fraudulenta já vinha montada pelo Gerente Geral, cabendo a ela apenas inserir dados no sistema, sob estrita obediência hierárquica;
- c) não possui CNH, não dirige e não tem conhecimento para avaliar valores de mercado de veículos, o que a impedia de identificar fraudes na Tabela FIPE que lhe era fornecida pelo Gerente Geral;
- d) eventuais divergências na descrição dos veículos no sistema não alteravam a essência das garantias e não constituíam fraude;
- e) sofria pressões e ameaças do Gerente quando questionava documentos suspeitos, restando configurada a excludente de culpabilidade por erro de proibição;
- f) os cinco contratos cadastrados após a saída do Gerente Geral já estavam montados antes de sua saída, apenas sendo concluídos na gestão subsequente, evidenciando ausência de dolo;
- g) o jurídico da Caixa, ao analisar o caso, reconheceu que as condutas da recorrente eram apenas operacionais;

A unidade técnica verificou que a recorrente se limitou a repetir a argumentação apresentada anteriormente e já afastada por este Tribunal no julgamento da TCE. Ante a inexistência de elementos capazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida, propôs o conhecimento e o desprovidimento do recurso, no que foi acompanhada pelo Ministério Público.

Feito esse breve resumo, passo a decidir.

Conheço do recurso, uma vez atendidos os requisitos atinentes à espécie.

No mérito, assiste razão aos pareceres, que incorporo às razões de decidir, sem prejuízo das considerações seguintes.

Os argumentos oferecidos pela recorrente já foram enfrentados pelo relator *a quo* e se mostraram insuficientes para afastar sua responsabilização.

Os elementos constantes dos autos infirmam as alegações de que prestava apenas apoio operacional. Basta ver que consta do relatório conclusivo da Caixa que, nas análises dos contratos juntamente com o Sistema de Mensuração de Risco de Crédito (SIRIC), ficou demonstrado que além de cadastrar os contratos no sistema SIAPI, a empregada Anna foi também responsável pela **avaliação de risco de crédito da operação** em 34 dos 35 contratos objetos desta TCE.

Ao contrário do que alegou a recorrente, o setor jurídico da CEF não reconheceu que sua atuação teria sido meramente de apoio operacional. Concluiu o setor, isto sim, que a recorrente, para além de agir com **dolo**, atuou em **concurso de pessoas** com os demais envolvidos, o que caracteriza agravante da conduta.

A alegação de coação e subordinação hierárquica perde a validade diante da verificação de que a recorrente continuou a operar concessões irregulares de financiamentos mesmo após a desvinculação do antigo Gerente Geral. Ela avaliou e cadastrou contratos irregulares já ciente das fraudes, sendo cinco deles confeccionados sem qualquer vínculo de subordinação com o referido superior.

Tampouco merece prosperar a alegação de que desconhecia os normativos ou agia sob "erro de proibição", pois as normas infringidas eram de seu amplo conhecimento. A própria recorrente admitiu em depoimento que percebeu inconsistências – como um cliente porteiro de prédio com renda incompatível – sentiu-se exposta e procurou a superintendência, mas, para não perder a função, continuou rodando os contratos irregulares.

Os elementos constantes dos autos evidenciam, assim, que a conduta da recorrente não foi a de subordinada enganada ou ameaçada. Ela detinha conhecimento das irregularidades, concorreu de forma determinante para a consumação das fraudes mediante a inobservância grave do dever de cuidado no trato com os recursos da empresa pública, e deu continuidade ao esquema mesmo sem a presença do seu antigo chefe.



Uma vez que a recorrente não conseguiu elidir as irregularidades verificadas na decisão recorrida, nem trouxe elementos capazes de infirmar os fundamentos da referida deliberação, nego provimento ao recurso.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2026/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.441/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Interessado: Caixa Econômica Federal (00.360.305/0001-04).
 - 3.2. Responsáveis: Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72); Luis Antônio Lopes dos Santos (035.258.127-10).
 - 3.3. Recorrente: Anna Catharina e Silva Santos (649.831.022-72).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz.
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: Nicolle Souza da Silva Scaramuzzini Torres (014839/OAB-PA), Thiago Motta Mattos (69109/OAB-DF) e outros, representando Anna Catharina e Silva Santos.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Anna Catharina e Silva Santos contra o Acórdão 1.997/2025-TCU-Plenário;

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

 - 9.1. conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, negar-lhe provimento; e
 - 9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados.
10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2026-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator



Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário.

TC 009.107/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

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

Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53)

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

Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL EM PALMAS/TO. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. GRAVIDADE DA CONDUTA DO RESPONSÁVEL. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO EM RELAÇÃO A UMA RESPONSÁVEL.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da AudTCE (peça 79), cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 80-81) e, em parte, pelo representante do *Parquet* especializado (peça 82):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho e Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/144.433.808-8, de titularidade da segurada Gabrielly Ferreira Mourão.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2592/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Falsificação de documentos com a alteração de profissão.

4. O benefício de pensão por morte rural foi requerido em 29/09/2009, mais de dois anos após o óbito da instituidora (Eliene Ferreira Lima, falecida em 04/06/2007). Para a concessão, foram



apresentados documentos (certidão de nascimento da filha Gabrielly, certidão de óbito, declaração sindical, entre outros) que, após apuração, revelaram-se adulterados, especialmente no campo “profissão”, para simular condição de trabalhadora rural (peça 16, p. 1 e 5-8).

5. A apuração interna e externa (MOB, PAD, Polícia Federal, MPF) identificou que a documentação foi organizada e entregue por Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, que orientou a representante legal e providenciou a montagem do processo, inclusive com a adulteração de documentos.

6. O servidor Gesimário de França Carvalho, responsável pela habilitação, análise e concessão, não observou as normas legais, aceitou documentos com rasuras e sem valor probante, e homologou períodos de atividade rural inexistentes, sem a devida diligência, em conluio com a advogada.

7. O benefício foi concedido sem que a instituidora preenchesse os requisitos legais de segurada especial rural, gerando prejuízo ao erário (peças 12, p. 9-48, 15, p. 2 e 4, 28, p. 1-2, 57, p. 3 e 58, p. 4-9).

8. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária Gabrielly Ferreira Mourão, razão pela qual não foi incluída como responsável nesta tomada de contas especial. Conforme detalhado no relatório do Tomador de Contas, as apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia da beneficiária, sendo organizados e apresentados por terceiros, sem que houvesse prova de conluio ou de que a beneficiária tivesse conhecimento ou participação na fraude. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades.

9. 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.

10. No relatório da TCE (peça 58), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 30.520,12, imputando responsabilidade a Gesimario de Franca Carvalho, na condição de gestor dos recursos e Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, na condição de advogada.

11. Em 17/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 62), 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 63 e 64).

12. Em 29/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 65).

13. Na instrução inicial (peça 69), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

13.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhadora rural da instituidora, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.

13.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 38, 39, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 e 53.

13.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 e arts. 22, 28, §1º e 62 do Decreto 3.048/1999.

13.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimario de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/9/2011	545,00
9/12/2009	465,00
9/12/2009	0,73
6/10/2010	510,00
3/6/2011	545,00
5/5/2010	510,00
4/11/2011	545,00
4/9/2013	339,00
5/12/2012	311,00
3/10/2013	678,00
3/12/2010	255,00
3/7/2013	678,00
5/3/2013	678,00
3/12/2010	510,00
9/12/2013	678,00
5/9/2012	311,00
5/12/2011	545,00
3/9/2010	510,00
5/9/2011	272,50
3/9/2010	255,00
5/11/2013	678,00
5/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
5/1/2011	510,00
4/4/2012	622,00
4/9/2013	678,00
5/2/2013	678,00
17/11/2009	636,66
5/8/2013	678,00
3/8/2011	545,00
5/6/2012	622,00
3/8/2012	622,00
3/3/2010	510,00
5/12/2012	622,00
4/7/2012	622,00
5/7/2010	510,00
6/11/2012	622,00
3/2/2012	622,00
4/1/2013	622,00
6/4/2010	510,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
17/11/2009	0,73
5/6/2013	678,00
3/4/2013	678,00
3/2/2011	540,00
4/8/2010	510,00
4/1/2012	545,00
4/5/2011	545,00
5/7/2011	545,00
5/12/2011	272,50
3/10/2012	622,00
4/5/2012	622,00
5/4/2011	545,00
4/6/2010	510,00
9/12/2013	339,00
5/3/2012	622,00
4/11/2010	510,00
6/5/2013	678,00
3/3/2011	540,00

13.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

13.2.2. **Responsável:** *Gesimario de Franca Carvalho.*

13.2.2.1. **Conduta:** *conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurada especial rural da instituidora, aceitando documentos com rasuras e informações falsas, e homologando períodos de atividade rural inexistentes, em conluio com intermediária Sadidinha Maciel Bucar Carrilho.*

13.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

13.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário.*

14. *Encaminhamento: citação.*

15. *Apesar de o tomador de contas haver incluído Sadidinha Maciel Bucar Carrilho 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.*

16. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 70), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) *Gesimario de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: *Ofício 49135/2025 – Seproc (peça 72)*

Data da Expedição: 1/12/2025

Data da Ciência: 11/12/2025 (peças 76)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados



*no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 71).
Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026*

17. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 78), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

18. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimario de Franca Carvalho 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

19. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável Gesimário de Franca Carvalho pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 9/12/2013, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

19.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do mandado de notificação acostado à peça 8, recebido em 4/9/2017, conforme comprovante de recebimento (peça 8, p. 2).

20. Em relação à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, verifica-se que transcorreram mais de dez anos desde o fato gerador, sem que ela tenha sido notificada pela autoridade administrativa federal competente, conforme disposto nos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024. O fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 9/12/2013, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, conforme descrito abaixo:

20.1. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, por meio do edital, publicado no Diário Oficial da União (DOU), acostado à peça 41, publicado em 14/11/2024.

20.2. Presume-se que, em relação à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, o longo intervalo de tempo entre a ocorrência do fato gerador, em 9/12/2013, e sua primeira notificação, realizada apenas em 14/11/2024, por meio de edital publicado no DOU, possa ter causado prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

20.3. Diante dessa situação, e considerando os princípios que regem o devido processo legal, a responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho não foi citada. Dessa forma, propõe-se o arquivamento do processo em relação a ela, em razão do decurso temporal significativo e das implicações que isso pode ter sobre a garantia de seus direitos fundamentais.

Valor de Constituição da TCE

21. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 60.663,04, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2575/2024, 2584/2024, 2585/2024, 2588/2024, 2593/2024, 2578/2024, 2574/2024, 2591/2024, 2572/2024, 2580/2024, 2570/2024, 2573/2024, 2568/2024, 2590/2024 e 2577/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. 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).

26. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	09/12/2013	Data da concessão do último débito irregular (peça 57)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Juridica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ ECOJUD-PRF1/PGF/AGU (peça 26)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 58)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

27. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 – 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 24, 26, p. 1, e 58, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”.

28. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013 (peça 24). Quando se verifica que os fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

29. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

30. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 9/12/2013.

31. 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

32. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimario de Franca Carvalho	009.105/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2590/2024)"]
	010.079/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)"]
	008.940/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)"]
	010.074/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)"]
	009.102/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)"]
	009.186/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2579/2024)"]
	009.108/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)"]
	009.103/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão

Responsável	Processo
	previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)" 009.185/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)" 009.101/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)" 009.106/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)" 010.065/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)" 009.187/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2583/2024)" 010.061/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)" 009.104/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)" 010.052/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)" 008.982/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)" 008.842/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou

Responsável	Processo
	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)"</i>] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)"] 010.952/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)"] 010.084/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)"] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)"] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)"] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)"] 008.654/2023-9 [TCE, encerrado, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)"]

33. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gesimario de Franca Carvalho

34. O responsável Gesimario de Franca Carvalho apresentou defesa, conforme documentos acostados às peças 75 e 77, que passa a ser analisada em seguida.

35. Argumento 1 (peça 77, p. 3-16): Alegação de ocorrência da prescrição

35.1. O responsável alega que a pretensão punitiva e ressarcitória do TCU estaria fulminada pela prescrição, uma vez que o prazo quinquenal previsto na Resolução-TCU 344/2022 e na Lei 9.873/1999 teria transcorrido entre o último pagamento do benefício reputado irregular, ocorrido em 9/12/2013, e a instauração formal da tomada de contas especial, em 25/10/2024. Sustenta

que, conforme o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 899, a prescrição atinge tanto a pretensão punitiva quanto a de ressarcimento, salvo demonstração de ato doloso de improbidade administrativa, o que afirma não estar presente no caso concreto.

35.2. O responsável argumenta ainda que, mesmo considerando eventuais atos interruptivos, teria ocorrido prescrição intercorrente, pois não houve a prática de atos inequívocos de apuração capazes de impulsionar validamente o feito por períodos superiores a três anos, em afronta ao art. 8º da Resolução-TCU 344/2022. Defende, assim, que a instauração tardia da TCE, após mais de nove anos do fato gerador, compromete a legitimidade da persecução estatal e impõe o reconhecimento da prescrição, com a consequente extinção do processo em relação ao responsável.

36. Análise do argumento 1:

36.1. Inicialmente, cumpre destacar que, ao contrário do que sustenta a defesa, o caso concreto não se submete ao prazo prescricional quinquenal ordinário previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Isso porque, conforme verificado nos autos, há ação penal em curso (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 – 4ª Vara Federal Criminal, Seção Judiciária do Tocantins, Tribunal Regional Federal da 1ª Região), que trata dos mesmos fatos objeto desta tomada de contas especial (peça 26, p. 1; peça 24, p. 1-3; peça 69, p. 4).

36.2. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”. Tal entendimento é reiterado pela jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que estabelece que, havendo concurso de crimes e recebimento de denúncia criminal, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime de maior pena prevista.

36.3. No caso concreto, a denúncia criminal foi recebida em 14/1/2016, imputando ao responsável a prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013 (peça 24, p. 1-3). Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317 do Código Penal, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

36.4. No que se refere à prescrição intercorrente, aplica-se igualmente o prazo penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, sempre que houver recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, de modo que tanto a prescrição ordinária quanto a intercorrente devem observar o regime prescricional da lei penal. Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, a exemplo do que foi assentado nos Acórdãos 1.467/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 3.410/2024-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 804/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), os quais reforçam que, na hipótese de concurso entre apuração administrativa e persecução penal, o prazo prescricional penal incide integralmente sobre a prescrição intercorrente no âmbito do controle externo.

36.5. Assim, no tocante à prescrição intercorrente, igualmente não assiste razão à defesa. Os autos demonstram tramitação regular do processo, com a prática de atos instrutórios e administrativos relevantes, sem paralisação superior a dezesseis anos em qualquer fase desta tomada de contas especial.

36.6. Portanto, no caso desta TCE, a contagem do prazo prescricional deve observar a legislação penal, como já consolidado na jurisprudência deste Tribunal. A existência de ação penal em curso afasta a aplicação automática da prescrição quinquenal ordinária, devendo ser observado o prazo prescricional penal, que, como já demonstrado, não se encontra esgotado. Assim, resta evidenciado que não há prescrição, seja ordinária, seja intercorrente, a ser reconhecida no presente caso, razão pela qual o argumento do responsável deve ser rejeitado.

37. Argumento 2 (peça 77, p. 16-20): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável

37.1. O responsável sustenta que não agiu com dolo ou má-fé na concessão do benefício, argumentando que sua atuação se deu no exercício regular das atribuições, com base nos documentos apresentados pelos interessados e em ambiente institucional que presume a veracidade da documentação, salvo prova inequívoca em sentido contrário. Afirma que não há nos autos qualquer elemento concreto que demonstre intenção deliberada de causar dano ao erário, obter vantagem pessoal ou atuar em conluio com terceiros, e que eventual falha na análise de documentos, erro de interpretação normativa ou deficiência procedimental, se existentes, configuram, quando muito, irregularidade administrativa, jamais conduta dolosa.

37.2. O responsável ressalta que não foi comprovado o recebimento de vantagem econômica, favorecimento pessoal ou participação em esquema fraudulento, e que a responsabilização pessoal exige prova robusta e individualizada de dolo ou má-fé, o que não se verifica no caso concreto. Defende, ainda, que a boa-fé objetiva deve ser presumida em favor do agente público, não podendo ser afastada por conjecturas ou juízos retrospectivos, e que a imputação de débito ou sanção pessoal sem demonstração de dolo viola os princípios da culpabilidade, da proporcionalidade e da vedação à responsabilidade objetiva.

38. Análise do argumento 2:

38.1. A alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável não merece acolhida. Conforme apurado nos autos, a concessão do benefício de pensão por morte rural (NB 21/144.433.808-8) apurado nesta TCE foi realizada mediante a aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão da instituidora, em desconformidade com os registros oficiais dos cartórios e sem existência de prova material contemporânea e idônea (peça 15, p. 4-5; peça 16, p. 8-9; peça 53, p. 7). O responsável, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício.

38.2. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a conduta do responsável não se limitou a mero erro formal ou falha procedimental, mas sim à homologação de documentos com indícios claros de falsidade, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28). A materialidade e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano ao erário restaram devidamente comprovados em auditoria, inquérito policial, processo disciplinar e tomada de contas especial (peça 53, p. 7; peça 58, p. 7).

38.3. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a responsabilização do agente público, em casos de concessão irregular de benefícios previdenciários, prescinde da demonstração de enriquecimento ilícito ou vantagem pessoal, bastando a comprovação de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, caracterizada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de procedimentos incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa.

38.4. No caso concreto, a homologação de documentos manifestamente inidôneos e a ausência de diligência para a verificação da regularidade da documentação apresentada evidenciam, no mínimo, culpa grave do responsável, suficiente para ensejar a imputação do débito e a responsabilização no âmbito do controle externo.

38.5. A responsabilidade dos gestores perante Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta, seja por ação ou omissão, praticada pelo agente de forma dolosa ou culposa, que resulte na 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 (Acórdãos 6.479/2014-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Min. Marcos Bemquerer e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas).

38.6. Destarte, como se observa, as alegações de defesa do responsável não merecem prosperar, considerando ter restado caracterizada a conduta, no mínimo, culposa do ex-servidor do Instituto Nacional do Seguro Social, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a

Administração, mesmo que se comprove ausência de dolo, má-fé ou locupletamento, o que não ficou demonstrado nos autos, não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa, impondo-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa.

38.7. *A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, pois nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa, cabendo aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.*

38.8. *Nos presentes autos restou evidenciado que a conduta do responsável, Gesimário de França Carvalho, extrapolou o mero erro formal ou a falha procedimental, caracterizando, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício de pensão por morte rural. O responsável era detentor do dever funcional de analisar de forma diligente a documentação apresentada pelos interessados, especialmente diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios, que apontavam a profissão do instituidor como motorista e não trabalhador rural (peça 15, p. 4-5; peça 16, p. 8-9; peça 58, p. 7).*

38.9. *Ainda assim, o responsável procedeu à homologação e deferimento do benefício, sem adotar as cautelas mínimas exigidas para a verificação da regularidade da documentação, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjei (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28).*

38.10. *Tal conduta revela, no mínimo, grave negligência e inobservância dos deveres de zelo, legalidade e moralidade administrativa, configurando culpa grave, pois o ex-agente público deixou de adotar providências necessárias para evitar a concessão indevida do benefício, mesmo diante de sinais evidentes de irregularidade.*

38.11. *Ademais, a reiteração do modus operandi, a ausência de diligência para sanar as inconsistências documentais e a homologação de documentos manifestamente inidôneos reforçam a existência de elemento subjetivo suficiente para a responsabilização, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. Assim, a conduta do responsável não pode ser qualificada como mero equívoco administrativo, mas sim como violação grave dos deveres funcionais, apta a ensejar a imputação do débito e a responsabilização perante este Tribunal (peça 15, p. 4-5; peça 16, p. 8-9; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28; peça 53, p. 7; peça 58, p. 7).*

38.12. *Portanto, não assiste razão ao responsável ao sustentar a ausência de dolo ou má-fé, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito. Também, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, 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.*

38.13. *No presente caso, a responsabilidade recaiu exclusivamente sobre Gesimário de França Carvalho porque foi ele quem, na condição de servidor habilitador e concessor à época dos fatos, detinha o dever funcional de impedir a concessão indevida, sendo sua conduta omissiva ou comissiva o fator determinante para o dano ao erário. Assim, a imputação de responsabilidade ao agente público encontra respaldo não apenas nos fatos apurados, mas também no regime jurídico aplicável à função pública, que exige do servidor diligência, zelo e observância estrita à legalidade (peça 15, p. 4-5; peça 58, p. 7; peça 53, p. 7).*

38.14. *Não assiste razão ao argumento de que a fundamentação da citação teria se limitado a imputações genéricas, sem individualização da conduta do responsável. Ao contrário, os*

autos evidenciam que a conduta de Gesimário de França Carvalho foi detalhadamente descrita e individualizada ao longo de todo o processo, tanto na fase administrativa quanto na tomada de contas especial. Consta dos relatórios de auditoria, do Monitoramento Operacional de Benefícios, do processo disciplinar e dos próprios registros do sistema corporativo do Instituto Nacional do Seguro Social que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/144.433.808-8, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular (peça 15, p. 4-5; peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 7; peça 58, p. 7).

38.15. A conduta reprovável do responsável foi individualizada não apenas pela sua atuação direta e exclusiva na análise e deferimento do benefício, mas também pela omissão em adotar as cautelas mínimas exigidas diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios. O elemento subjetivo, no mínimo de culpa grave, está evidenciado pela ausência de diligência e pela homologação de documentação manifestamente inidônea, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjei (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28). O nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário foi igualmente demonstrado, pois foi a atuação do responsável que permitiu a concessão indevida do benefício e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

38.16. Assim, a responsabilização não decorre de mera presunção objetiva vinculada ao cargo, tampouco de constatação genérica de irregularidade, mas sim de conduta concreta, específica e individualizada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da tomada de contas especial e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 53, p. 7; peça 58, p. 7; peça 15, p. 4-5). Portanto, não assiste razão ao responsável, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito.

39. Argumento 3 (peça 77, p. 20-26): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial

39.1. O responsável alega que não estariam presentes os pressupostos legais e normativos para a instauração da TCE, pois não teria havido demonstração concreta de dano efetivo ao erário, de individualização da conduta, de nexo causal direto entre sua atuação e o suposto prejuízo, nem o esgotamento prévio das medidas administrativas ordinárias para apuração e ressarcimento.

39.2. Sustenta que a TCE teria sido instaurada de forma automática e tardia, baseada em juízo retrospectivo sobre suposta irregularidade administrativa, sem comprovação de dolo, má-fé ou obtenção de vantagem indevida, e sem a adoção tempestiva de providências administrativas para elidir o dano.

39.3. Argumenta, ainda, que a matriz de responsabilização seria deficiente, pois não individualizaria adequadamente sua conduta, e que a responsabilização não poderia se fundar apenas na posição funcional ocupada, mas exigiria demonstração clara de conduta, dano e nexo causal direto e. Defende, assim, que a ausência desses requisitos comprometeria a validade da instauração da TCE e imporia o seu arquivamento, afastando qualquer imputação de débito ou sanção.

40. Análise do argumento 3:

40.1. Não merece acolhida a alegação de ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE no presente caso. Conforme se depreende dos autos, todos os requisitos normativos e procedimentais foram devidamente observados pela Administração. Inicialmente, a instauração da TCE foi precedida de apuração no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/144.433.808-8, a individualização do responsável – Gesimário de França Carvalho – e a quantificação precisa do prejuízo, conforme demonstrado nos relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, nos registros de auditoria, nos processos disciplinares correlatos e nos relatórios do Tomador de Contas Especial (peça 15, p. 4-5; peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69).

40.2. Ademais, a individualização da conduta e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano foram amplamente demonstrados, não havendo que se falar em imputação genérica ou automática. O responsável foi devidamente notificado, teve assegurado o contraditório e a ampla defesa na fase interna, e não apresentou elementos capazes de elidir a irregularidade ou de comprovar o ressarcimento do débito, o que legitima o encaminhamento do feito à fase de controle externo (peça 53, p. 8; peça 58, p. 8). Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos, tendo sido observados os trâmites previstos na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e nas instruções normativas aplicáveis.

40.3. Não se aplica ao caso concreto a jurisprudência citada pelo responsável, segundo a qual a ausência de elementos que permitam confirmar a ocorrência de dano ao erário, ou a existência de providências judiciais eficazes para a recuperação do dano, afastaria os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, impondo o seu arquivamento.

40.4. No presente caso, a materialidade do dano ao erário encontra-se amplamente comprovada nos autos, com a quantificação precisa do prejuízo decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/144.433.808-8, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 4-5; peça 58, p. 7; peça 53, p. 7). Não se trata, portanto, de hipótese em que não há elementos mínimos para a configuração do dano, mas sim de situação em que o prejuízo foi individualizado, atualizado e registrado contabilmente, inclusive com a identificação do responsável.

40.5. Além disso, não há nos autos notícia de que tenha havido provimento judicial eficaz para a recuperação do dano, tampouco de que o débito tenha sido objeto de ação judicial de cobrança, parcelamento, quitação ou inscrição em dívida ativa que tenha resultado em ressarcimento ao erário (peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 8; peça 57; peça 58, p. 8; peças 68-69).

40.6. Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do Instituto Nacional do Seguro Social indicam a inexistência de medidas judiciais ou administrativas que tenham resultado na recomposição do patrimônio público, subsistindo, assim, o interesse processual e a necessidade de apuração e cobrança do débito por meio desta tomada de contas especial.

40.7. Ressalta-se que a instauração da TCE, no caso concreto, observou o devido processo legal, com a notificação do responsável, a concessão de prazo para defesa e a adoção de todas as providências administrativas cabíveis, em consonância com a legislação de regência e as instruções normativas aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal não impede a instauração ou o prosseguimento da TCE quando não comprovada a efetiva recuperação do dano por outros meios, especialmente em casos de fraude sistêmica e prejuízo quantificado, como o presente. Ao contrário, a atuação do controle externo é imprescindível para a proteção do erário e a responsabilização dos agentes públicos, não se aplicando, portanto, os precedentes citados pelo responsável à hipótese dos autos.

40.8. Também, cumpre destacar que a instauração da TCE, no contexto de apuração de fraudes previdenciárias, atende ao interesse público de recomposição do erário e de responsabilização dos agentes que, por ação ou omissão, deram causa ao dano, não se confundindo com medidas meramente punitivas ou automáticas. O procedimento adotado no presente caso observou todas as etapas previstas na legislação e foi instruído com farta documentação comprobatória, afastando qualquer alegação de nulidade ou ausência de pressupostos.

40.9. Dessa forma, a alegação de que a TCE teria sido instaurada de forma automática não encontra respaldo nos autos, pois a decisão foi fundamentada em robusto conjunto probatório, com a devida individualização da conduta, do dano e do responsável, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 15, p. 4-5; peça 53, p. 7; peça 57; peça 58, p. 7; peças 68-69). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

41. Argumento 4 (peça 77, p. 26-31): Alegação de ausência de nexo de causalidade

41.1. O responsável sustenta que não haveria nexo de causalidade direto e específico entre sua conduta e o dano ao erário, requisito indispensável para a responsabilização em tomada de contas especial. Argumenta que a imputação se baseia apenas em sua posição funcional e na participação no procedimento administrativo, sem comprovação de que sua atuação tenha sido a causa necessária e determinante do prejuízo. Destaca que a concessão de benefícios previdenciários envolve múltiplas etapas, controles e agentes, e que não foi demonstrado que tenha praticado ato irregular ou concorrido de forma consciente e voluntária para a ocorrência do dano.

41.2. Alega, ainda, que a matriz de responsabilização não individualizou adequadamente sua conduta, e que a responsabilização objetiva é vedada no âmbito do controle externo. Defende que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a responsabilização exige demonstração de nexo causal direto, imediato e necessário entre a conduta do agente e o dano, o que não teria ocorrido no caso concreto, pois eventuais irregularidades documentais seriam atribuíveis a terceiros, rompendo o liame causal exigido para a imputação de débito.

42. Análise do Argumento 4:

42.1. Não assiste razão ao responsável quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado. Conforme se verifica dos autos, a atuação do ex-servidor Gesimário de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/144.433.808-8, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 4-5; peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 7; peça 58, p. 7; peça 69).

42.2. Os registros de auditoria e os relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo, desde a habilitação, análise, entrevista, homologação da atividade rural até o despacho concessório do benefício, sem a devida comprovação da condição de trabalhadora rural do instituidora, e com base em documentação inidônea (peça 15, p. 4-5; peça 24, p. 1-3). A conduta do responsável foi, portanto, causa direta e necessária para a concessão do benefício indevido, não se tratando de mera vinculação funcional ou de participação genérica no procedimento.

42.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, para a responsabilização em tomada de contas especial, basta a demonstração de que a conduta do agente público foi determinante para a ocorrência do dano, com a comprovação de que o ato irregular praticado concorreu de modo decisivo para o resultado lesivo ao erário. No caso concreto, restou evidenciado que o responsável, ao aceitar e homologar documentos com informações falsas ou adulteradas, viabilizou a concessão do benefício a quem não fazia jus, sendo este nexo causal suficiente para a imputação do débito (peça 58, p. 7; peça 53, p. 7).

42.4. A alegação de que o procedimento de concessão de benefícios previdenciários envolveria múltiplos agentes e etapas de controle não afasta a responsabilidade do servidor que, no exercício de suas atribuições, praticou o ato irregular que deu causa ao dano. A responsabilização objetiva é, de fato, vedada, mas, no presente caso, a conduta do responsável foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta ao prejuízo apurado, não havendo que se falar em ausência de nexo de causalidade.

42.5. O argumento do responsável de que a matriz de responsabilização não individualizaria de forma técnica e concreta os atos praticados, nem demonstraria o grau de ingerência decisória ou o nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos.

42.6. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69).

42.7. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente responsável pela habilitação e

concessão irregular do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7; peças 68-69). A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 24, p. 1-3). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

42.8. No tocante ao nexo de causalidade, a matriz de responsabilização e os relatórios técnicos evidenciam que a conduta do responsável foi condição necessária e suficiente para a ocorrência do dano ao erário, pois, caso tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, a concessão do benefício e o pagamento indevido não teria ocorrido (peça 58, p. 7-8; peça 52; peça 53, p. 7-8; peças 57-58; peças 68-69). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso.

42.9. A alegação do responsável, fundamentada em jurisprudência deste Tribunal, de que não haveria nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não se adere ao caso concreto, pelas razões a seguir expostas. Esses precedentes tratam de situações em que a responsabilização do agente público se baseava em mera vinculação funcional, ausência de individualização da conduta ou participação acessória em processos administrativos complexos, nos quais o dano ao erário resultava de uma cadeia de atos praticados por múltiplos agentes, sem que se pudesse identificar, de forma objetiva, a conduta determinante para o resultado lesivo.

42.10. Nesses casos, o Tribunal de Contas da União de fato exige a demonstração de que o agente praticou ato irregular que concorreu direta e imediatamente para a ocorrência do dano, afastando a responsabilização automática por posição hierárquica ou mera participação formal.

42.11. No caso em análise, contudo, a situação fática é substancialmente distinta. Os autos demonstram, de forma inequívoca, que Gesimário de França Carvalho foi o responsável por todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/144.433.808-8, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 58, p. 7; peça 52; peça 53, p. 7-8; peças 57-58; peças 68-69). Não se trata, portanto, de mera participação acessória, mas de conduta individualizada, com domínio do fato e poder decisório pleno sobre o deferimento do benefício.

42.12. Ademais, a teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, como no Acórdão 1.721/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, exige que o evento danoso seja efeito necessário da conduta do agente. No presente caso, está demonstrado que, se o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. Ou seja, o dano ao erário é consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 58, p. 7-8; peça 52; peça 53, p. 7-8; peças 57-58; peças 68-69).

42.13. Diferentemente dos precedentes citados nas alegações de defesa, em que a responsabilização era afastada por ausência de demonstração do liame causal ou por participação meramente formal, aqui a atuação do responsável é individualizada, exclusiva e determinante para a ocorrência do dano. Todos os registros sistêmicos e relatórios de auditoria apontam para a atuação direta do responsável em cada etapa do processo (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3).

42.14. A responsabilização do agente não se fundamenta em presunções ou generalizações, mas em elementos objetivos e individualizados, que demonstram o nexo de causalidade necessário para a imputação do débito, em estrita conformidade com a jurisprudência



consolidada do Tribunal de Contas da União. A aplicação dos precedentes citados pelo responsável, portanto, não se mostra adequada ao caso concreto, pois a situação fática dos autos revela a presença de todos os requisitos exigidos para a responsabilização do agente público, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte.

42.15. Dessa forma, resta claro que a alegação de ausência de nexo de causalidade direto e específico entre a conduta do responsável e o dano apurado não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Ao contrário, a atuação do ex-servidor foi devidamente individualizada, sendo determinante para a concessão irregular do benefício e a causa necessária e suficiente para o prejuízo ao erário.

42.16. Todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte para a responsabilização em tomada de contas especial estão presentes no caso concreto, não havendo que se falar em presunção, generalização ou responsabilização objetiva. Assim, não prospera o argumento do responsável, devendo ser rejeitado.

43. Argumento 5 (peça 77, p. 31-35): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização

43.1. O responsável alega que a TCE teria sido instaurada sem a elaboração de uma matriz de responsabilização válida e suficiente, o que comprometeria a individualização das condutas, a demonstração do nexo de causalidade e a delimitação do dano. Sustenta que a matriz apresentada seria genérica, sem detalhar quais atos específicos teriam sido praticados, em que contexto, com que grau de autonomia funcional e de que modo tais atos teriam sido determinantes para a ocorrência do prejuízo, o que dificultaria o exercício do contraditório e da ampla defesa.

43.2. Argumenta, ainda, que a ausência de matriz de responsabilidade tecnicamente adequada impediria a responsabilização do agente, pois não permitiria a clara identificação da conduta imputada, do nexo causal e da extensão do dano, em afronta à legislação e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Defende, assim, que a falta desse instrumento essencial comprometeria a higidez do procedimento e imporia o arquivamento da TCE, por ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo.

44. Análise do argumento 5:

44.1. A alegação do responsável de que esta tomada de contas especial teria sido instaurada sem a devida matriz de responsabilização, o que comprometeria a individualização das condutas, a identificação dos responsáveis e a demonstração do nexo de causalidade, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Conforme se verifica, a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69).

44.2. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente que realizou a habilitação e a concessão do benefício de pensão por morte rural objeto desta tomada de contas especial (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/144.433.808-8, desde a pré-habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural até a concessão do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente.

44.3. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e

a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69).

44.4. No que se refere à invocação de precedentes desta Corte que afastam a responsabilização em hipóteses de ausência de matriz de responsabilização válida ou de imputação genérica, observa-se que tais decisões não se alinham ao caso concreto. Nos precedentes citados, a responsabilização foi afastada em razão da inexistência de elementos que permitissem a individualização da conduta do agente, da ausência de demonstração do nexo de causalidade ou da imputação baseada exclusivamente na posição funcional, sem descrição precisa dos atos praticados.

44.5. No presente caso, contudo, a situação fática é substancialmente distinta, pois a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69). Dessa forma, não se trata de imputação genérica ou de ausência de individualização, mas de responsabilização plenamente fundamentada em elementos concretos e individualizados, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados pela defesa.

44.6. Fica evidenciado que a documentação constante dos autos comprova que Gesimário de França Carvalho detinha plena autonomia e responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito do processo administrativo de concessão do benefício, não havendo qualquer ruptura do nexo causal ou ausência de individualização da conduta. Assim, não prospera a alegação de ausência de matriz de responsabilização válida ou de individualização da conduta, estando a responsabilização do agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 52; peça 53, p. 7-8; peça 57; peça 58, p. 7-8; peças 68-69).

45. Argumento 6 (peça 77, p. 35-46): Alegação de impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e necessidade de proporcionalidade e individualização do dano

45.1. O responsável argumenta que não seria juridicamente admissível a imputação automática do valor integral dos benefícios pagos, pois a responsabilização em tomada de contas especial exige a demonstração precisa do dano efetivamente causado e sua vinculação direta e individualizada à conduta do agente. Sustenta que a simples concessão ou manutenção do benefício não pode ensejar a transferência de todo o risco administrativo ao servidor, especialmente quando não há comprovação de que cada parcela paga decorreu de ação ou omissão dolosa ou culposa do responsável, sendo necessário delimitar o dano e excluir valores que não guardem nexo causal direto com sua conduta.

45.2. Alega, ainda, que a imputação global e indistinta viola os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da responsabilidade subjetiva, aproximando-se indevidamente de um modelo de responsabilização objetiva, vedado pelo ordenamento jurídico. Defende que a responsabilização deve ser individualizada, considerando o grau de participação do agente, o nexo causal e a extensão do dano, de modo que, caso superados os demais óbices, eventual débito deveria ser restrito apenas às parcelas comprovadamente irregulares e não ao valor total dos benefícios pagos.

46. Análise do argumento 6:

46.1. A alegação do responsável de que não seria admissível a imputação automática e integral de todos os valores pagos a título de benefício previdenciário, sob o argumento de que tal medida violaria os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva, não encontra respaldo no caso concreto.

46.2. A documentação constante dos autos demonstra que a concessão do benefício NB 21/144.433.808-8 decorreu de ato administrativo praticado pelo responsável, que realizou todas as

etapas do processo: análise documental, entrevista, homologação da atividade rural e decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8; peça 69).

46.3. Não há nos autos qualquer elemento que indique a existência de revisões, reavaliações ou intervenções supervenientes que pudessem romper o nexo causal entre a conduta do agente e o dano apurado. Assim, o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a imputação integral do débito ao agente público quando restar comprovado que o pagamento indevido decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo próprio agente, sendo este a causa direta e necessária do dano ao erário.

46.4. A responsabilização objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, não se confunde com a hipótese dos autos, em que há demonstração do nexo causal direto e imediato entre a conduta do responsável e o dano apurado. A atuação do responsável foi determinante para a concessão e manutenção do benefício, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente a quem não tinha direito (peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8; peça 69).

46.5. A análise dos autos revela que a situação fática do presente caso não se confunde com os precedentes citados pelo responsável. Nos julgados mencionados, a exclusão da imputação integral do débito ocorreu em contextos nos quais não havia demonstração de que a conduta do agente público teria sido a causa necessária e suficiente para a manutenção dos pagamentos ao longo do tempo, ou em que a cadeia decisória era complexa e envolvia múltiplos agentes, sem individualização da atuação de cada um.

46.6. No caso concreto, contudo, a documentação constante dos autos evidencia que o responsável, Gesimário de França Carvalho, foi o agente que realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 16, p. 1-20; peça 24, p. 1-3; peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8; peça 69).

46.7. Cabe ressaltar que a responsabilização do agente público, no âmbito do controle externo, está fundamentada na demonstração do nexo causal direto e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado, conforme exigido pela jurisprudência consolidada deste Tribunal. No presente caso, não há dúvidas de que a atuação do responsável foi a causa determinante para a concessão e manutenção do benefício irregular, razão pela qual não se vislumbra fundamento para afastar a imputação do valor integral dos pagamentos realizados.

47. Argumento 7 (peça 77, p. 46-48): Alegação de necessidade de produção de provas

47.1. O responsável sustenta que, para garantir o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, é imprescindível a possibilidade de produção de provas testemunhais e documentais adicionais no âmbito da tomada de contas especial. Argumenta que, embora o ônus da prova recaia sobre o acusado em muitos processos do Tribunal de Contas da União, tal inversão só seria legítima se acompanhada do direito de produzir as provas necessárias para demonstrar a regularidade de sua conduta.

47.2. Alega, ainda, que a negativa de produção de provas violaria os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, citando precedentes do Supremo Tribunal Federal que reconhecem o direito do interessado de requerer diligências e perícias em processos administrativos sancionadores. Por isso, requer expressamente a produção de prova testemunhal para atestar que não cometeu irregularidades, ressaltando que a efetiva participação do acusado na instrução é condição essencial para a validade do processo.

48. Análise do argumento 7:

48.1. Destaca-se que o presente processo de tomada de contas especial foi instruído com ampla documentação, incluindo relatórios de auditoria, peças do processo administrativo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, registros dos sistemas corporativos do INSS,

documentos do processo concessório, depoimentos colhidos em sede administrativa e elementos oriundos de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-5; peça 16, p. 1-33; peça 17, p. 1-7; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-4; peça 24, p. 1-9; peça 53, p. 1-10; peça 58, p. 1-10).

48.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/144.433.808-8, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular, em afronta aos requisitos legais previstos nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso VII, e 62 do Decreto 3.048/1999. O dano ao erário, neste caso, é caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus (peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8).

48.3. O responsável foi devidamente notificado e teve assegurado o contraditório e a ampla defesa, com oportunidade para apresentar alegações e juntar documentos, conforme demonstram as notificações e certidões de recebimento constantes do processo (peça 53, p. 8; peça 58, p. 8).

48.4. Não há nos autos qualquer indicação concreta de fato novo, relevante e específico, que não tenha sido objeto de apuração ou que não pudesse ter sido apresentado pelo responsável em momento oportuno.

48.5. Ademais, o conjunto probatório existente nos autos é suficiente para a formação do juízo de valor acerca da irregularidade apurada, estando a materialidade e a autoria devidamente demonstradas por meio de documentos oficiais, registros sistêmicos e depoimentos colhidos em procedimentos administrativos e investigativos. A mera alegação genérica de necessidade de produção de provas, desacompanhada de indicação precisa de fatos controvertidos ou de elementos que não tenham sido objeto de análise, não é suficiente para justificar o acolhimento do pedido.

48.6. O entendimento consolidado deste Tribunal é o de que a produção de provas em processos da competência desta Corte de Contas restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno do TCU), sendo que cabe ao responsável juntar documentos que entenda oportunos à elucidação dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-2ª Câmara, Relator Antônio Anastasia).

48.7. Dessa forma, não se caracteriza cerceamento de defesa, uma vez que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta Corte não possuem disposições que imponham a obrigatoriedade de realização de coleta de depoimentos de testemunhas como forma de garantir o contraditório.

48.8. Dessa maneira, o pedido de produção de prova testemunhal formulado pelo responsável não encontra respaldo no processo de controle externo desta Corte, tampouco se mostra pertinente para afastar a irregularidade apurada, uma vez que a materialidade do dano ao erário está devidamente comprovada pela concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/144.433.808-8, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8).

48.9. Ressalta-se, ainda, que o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, conforme previsto na legislação de regência e no rito adotado por esta Corte. Eventual documentação que o responsável entendesse necessária à elucidação dos fatos deveria ter sido apresentada juntamente com sua defesa.

48.10. A instrução processual já contempla os elementos necessários à formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal. Assim, a rejeição do pedido de produção de prova testemunhal e documental é medida que se impõe, devendo o feito prosseguir com base na documentação já constante dos autos.

49. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram



suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

50. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gesimario de Franca Carvalho, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dos demais requerimentos do responsável Gesimario de Franca Carvalho

51. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte (peça 77, p. 48-51):

a) o reconhecimento da alegação de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, com a consequente extinção do presente processo em relação ao responsável, afastando-se qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos, como medida de rigor jurídico;

b) subsidiariamente, caso ultrapassada a preliminar prescricional, seja reconhecida a alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável, bem como a alegação de inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, afastando-se a imputação de responsabilidade pessoal e qualquer imposição de sanção ou débito, com o consequente julgamento pela improcedência das imputações formuladas, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, da culpabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima;

c) a aplicação do princípio da lex mitior (art. 5º, XL, da Constituição Federal), se o regime penal produzir efeito mais favorável ao defendente, que este seja retroativamente aplicado; se produzir efeito mais gravoso, que não seja aplicado, reconhecendo-se, consequentemente, a prescrição;

d) seja reconhecida a alegação de ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da presente tomada de contas especial, diante das alegações de inexistência de comprovação válida de dano, de conduta individualizada e de nexo causal, com a consequente extinção do processo e arquivamento dos autos, afastando-se qualquer imputação de débito ou sanção ao responsável;

e) seja reconhecida a alegação de ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta atribuída ao responsável e o suposto dano ao erário, nos termos da teoria do dano direto e imediato, adotada pelo TCU, com a consequente exclusão de qualquer imputação de débito ou sanção, julgando-se improcedentes as imputações formuladas nos presentes autos;

f) seja afastada a responsabilização exclusiva do Sr. Gesimário de França Carvalho, reconhecendo-se as alegações de ausência de individualização da conduta, de inexistência de matriz de responsabilidade válida e de inviabilidade de reabertura da instrução processual em razão do significativo lapso temporal decorrido, com fundamento nos princípios do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo, afastando-se qualquer imputação de ressarcimento ou sanção e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos;

g) o reconhecimento da alegação de invalidade da matriz de responsabilização, julgando-se improcedentes as imputações formuladas;

h) o afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos, reconhecendo a alegação de impossibilidade jurídica de responsabilização global e automática, sem a devida individualização do dano e observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da responsabilidade subjetiva, com a consequente exclusão total do débito ou, subsidiariamente, seu substancial redução, limitada apenas a eventual dano comprovado de forma concreta e individualizada;

i) o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração de TCE;



- h) subsidiariamente, a produção de prova testemunhal e documental adicional;*
- i) que seja a presente tomada de contas especial arquivada, excluindo o Sr. Gesimário de França Carvalho do rol de responsáveis;*

Análise

52. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:

a) O pedido de reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não merece acolhida, pois, conforme demonstrado nos itens 36.1 a 36.6, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos impõe a aplicação do prazo prescricional penal, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, o qual não se encontra exaurido no presente caso. Ademais, não se verifica paralisação processual superior ao prazo penal aplicável, afastando-se também a alegação de prescrição intercorrente.

b) O pedido subsidiário de reconhecimento da ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável igualmente não prospera, pois, como analisado nos itens 38.1 a 38.16, restou comprovado que o responsável agiu, no mínimo, com culpa grave ao homologar e deferir benefício previdenciário com base em documentação inidônea, em contexto de fraude sistemática, violando deveres funcionais e ensejando prejuízo ao erário.

c) O pedido de aplicação do princípio da *lex mitior* não encontra respaldo, pois não há alteração legislativa superveniente mais benéfica ao responsável, tampouco se verifica hipótese de retroatividade de regime penal mais favorável, já que o prazo prescricional penal aplicável não foi superado, conforme fundamentado nos itens 36.1 a 36.6.

d) O pedido de reconhecimento da ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como demonstrado nos itens 40.1 a 40.8, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, com apuração do dano, individualização do responsável, quantificação do prejuízo e esgotamento das providências administrativas, não havendo qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos.

e) O pedido de reconhecimento da ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado não merece acolhida, pois, conforme analisado nos itens 42.1 a 42.16, a conduta do responsável foi individualizada, exclusiva e determinante para a concessão irregular do benefício e o consequente prejuízo ao erário, estando presentes todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte.

f) O pedido de afastamento da responsabilização exclusiva do responsável, sob alegação de ausência de individualização da conduta, inexistência de matriz de responsabilidade válida e inviabilidade de reabertura da instrução processual, não encontra respaldo, pois, como demonstrado nos itens 44.1 a 44.6, a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado.

g) O pedido de reconhecimento da alegada invalidade da matriz de responsabilização, por suposta ausência de individualização das condutas, não procede, pois, como analisado nos itens 44.1 a 44.6, a matriz de responsabilização atende aos requisitos normativos e jurisprudenciais, individualizando a conduta do responsável, demonstrando o nexo causal e quantificando o dano.

h) O pedido de afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos, sob o argumento de necessidade de individualização do dano, não encontra respaldo, pois, conforme analisado nos itens 46.1 a 46.7, a documentação dos autos demonstra que o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente.

i) O pedido de arquivamento dos autos em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da tomada de contas especial deve ser rejeitado, pois, como já

fundamentado nos itens 40.1 a 40.9, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, estando a materialidade do dano, a autoria e o nexo causal devidamente comprovados.

j) O pedido subsidiário de produção de prova testemunhal e documental adicional não merece acolhida, pois, conforme analisado nos itens 48.1 a 48.10, o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, não havendo nos autos qualquer indicação de fato novo ou relevante que justifique a reabertura da instrução. Ademais, no âmbito do controle externo exercido por esta Corte, a produção de provas restringe-se, via de regra, à forma documental, não sendo admitida, como regra, a oitiva de testemunhas.

53. Por fim, ressalta-se que todos os argumentos e requerimentos do responsável foram devidamente analisados ao longo deste exame técnico, não subsistindo fundamento para o acolhimento de qualquer das pretensões deduzidas em sua defesa.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

54. 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.

55. 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”.

56. 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).

57. 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).

58. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/144.433.808-8, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhadora rural da instituidora, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão da instituidora, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal).

59. 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).

Da proposta de arquivamento em relação à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho

60. Nos termos do art. 6º, inciso II, e do art. 29 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, a tomada de contas especial não deve ser instaurada, ou deve ser arquivada, quando transcorridos mais de dez anos entre a data provável de ocorrência do fato gerador da irregularidade e a primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

61. No caso concreto, o fato gerador da irregularidade imputada à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho ocorreu em 9/12/2013, enquanto a primeira notificação válida pela autoridade administrativa federal somente foi realizada em 14/11/2024 (peça 41), ou seja, após o decurso de quase onze anos.

62. O art. 212 do Regimento Interno do TCU, por sua vez, prevê que o processo de tomada de contas especial será arquivado quando não estiverem presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, o que inclui a observância dos prazos decadenciais e prescricionais estabelecidos em lei e em normas internas do Tribunal.

63. Diante do exposto, e considerando o decurso de prazo superior a dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a primeira notificação válida da responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, impõe-se, em observância à legislação de regência, o arquivamento dos autos em relação a essa responsável, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, em respeito aos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

CONCLUSÃO

64. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gesimario de Franca Carvalho, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

65. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

66. 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.

67. Diante das informações apresentadas nos itens 18, 57, 58 e 59, propõe-se o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno/TCU em relação à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho.

68. 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 68.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) arquivar o presente processo em relação à responsável Sadidinha Maciel Bucar Carrilho nos termos do art. 212 do RI/TCU;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gesimario de Franca Carvalho;

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 do responsável Gesimario de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do



Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Gesimario de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53):

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/9/2011	545,00
9/12/2009	465,00
9/12/2009	0,73
6/10/2010	510,00
3/6/2011	545,00
5/5/2010	510,00
4/11/2011	545,00
4/9/2013	339,00
5/12/2012	311,00
3/10/2013	678,00
3/12/2010	255,00
3/7/2013	678,00
5/3/2013	678,00
3/12/2010	510,00
9/12/2013	678,00
5/9/2012	311,00
5/12/2011	545,00
3/9/2010	510,00
5/9/2011	272,50
3/9/2010	255,00
5/11/2013	678,00
5/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
5/1/2011	510,00
4/4/2012	622,00
4/9/2013	678,00
5/2/2013	678,00
17/11/2009	636,66
5/8/2013	678,00
3/8/2011	545,00
5/6/2012	622,00
3/8/2012	622,00
3/3/2010	510,00
5/12/2012	622,00
4/7/2012	622,00
5/7/2010	510,00
6/11/2012	622,00
3/2/2012	622,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
4/1/2013	622,00
6/4/2010	510,00
17/11/2009	0,73
5/6/2013	678,00
3/4/2013	678,00
3/2/2011	540,00
4/8/2010	510,00
4/1/2012	545,00
4/5/2011	545,00
5/7/2011	545,00
5/12/2011	272,50
3/10/2012	622,00
4/5/2012	622,00
5/4/2011	545,00
4/6/2010	510,00
9/12/2013	339,00
5/3/2012	622,00
4/11/2010	510,00
6/5/2013	678,00
3/3/2011	540,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 3/4/2026: R\$ 74.000,93.

d) aplicar ao responsável Gesimario de Franca Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

g) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público



credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

O representante do *Parquet* especializado proferiu o seguinte parecer (peça 82), em parcial concordância com a unidade técnica:

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), originalmente em desfavor do Sr. Gesimário de França Carvalho, ex-servidor da autarquia, e da Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, pela habilitação e concessão irregular de benefício previdenciário.

2. Segundo relatado nos autos, a concessão indevida de pensão por morte rural (NB 21/144.433.808-8), de titularidade de Gabrielly Ferreira Mourão, ocorreu mediante a utilização de documentação inverídica que não comprovava a condição de trabalhadora rural da instituidora, inserindo-se no contexto de fraudes apuradas na “Operação Andjei” da Polícia Federal. Evidenciou-se a atuação em conluio: a advogada Sadidinha Maciel Bucar Carrilho organizou e entregou a documentação fraudulenta, enquanto o ex-servidor Gesimário de França Carvalho a aceitou para deferir o benefício. Os atos ilícitos causaram dano ao erário no valor histórico apurado de R\$ 30.520,12 (peça 58).

3. Na fase externa, a AudTCE propôs preliminarmente (peça 69) o arquivamento do feito em relação à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho. A unidade verificou o transcurso de mais de dez anos entre a ocorrência do fato gerador, em 9/12/2013, e a sua primeira notificação administrativa válida, realizada apenas em 14/11/2024, restando configurado assim o prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU e do art. 6º, inciso II, da IN-TCU 98/2024.

4. Prosseguindo o feito apenas em relação ao Sr. Gesimário de França Carvalho, a unidade instrutiva promoveu a sua regular citação. As alegações de defesa apresentadas (peças 75 e 77) foram devidamente analisadas e rejeitadas na instrução de mérito (peça 79), uma vez que os argumentos trazidos não se mostraram suficientes para elidir as irregularidades a ele imputadas.

5. Especificamente quanto à alegação de prescrição suscitada pela defesa, importa registrar que o afastamento da regra quinquenal se mostra adequado ante o recebimento da denúncia na Justiça Federal. Contudo, o prazo aplicável é de vinte anos, e não dezesseis. A instrução desconsiderou que a majorante da corrupção passiva, prevista no art. 317, § 1º, do Código Penal, eleva a pena máxima abstrata de doze para dezesseis anos. Sendo a pena máxima superior a doze anos, incide a prescrição em vinte anos, nos termos do art. 109, inciso I, do mesmo código.

6. Desse modo, diante da inexistência de elementos comprobatórios da boa-fé objetiva por parte do Sr. Gesimário de França Carvalho, a unidade instrutiva propôs julgar irregulares as suas contas, condená-lo ao recolhimento do débito e sancioná-lo com a multa proporcional ao dano, além de comunicar a Procuradoria da República no Estado do Tocantins sobre o julgamento desta TCE.

7. Considerando adequadas as análises efetuadas pela unidade instrutiva, este representante do Ministério Público de Contas alinha-se ao encaminhamento proposto (peça 79), com a ressalva acima quanto ao prazo prescricional.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, em desfavor do Sr. Gesimario de Franca Carvalho e da Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/144.433.808-8 de pensão por morte rural e titularidade da segurada Sra. Gabrielly Ferreira Mourão.

Na fase interna, o tomador de contas identificou prejuízo ao Erário no valor histórico de R\$ 30.520,12, imputando responsabilidade ao Sr. Gesimário de Franca Carvalho e à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho.



No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) procedeu à citação do Sr. Gesimário de Franca Carvalho, para que recolhesse o débito ou apresentasse alegações de defesa acerca da concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas, e homologando períodos de atividade rural inexistentes.

De acordo com os pareceres da unidade técnica (peça 79), não foi realizada a citação da Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, em virtude do transcurso de mais de 10 anos entre o fato gerador do débito (9/12/2013) e sua primeira notificação, realizada em 14/11/2024, por meio de edital publicado no Diário Oficial da União, em consonância com o disposto nos artigos 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Em resumo, o responsável apresentou as seguintes alegações: a) prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento do TCU; b) ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável; c) ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial, uma vez que não teriam sido esgotadas as medidas administrativas prévias; d) ausência denexo de causalidade entre sua conduta e o dano ao Erário; e) a TCE foi instaurada sem a elaboração de matriz de responsabilização adequada; f) impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e necessidade de proporcionalidade e individualização do dano; e g) necessidade de produção de provas adicionais.

A Unidade Técnica propõe: arquivar o presente processo em relação à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho e rejeitar as alegações de defesa do Sr. Gesimário de Franca Carvalho, para julgar irregulares as suas contas e condená-lo ao débito apurado, com a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992.

O Ministério Público junto ao TCU-MPTCU concorda com a instrução, com a ressalva de que a proposta da unidade técnica de afastamento da regra quinquenal é adequado ante o recebimento da denúncia na Justiça Federal, contudo, o prazo aplicável é de vinte anos, e não de dezesseis.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir**.

Acolho na íntegra a instrução da Unidade Técnica, as quais incorporo às razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir aduzidas.

Preliminarmente, quanto à questão prescricional, dirijo do entendimento do Ministério Público junto ao TCU quanto ao prazo prescricional aplicável à espécie. Consta dos autos o recebimento de denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal ao Juízo da 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins, nos autos da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300, que trata dos fatos ora em exame. O recebimento ocorreu em 14/1/2016, com a posterior citação do responsável Sr. Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei 12.850/2013 (peças 24, 26, p. 1, e 58, p. 3).

A jurisprudência do TCU, consolidada a partir do Acórdão 1.714/2025-TCU-Plenário, da relatoria do E. Ministro Jorge Oliveira, orienta o uso da pena máxima *in abstracto* do crime mais grave para definir o prazo prescricional, nos termos do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, quando os fatos também constituem crime, independentemente do desfecho da ação penal. Esse prazo aplica-se tanto à prescrição ordinária quanto à intercorrente, nos termos expressos da referida norma, com a redação conferida pela Resolução-TCU 367/2024.

Na hipótese, o crime com maior pena máxima em abstrato é o de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal), o prazo prescricional aplicável ao caso é, rigorosamente, de dezesseis anos, conforme disposto de forma expressa no artigo 109, inciso II, do Código Penal, e não de vinte anos, conforme advoga o MPTCU.

Não se consumou, portanto, a prescrição ordinária nem a intercorrente entre nenhum dos marcos processuais relevantes.

Quanto ao mérito, a ocorrência da concessão fraudulenta do benefício está devidamente comprovada nos autos, bem como o fato de o Sr. Gesimário de Franca Carvalho, na condição de servidor do INSS, ter utilizado ilicitamente de seu cargo para praticar fraude por meio de concessão



irregular de benefício assistencial, em total afronta aos artigos 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

Os elementos de defesa apresentados pelo responsável foram devidamente rechaçados na instrução da AudTCE, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir. Nenhum deles logrou elidir as irregularidades apuradas, tampouco afastar o nexo de causalidade da conduta do agente público citado e a consecução do débito.

Diante dos elementos disponíveis nos autos e considerando que o responsável não trouxe elemento material capaz de elidir a irregularidade ou de comprovar zelo na aplicação da legislação pertinente, forçoso concluir pela irregularidade de suas contas, com a imputação do débito integral apurado nos autos, no valor histórico de R\$ 30.520,12, e a aplicação da multa correspondente.

Adicionalmente, por considerar grave sua conduta, declaro a inabilitação do responsável para exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Por fim, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, arquivar os presentes autos em relação à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2027/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.107/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Gesimario de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - PALMAS/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
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: Jander Araújo Rodrigues (5574/OAB-TO).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor dos Srs. Gesimário de Franca Carvalho e Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário;

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

9.1. arquivar os presentes autos em relação à Sra. Sadidinha Maciel Bucar Carrilho, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Gesimário de Franca Carvalho e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento das dívidas ao Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data



do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/9/2011	545,00
9/12/2009	465,00
9/12/2009	0,73
6/10/2010	510,00
3/6/2011	545,00
5/5/2010	510,00
4/11/2011	545,00
4/9/2013	339,00
5/12/2012	311,00
3/10/2013	678,00
3/12/2010	255,00
3/7/2013	678,00
5/3/2013	678,00
3/12/2010	510,00
9/12/2013	678,00
5/9/2012	311,00
5/12/2011	545,00
3/9/2010	510,00
5/9/2011	272,50
3/9/2010	255,00
5/11/2013	678,00
5/9/2012	622,00
6/10/2011	545,00
5/1/2011	510,00
4/4/2012	622,00
4/9/2013	678,00
5/2/2013	678,00
17/11/2009	636,66
5/8/2013	678,00
3/8/2011	545,00
5/6/2012	622,00
3/8/2012	622,00
3/3/2010	510,00
5/12/2012	622,00
4/7/2012	622,00
5/7/2010	510,00
6/11/2012	622,00
3/2/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/1/2013	622,00
6/4/2010	510,00
17/11/2009	0,73
5/6/2013	678,00
3/4/2013	678,00
3/2/2011	540,00
4/8/2010	510,00
4/1/2012	545,00
4/5/2011	545,00
5/7/2011	545,00
5/12/2011	272,50
3/10/2012	622,00
4/5/2012	622,00
5/4/2011	545,00
4/6/2010	510,00
9/12/2013	339,00
5/3/2012	622,00
4/11/2010	510,00
6/5/2013	678,00
3/3/2011	540,00

9.3. aplicar ao Sr. Gesimário de Franca Carvalho 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), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. considerar grave a infração cometida pelo Sr. Gesimário de Franca Carvalho, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

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

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2027-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 009.230/2025-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM
- INSS/MPS

Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20)

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. DOCUMENTOS FALSOS. BENEFICIÁRIO FICTÍCIO. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA NA ESFERA CRIMINAL SOBRE OS MESMOS FATOS. PRAZO DE PRESCRIÇÃO REGIDO PELA LEI PENAL. PRESCRIÇÃO NÃO CONSUMADA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), à peça 66, que contou com a anuência do representante do Ministério Público (peça 69).

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/550.952.339-1, de titularidade da segurada de Francisco Costa Silva (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.*

HISTÓRICO

2. *Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2141/2024.*
3. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado*

na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

4. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.*
5. *No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 44.068,00, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.*
6. *Em 17/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*
7. *Em 30/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*
8. *Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*
 - 8.1. ***Irregularidade 1:*** *concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.*
 - 8.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.*
 - 8.1.2. *Normas infringidas: art. 20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.*
 - 8.2. *Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:*

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
<i>15/6/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>15/6/2012</i>	<i>0,80</i>
<i>15/6/2012</i>	<i>373,20</i>
<i>16/7/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>6/8/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>6/9/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>8/10/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>7/11/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>10/12/2012</i>	<i>622,00</i>
<i>10/12/2012</i>	<i>0,80</i>
<i>7/1/2013</i>	<i>622,00</i>
<i>6/2/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>6/3/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>8/4/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>13/5/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>12/6/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>8/7/2013</i>	<i>678,00</i>
<i>6/8/2013</i>	<i>678,00</i>



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	0,80
9/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	724,00
4/12/2014	0,80
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	0,80
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,80
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
7/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. **Responsável:** *Genésio Almeida Vinente.*

Conduta: *conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.*

Nexo de causalidade: ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. *Encaminhamento: citação.*

10. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: *Ofício 28295/2025 – Sproc (peça 61)*

Data da Expedição: 29/7/2025

Data da Ciência: 5/8/2025 (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 20/8/2025

Comunicação: *Ofício 28296/2025 – Sproc (peça 62)*

Data da Expedição: 29/7/2025

Data da Ciência: 5/8/2025 (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 20/8/2025

11. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 65), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

12. *Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. *Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/3/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela*



autoridade administrativa competente conforme segue:

- 13.1. *Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).*

Valor de Constituição da TCE

14. *Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 72.777,96, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2081/2024, 2086/2024, 2087/2024, 2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2080/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2093/2024, 2098/2024, 2101/2024, 2103/2024, 2107/2024, 2115/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2102/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2116/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2142/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2161/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2181/2024, 2187/2024, 2157/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2179/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2194/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024, 2224/2024, 2199/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2218/2024, 2229/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2240/2024, 2243/2024, 2225/2024, 2228/2024, 2230/2024, 2238/2024, 2241/2024 e 2242/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.*

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).*
16. *Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo no art. 2º que prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo.*
17. *O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.*
18. *No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.*
19. *No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.*
20. *Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.*

21. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	6/3/2017	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 3)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/11/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	18/9/2023	Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	1/12/2023	Relatório Final (peças 8 a 11)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	29/11/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

22. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.
23. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genesio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal, **resultando nas penas (somadas) de dezessete anos** de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **vinte anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).
24. A denúncia foi recebida em **11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 80).
25. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.
26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

27. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	009.060/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2201/2024)']
	010.214/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto

Responsável	Processo
	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)']</i> <i>007.732/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)']</i> <i>007.736/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)']</i> <i>007.746/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)']</i> <i>008.989/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)']</i> <i>009.055/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)']</i> <i>008.962/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)']</i> <i>008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)']</i> <i>009.029/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

Responsável	Processo
	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)']</i> <i>009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)']</i> <i>010.933/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)']</i> <i>008.011/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)']</i> <i>008.970/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)']</i> <i>009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)']</i> <i>009.038/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)']</i> <i>010.936/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)']</i> <i>008.959/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão</i>

Responsável	Processo
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)'] 009.031/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)'] 009.057/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)'] 010.934/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)'] 008.961/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2112/2024)'] 010.200/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)'] 016.908/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)'] 010.201/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)'] 018.349/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores

Responsável	Processo
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)'] 008.839/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)'] 010.911/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)'] 010.931/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)'] 010.924/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)'] 010.930/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)'] 007.769/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)'] 008.965/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)'] 009.033/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema:

Responsável	Processo
	2159/2024)'] 009.059/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)'] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)'] 015.986/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)'] 007.741/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)'] 008.838/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)'] 009.233/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)'] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)'] 007.765/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)']

Responsável	Processo
	008.991/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)']
	009.117/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)']
	010.207/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)']
	007.719/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)']
	007.776/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)']
	007.786/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)']
	010.204/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)']
	010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)']
	009.073/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto

Responsável	Processo
	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)']</i> <i>010.220/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)']</i> <i>010.909/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)']</i> <i>007.714/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)']</i> <i>007.795/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)']</i> <i>010.215/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)']</i> <i>009.096/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)']</i> <i>009.113/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)']</i> <i>015.937/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

Responsável	Processo
	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)']</i> <i>015.985/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)']</i> <i>009.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2214/2024)']</i> <i>010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)']</i> <i>007.757/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)']</i> <i>008.010/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)']</i> <i>008.014/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)']</i> <i>008.969/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)']</i> <i>009.028/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão</i>

Responsável	Processo
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)'] 009.039/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)'] 010.208/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)'] 010.914/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)'] 015.940/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)'] 007.699/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)'] 008.993/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)'] 010.212/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)'] 008.995/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores

Responsável	Processo
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)'] 009.000/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)'] 010.216/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)'] 010.218/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)'] 008.837/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)'] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)'] 008.012/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)'] 009.032/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)'] 010.937/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema:

Responsável	Processo
	2235/2024)'] 010.940/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)'] 010.942/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)'] 009.068/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)'] 010.203/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)'] 007.782/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)'] 008.994/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)'] 015.938/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)'] 008.960/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)']

Responsável	Processo
	009.231/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)']
	009.066/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)']
	010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)']
	008.996/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)']
	015.942/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)']
	008.967/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)']
	008.998/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)']
	009.056/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)']
	009.120/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto

Responsável	Processo
	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)']</i> <i>010.925/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)']</i> <i>007.791/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)']</i> <i>008.836/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)']</i> <i>009.112/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)']</i> <i>010.929/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)']</i> <i>009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)']</i> <i>009.114/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)']</i> <i>010.210/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou</i>

Responsável	Processo
	<i>desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)']</i> <i>010.913/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)']</i> <i>010.938/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)']</i> <i>010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)']</i> <i>009.030/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)']</i> <i>010.935/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2232/2024)']</i> <i>008.990/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2124/2024)']</i> <i>010.213/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)']</i> <i>009.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão</i>

Responsável	Processo
	previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)'] 009.116/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)'] 009.118/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)'] 008.013/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)'] 008.009/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)'] 008.966/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)'] 010.927/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores

Responsável	Processo
	referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)'] 008.997/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)'] 016.711/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)'] 008.835/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)'] 010.219/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)'] 010.932/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2226/2024)'] 009.232/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)'] 010.939/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)'] 009.036/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema:

Responsável	Processo
	2165/2024)'] 010.205/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)'] 016.907/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)'] 009.115/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)'] 010.910/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)'] 009.064/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)'] 010.217/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)'] 009.063/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)'] 010.199/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)']

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	010.202/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)']
	009.110/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)']
	009.111/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)']
	015.943/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)']
	006.155/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)']
	007.762/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)']
	009.075/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)']
	009.076/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)']
	010.209/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto

<i>Responsável</i>	<i>Processo</i>
	<i>Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)']</i>

28. *Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:*

<i>Responsável</i>	<i>Débito inferior</i>
<i>Genésio Almeida Vinente</i>	<i>2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>
	<i>2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado</i>

29. *A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.*

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações:

30. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias'. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

31. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3.648/2013-TCU-2ª Câmara, Rel. Min. José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1.019/2008-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.



(Acórdão 1.526/2007-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

32. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:*

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

33. *No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 62 e 64).*
34. *Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*
35. *Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.*
36. *Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.*
37. *No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.*
38. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
39. *Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares,*

condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

40. *Cumpra avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.*
41. *No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).*

CONCLUSÃO

42. *Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.*
43. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.*
44. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*
45. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
- a) *considerar revel o responsável Genésio Almeida Vinente, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*
- b) *julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.*

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/6/2012	622,00
15/6/2012	0,80
15/6/2012	373,20



<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
16/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
6/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	0,80
7/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
12/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	0,80
9/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	724,00
4/12/2014	0,80
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	0,80
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,80
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
7/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 30/9/2025: R\$ 86.551,22.

c) *aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

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

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



qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, ex-servidor da autarquia, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial NB 88/550.952.339-1, de titularidade de Francisco Costa Silva, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

O responsável, arrolado na fase interna, foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas capazes de elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial. O prejuízo apurado pelo tomador de contas alcança o valor histórico de R\$ 44.068,00, correspondente às parcelas indevidamente pagas entre 15/6/2012 e 6/3/2017.

No âmbito do TCU, o responsável foi citado por meio de ofícios entregues, em 5/8/2025, nos endereços obtidos nos sistemas corporativos do Tribunal e na base de dados da Receita Federal. Transcorrido o prazo regimental, o responsável permaneceu silente.

A AudTCE propõe considerar o responsável revel, julgar irregulares as suas contas, condená-lo ao pagamento do débito, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo.

Feito esse breve resumo, **passo a decidir.**

Acolho a instrução da unidade técnica, que incorporo às razões de decidir, ressalvada a fundamentação quanto ao prazo de prescrição.

Acompanho a conclusão da unidade técnica pela não ocorrência da prescrição, embora com fundamentos parcialmente distintos. Como houve recebimento de denúncia sobre os mesmos fatos na Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, incide o art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, que determina a aplicação do prazo prescricional previsto na lei penal.

De acordo com o entendimento firmado no Acórdão 1.714/2025-Plenário, relator E. Ministro Jorge Oliveira, adota-se o prazo prescricional correspondente ao máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime em abstrato, independentemente do desfecho da ação penal. Havendo concurso de crimes, a prescrição regula-se pela pena de cada um isoladamente, nos termos do art. 119 do Código Penal.

No caso, a corrupção ativa, tipificada no art. 333 do Código Penal, possui pena máxima de 12 anos de reclusão, superior às cominadas aos crimes de estelionato majorado (art. 171, § 3º) e



quadrilha ou bando (art. 288), o que atrai o prazo prescricional de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal. À vista dos marcos interruptivos indicados pela unidade instrutiva, as pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal permanecem híginas.

Citado na forma regimental, o responsável não compareceu aos autos, configurando-se a revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Tampouco se manifestou na fase interna, não tendo apresentado argumentos capazes de infirmar a irregularidade evidenciada nos autos nem elementos que autorizem o reconhecimento de boa-fé.

No mérito, a irregularidade está devidamente caracterizada. O responsável habilitou e concedeu benefício assistencial a pessoa que não preenchia os requisitos legais e, portanto, não fazia jus à prestação, dando causa a pagamentos indevidos por quase cinco anos, em prejuízo ao INSS.

Portanto, julgo irregulares as contas do responsável, condeno-o ao pagamento do débito apurado e aplico-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Adoto, como valor atualizado do débito, sem incidência de juros, para efeito de quantificação proporcional da multa, a quantia de R\$ 82.092,57, em 9/7/2026.

A conduta reveste-se de especial gravidade. O responsável, então servidor do INSS incumbido de verificar o preenchimento dos requisitos legais para a concessão de benefícios, habilitou e concedeu o benefício em exame a quem não os preenchia e, portanto, não fazia jus à prestação. Na esfera penal, em ação que abrange os mesmos fatos, foi condenado pela prática de estelionato majorado, quadrilha ou bando e corrupção ativa. Justifica-se, assim, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2028/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.230/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
 - 3.2. Responsável: Genesio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da irregular concessão do benefício assistencial NB 88/550.952.339-1, sem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas);

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

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



9.2. julgar irregulares as contas de Genésio Almeida Vinente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao 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\$)
15/6/2012	622,00
15/6/2012	0,80
15/6/2012	373,20
16/7/2012	622,00
6/8/2012	622,00
6/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
10/12/2012	622,00
10/12/2012	0,80
7/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
13/5/2013	678,00
12/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
11/11/2013	678,00
9/12/2013	0,80
9/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
12/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
6/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/12/2014	724,00
4/12/2014	0,80
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	788,00
4/12/2015	0,80
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
8/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
6/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,80
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
7/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

9.3. aplicar a Genésio Almeida Vinente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. inabilitar Genésio Almeida Vinente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as



notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

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

9.8. dar ciência desta deliberação ao responsável e demais interessados.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2028-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 030.128/2016-1

Natureza: Pedido de reexame em Relatório de Auditoria.

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.

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: Joyce Mirella Alves Reis Valentim (18287/OAB-RN), Rilke Barth Amaral de Andrade (8237/OAB-RN), Antonino Pio Cavalcanti de Albuquerque Sobrinho (5285/OAB-RN), Paulo Roberto de Souza Leao Junior (8968/OAB-RN) e outros.

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM AUDITORIA. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DE ADUTORA. MULTA. INABILITAÇÃO. FRAUDE EM DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.



RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (peças 321-322):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por João Guilherme de Souza Neto (peça 277) contra o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário (peça 256, Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. aplicar aos Srs. José Eduardo Alves Wanderley, José Humberto Dantas de Medeiros e João Guilherme de Souza Neto multas individuais de R\$ 86.646,75, com fulcro no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal (arts. 214, inciso III, alínea "a", e 269 do RI/TCU), o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, quando pagas após seu vencimento, desde a data de prolação deste acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. considerar graves as condutas dos Srs. José Eduardo Alves Wanderley, José Humberto Dantas de Medeiros e João Guilherme de Souza Neto;

9.5. aplicar aos responsáveis indicados no subitem anterior a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de oito anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.6. declarar a inidoneidade das empresas designadas adiante para participar de licitações na Administração Pública Federal, bem como de certames promovidos na esfera estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais e de licitações promovidas por entidades do "Sistema S", nas quais haja a aplicação de recursos públicos de natureza parafiscal:

9.6.1. Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. - EPP, por cinco anos; e

9.6.2. Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. e Renascença Empreendimentos Ltda., por três anos.

9.7. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, às empresas interessadas, ao Dnocs, à Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio Grande do Norte e à Procuradoria da República no mesmo estado, neste caso, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria objetivando avaliar a regularidade dos procedimentos de contratação da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. pela Coordenadoria Estadual do Departamento Nacional de Obras contra as Secas no Rio Grande do Norte (Dnocs-Cest/RN).

2.1. Saneados os autos, com a juntada de cópia do inquérito policial IPL 0372/2014-4 SR/PF/RN, após o deferimento do compartilhamento de provas pelo juízo competente (peça 42), a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana) verificou a existência de indícios consistentes de fraude na Dispensa de Licitação 23/2013/Cest-RN (peça 221).

2.2. Assim, procedeu-se à realização de oitiva das sociedades empresárias Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda., Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. e Renascença Empreendimentos Ltda., bem como a audiência de José Eduardo Alves Wanderley, Coordenador Estadual do Dnocs no Rio Grande do Norte; José Humberto Dantas de Medeiros, engenheiro do Dnocs; e João Guilherme de Souza Neto, Chefe do Serviço Técnico da CEST/RN, em virtude da seguinte irregularidade (peça 224, p. 2-3):

Irregularidade: fraude no processo de dispensa de licitação 23/2013/Cest-RN, cujo objeto era a contratação direta dos serviços para a construção de adutora e de rede de distribuição de água,

incluindo materiais e equipamentos, para atender o povoado de Jucuri e adjacências, que se materializou a partir da solicitação de cotação junto a empresas que mantinham relações econômicas e civis com os Srs. José Eduardo Alves Wanderley e José Humberto Dantas de Medeiros, e pela apresentação de propostas com um número significativo de semelhanças, evidenciando a existência de conluio ou combinação, em um procedimento administrativo montado, visando à contratação da sociedade empresária Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda;

2.3. *Notificados, Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda., José Eduardo Alves Wanderley, José Humberto Dantas de Medeiros e João Guilherme de Souza Neto manifestaram-se nos autos às peças 235-237 e 243.*

2.4. *A unidade técnica analisou os argumentos e concluiu que os responsáveis não enfrentaram diretamente as irregularidades e as condutas que lhe foram imputadas. Dessa forma, propôs: rejeitar as defesas; aplicar multas individuais a José Eduardo Alves Wanderley, José Humberto Dantas de Medeiros e João Guilherme de Souza Neto; reconhecer a gravidade dos fatos, com a subsequente inabilitação dos gestores para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, no âmbito da Administração Pública Federal, consoante o art. 60 da Lei 8.443/1992; e declarar a inidoneidade das empresas Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. – EPP, Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. e Renascença Empreendimentos Ltda., com fulcro no art. 46 da aludida norma (peça 252).*

2.5. *O Tribunal acolheu os termos da proposta da unidade técnica e prolatou o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário (peça 256).*

2.6. *Neste momento, João Guilherme de Souza Neto insurge-se contra a deliberação previamente descrita.*

ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 210/2025- TCU-Plenário, nos termos do exame de admissibilidade de peça 307 e do despacho de peça 310.*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *O presente exame contempla se:*

- a) houve prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU;*
- b) houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa;*
- c) a responsabilidade do recorrente deve ser mantida;*
- d) houve individualização das condutas e das penalidades.*

5. Da prescrição

5.1. *O último exame da prescrição punitiva foi realizado em 31/10/2023, conforme os termos da Resolução-TCU 344/2022, em instrução técnica que concluiu pela sua inocorrência bem como propôs a audiência dos responsáveis (peça 221, p. 19-23). Tal exame foi ratificado no relatório da decisão recorrida (peça 258, item 70).*

5.2. *Desde o dia 31/10/2023, ocorreram, dentre outras, as seguintes causas interruptivas da prescrição:*

a) em 31/10/2023, com a juntada de instrução que concluiu pela necessidade de audiência dos responsáveis, nos termos do inc. II, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 221);

b) em 20/2/2024, com a ciência do ofício de audiência pelo recorrente, nos termos do inc. I, art. 5º da Resolução 344/2022 (peças 231 e 242);

c) em 5/2/2025, com a prolação do acórdão condenatório, nos termos do inc. IV, art. 5º da Resolução 344/2022 (peça 256).

5.3. *Portanto, a partir das causas interruptivas acima e daquelas descritas na instrução de 31/10/2023, observa-se que não ocorreu a prescrição principal, tampouco a intercorrente, uma vez que não houve transcurso temporal superior a cinco anos, muito menos paralisação do processo por mais de três anos.*



6. Do prejuízo ao contraditório

6.1. O recorrente defende que houve prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa e requer o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Argumenta, em síntese, que (peça 277, p. 4-11):

a) a tese do acórdão, de que se faz necessária a efetiva demonstração do prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, não se coaduna com a finalidade do art. 6º, II, da IN-TCU 71/2012 e do art. 212 do RI/TCU. A criação do prazo de 10 anos para a regular tramitação do processo partiu de uma análise que após tal decurso temporal as partes não teriam acesso ou por si só teriam enorme dificuldade de provas documentais e de lembrar dos fatos. Assim, a análise de prazo tem um critério objetivo e não subjetivo. O fato de haver transcorrido mais de uma década dos respectivos fatos geradores revelaria prejuízo ao exercício de seu direito de defesa;

b) a função orientadora da hermenêutica jurídica impõe a prevalência da interpretação normativa que melhor efetive os preceitos positivados em outras normas cogentes, não havendo que se falar que os fundamentos só caberiam em tomada de contas especial;

c) o prazo deve ser contado da homologação do certame, ou seja, 6/12/2013, conforme o exame da prescrição (peça 221, § 83).

Análise:

6.2. O recorrente requer o arquivamento do feito, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, em razão do alegado transcurso de prazo superior a dez anos entre a provável data de ocorrência do dano e a sua primeira notificação, segundo o então vigente art. 6º, II, da IN-TCU 71/2012.

6.3. O pedido não merece prosperar. Inicialmente, cabe observar que a IN-TCU 71/2012 tem por finalidade dispor sobre instauração, organização e encaminhamento dos processos de tomada de contas especial ao TCU, o que não corresponde ao presente caso de relatório de auditoria.

6.4. Outro ponto a se considerar é que o art. 6º, II, da IN-TCU 71/2012 é de aplicação facultativa, voltado à economia processual. O dispositivo não presume que houve necessariamente prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa, pois o simples decurso de tempo, por si só, não é suficiente para se chegar a tal conclusão. Por isso, o entendimento predominante desta Corte de Contas demanda que a parte demonstre a ocorrência do efetivo prejuízo à sua defesa.

6.5. Nesse ponto, o voto condutor do Acórdão 4372/2016 – TCU – 2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, destacou:

11. Peço vênia ao parquet quanto à proposta de excluir a Medicar Engenharia Ltda. do polo passivo desta TCE, amparado na tese de que haveria prejuízo à defesa da responsável em virtude de ter se passado mais de dez anos desde a ocorrência dos fatos sem que tenha recebido notificação sobre as irregularidades detectadas na gestão dos recursos do convênio. Sob essa ótica, prevaleceria a hipótese trazida pelo art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 - dispensa no envio de TCE quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a notificação do responsável. (...)

12. Primeiro, devo dizer que essa regra de cunho processual não é absoluta, mas de aplicação facultativa. Delimita situação fática peculiar voltada essencialmente à prevalência dos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual. O elevado volume de processos de TCE recomenda que este Tribunal atue de forma proativa e eficiente visando à redução dos estoques; e, neste ponto, a dispensa dos mais antigos foi uma das medidas reguladas pela norma para alcance do fim proposto.

(...)

14. É bem verdade que esses processos tardios carregam maior risco de comprometimento do julgamento de mérito, na medida em que o longo tempo transcorrido até a notificação dos responsáveis, seja na fase interna ou externa daquele tipo de processo, poderá configurar violação ao



princípio da ampla defesa, a depender da análise das circunstâncias do caso concreto. Com a finalidade de minimizar esse risco, em atenção aos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual - correlatos ao princípio constitucional da eficiência -, andou bem o Tribunal ao facultar à autoridade competente a dispensa de instauração de TCE em se verificando a hipótese vertente.

15. A conclusão por ofensa ao devido processo legal - especificamente ao princípio da ampla defesa - em face do lapso superior a dez anos não prescinde, portanto, do exame detido da situação concreta. Somente o decurso de tempo não pode levar à presunção de prejuízo àquele valioso princípio e, por consequência, a se considerarem iliquidáveis as contas ou mesmo à extinção do processo sem julgamento de mérito. Com efeito, eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve vir acompanhado de prova, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação. (destaques acrescidos)

6.6. Diante do exposto, como o recorrente apenas alegou o transcurso temporal, sem apresentar elementos comprobatórios de que houve obstáculos capazes de prejudicar efetivamente a sua defesa, o argumento deve ser rejeitado.

7. Da responsabilidade

7.1. O recorrente defende o afastamento de sua responsabilização nos autos. Argumenta, em síntese, que (peça 277, p. 11-18):

a) a análise deve considerar as dificuldades reais do gestor e a responsabilização apenas por dolo ou erro grosseiro, conforme os artigos 22 e 28 da Lindb. Em nenhum momento, foi comprovado o mencionado erro grosseiro ou dolo no presente caso;

b) o acórdão alegou que o recorrente agiu em conluio com os demais envolvidos com a finalidade de fraudar a licitação, quando o recorrente não foi denunciado pelo MPF, indiciado pela Polícia Federal nem foi parte no processo judicial nº 000319- 12.2014.4.05.8403. A Polícia Federal aponta outras pessoas envolvidas e não o recorrente;

c) todos os indícios de irregularidade apontadas no acórdão não foram praticados pelo recorrente e sim por outros funcionários. Nenhum destes atos foi praticado pelo recorrente, assim não se pode atribuir ao mesmo a prática dolosa e de ter agido em conluio com os demais demandados do processo;

d) o relatório tenta apontar que o recorrente direcionou a pesquisa a 3 empresas de interesse da gestão, todavia, não trouxe nenhuma prova de que as demais empresas que receberam o pedido de cotação de preço estariam envolvidas em um suposto esquema de direcionamento, muito menos apontou que o defendente sabia da existência do esquema apontado no relatório;

e) no exercício de suas funções, cumpriu o requisito da Lei 8.666/93 aplicável à época, qual seja, a realização de pesquisa de preço, tendo, na oportunidade feito três cotações. A Lei de Licitações fala somente em instrução com “razão da escolha do fornecedor” e “justificativa do preço” (art. 26, par. único, II e III), a referida norma não traz qualquer exigência de que o defendente deveria procurar sistemas de registro de preços públicos ou privados, nem realizar pesquisas, porém, os bons costumes por sua vez, são clássicos sobre a pesquisa de preço pelo menos com 3 fornecedores para que se possa ver a compatibilidade dos preços adotados;

f) o parecer jurídico emitido pela Procuradoria Federal pela legalidade do procedimento e favorável à celebração do contrato era vinculante, ou seja, não caberia ao gestor questionar a decisão, no que tange à sua legalidade;

g) não é encontrada qualquer menção a provas ou mesmo elementos indiciários a respeito da participação, comissiva ou omissiva, do “defendente”, nos atos tidos como irregulares. O recorrente somente enviou os ofícios a empresas já cadastradas como prestadoras de serviço do DNOCS e ao receber as propostas colocou as mesmas dentro dos autos, após isso, não houve qualquer ato praticado pelo mesmo;



h) salvo nos casos expressamente previstos em lei, não existe responsabilidade objetiva, não é possível que um agente público seja responsabilizado sem que existam elementos que permitam aferir sua culpa, que não pode ser presumida ou mesmo baseada apenas em provas indiciárias;

i) ninguém pode ser responsabilizado por fatos praticados por terceiros, mormente enquanto a Constituição Federal (CF/88) possui cláusula pétrea de presunção de inocência.

Análise:

7.2. O recorrente alega não haver praticado nenhum dos atos apontados no acórdão condenatório, de modo que não lhe seria atribuível a prática de ato doloso ou de ação em conluio com os demais responsáveis.

7.3. O argumento não prospera. O acórdão condenatório descreve a conduta imputada ao recorrente conforme os seguintes termos da audiência (peça 257, p. 2):

9.1.5. Responsável: Sr. João Guilherme de Souza Neto, Chefe do Serviço Técnico da CEST/RN

9.1.5.1. Conduta: agir em associação com o Sr. Arthur Virgílio Julião da Silva, sócio da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda., em conluio com empresas e servidores do Dnocs/RN, visando dar aparência de legalidade à Dispensa de Licitação 23/2013/CEST-RN e possibilitar o direcionamento da contratação à mencionada empresa, atuando, especificamente, na solicitação de proposta de preços junto a sociedades empresárias que mantinham relações econômicas e civis com os Srs. José Eduardo Alves Wanderley e José Humberto Dantas de Medeiros, mesmo sem haver projeto técnico concluído e aprovado;

7.4. Segundo a decisão, há fortes evidências de que João Guilherme de Souza Neto e os demais responsáveis atuaram em conluio com as empresas Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda., Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. e Renascença Empreendimentos Ltda. para fraudar o processo de dispensa de licitação 23/2013/Cest-RN. Para o Tribunal, o procedimento foi conduzido de forma atípica, com tramitação extremamente rápida e a apresentação de propostas com notáveis semelhanças sem a existência de um projeto básico, o que caracteriza a montagem do processo licitatório.

7.5. Ademais, a análise revelou a existência de relações civis e comerciais entre os agentes públicos envolvidos e as empresas beneficiadas, configurando violação aos princípios da isonomia e da moralidade administrativa. O conjunto probatório, incluindo elementos compartilhados pela Justiça Federal, foi considerado suficiente para concluir, acima da dúvida razoável, que houve combinação prévia entre as empresas e os agentes públicos, com o objetivo de direcionar a contratação e dar aparência de legalidade ao procedimento fraudulento.

7.6. Em razão disso, entendeu-se que a prática de atos visando dar aparência de legalidade a uma contratação direta, que contou com a participação e foi efetivada junto a empresa que mantinha relações econômicas e civis com os servidores encarregados de conduzir o procedimento, constitui infração que revela grande desleixo com a coisa pública e que se concretiza a partir de um comportamento doloso.

7.7. A decisão desta Corte considerou que a conduta dos responsáveis foi dolosa, nos termos do art. 28 da Lindb, bem como não vislumbrou a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos agentes (peça 257, p. 9), indicando que o art. 22 da Lindb alegado pelo recorrente foi observado.

7.8. A respeito da participação do recorrente, foram encontradas as seguintes evidências de relações civis entre João Guilherme de Souza Neto, Chefe do Serviço Técnico da Cest/RN, e Arthur Virgílio Julião da Silva, sócio da empresa Sol Brazen (peça 189, p. 363, e peça 257, p. 8):

a) o processo de quebra de sigilo bancário e fiscal revelou transferências em favor do Sr. João Guilherme de Souza Neto provenientes da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. e da Sra. Claudia Aparecida Cavalheiro Francisco, esposa do Sr. Arthur Virgílio, sócio da empresa, em período anterior à dispensa de licitação em exame;



b) a transferência de R\$ 2.000,00 da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. em favor de João Guilherme de Souza Neto, em 28/4/2009. No mesmo dia, houve a transferência de R\$ 1.200,00 para João Guilherme, proveniente da conta bancária de Claudia Aparecida Cavalheiro Francisco, que ainda faria outros repasses ao investigado (R\$ 1.530,00 em 15/5/2009; R\$ 1.440,00 em 3/6/2009). Assim, João Guilherme recebeu R\$ 6.170,00 no período de 28/4/2009 a 3/6/2009;

c) segundo registros do Siafi, no período de abril a junho de 2009, quando ocorreram os citados repasses ao servidor, o Dnocs, por intermédio de José Eduardo Alves Wanderley (Coordenador Estadual do Dnocs no Rio Grande do Norte), efetuou transferências de recursos para a Sol Brazen.

7.9. Conforme os documentos do inquérito, as evidências descritas demonstraram que João Guilherme de Souza Neto foi corrompido por Arthur Virgílio, proprietário da empresa contratada, Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda EPP (peça 189, p. 367). A busca da justificativa do preço foi direcionada para as empresas que atuaram em conluio, sendo que isso só ocorreu em virtude do direcionamento dado por João Guilherme de Souza Neto, quando encaminhou pesquisa de preços apenas às três empresas que atuavam em conjunto, mesmo sem haver projeto técnico concluído e aprovado, demonstrando um trâmite incomum de procedimentos administrativos (peça 189, p. 37).

7.10. A respeito do parecer jurídico emitido pela Procuradoria Federal pela legalidade do procedimento e favorável à celebração do contrato, tal documento não possui caráter vinculante. Embora a sua presença seja necessária no processo licitatório por força do art. 38, VI, da Lei 8.666/93, o parecer é natureza opinativa, de modo a orientar a tomada de decisão do administrador, e não pode ser considerado alvará para o cometimento de ilícitos.

7.11. Nesse sentido, a jurisprudência selecionada do Acórdão 4194/2020-Primeira Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler, apresenta o seguinte enunciado:

A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos.

7.12. Cabe observar que o relatório de fiscalização, incluído no inquérito policial, indicou que as conclusões do parecer jurídico pela legalidade da dispensa contradiziam o restante do seu teor, no qual afirmou-se não haver informações concretas sobre a real situação de emergência que justificasse a contratação direta, bem como houve acerto para a tramitação rápida desse parecer (peça 189, p. 27-33; e peça 27, p. 40-52).

7.13. Logo, o argumento de que a decisão tomada com base no parecer jurídico era legal e vinculada a este deve ser rejeitada.

7.14. A alegação de que o recorrente não foi denunciado nem fez parte do processo judicial nº 000319-12.2014.4.05.8403, não impede que ele seja responsabilizado por fraude no âmbito desta Corte de Contas, a qual possui competência atribuída pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992 para tanto.

7.15. Ainda que o recorrente fosse parte no processo judicial, caberia lembrar que os processos do TCU não necessariamente se vinculam a eventual decisão proferida no âmbito criminal, em razão do princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa existente no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, “a decisão na esfera penal só tem repercussão na instância administrativa quando aquela se manifesta pela inexistência material do fato ou pela negativa de sua autoria” (Acórdão 5701/2013-Segunda Câmara, Relator Min. Raimundo Carreiro).

7.16. Por fim, importa mencionar que a prova indiciária é suficiente para caracterizar a fraude à licitação, conforme os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto (Acórdão 2531/2021-Plenário, Rel. Min. Vital Do Rêgo);

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) (Acórdão 605/2024-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 823/2019-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas);

É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades (Acórdão 8250/2021-Segunda Câmara, Rel. Min. Bruno Dantas; Acórdão 1223/2015-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes).

7.17. *O recorrente, em suas razões de justificativa e no recurso, não apresentou contraprovas capazes de enfrentar diretamente as irregularidades e as condutas que lhe foram imputadas, o que inviabiliza o afastamento das evidências de sua participação, que foi determinante para a seleção da empresa contratada.*

7.18. *Ante o exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados.*

8. *Da individualização das condutas e das penalidades*

8.1. *O recorrente alega que houve condenação genérica, sem individualização das condutas e penalidades (peça 277, p. 24-27). Argumenta, em resumo, que não houve qualquer tipo de manifestação sobre as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, tendo sido colocado na vala comum com todos os agentes.*

8.2. *Defende que não consta dos autos qualquer tipo de tentativa de individualizar as penas, pelo contrário, os gestores são condenados de modo solidário ao ressarcimento, sem que se tenha mensurado o real prejuízo que cada um supostamente tenha causado. Assim, não há nenhuma individualização das condutas e das penalidades por parte do acórdão.*

Análise:

8.3. *O argumento não procede. Todas as condutas dos responsáveis foram identificadas no processo, conforme a instrução que propôs a audiência ou oitiva dos responsáveis e das empresas, e reproduzidas no acórdão condenatório (peça 257, p. 1-3).*

8.4. *A respeito das penalidades aplicadas, não houve imputação de ressarcimento solidário aos responsáveis. A decisão condenou o recorrente ao pagamento de multa individual e o inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de oito anos.*

8.5. *Também não procede a alegação de que não houve qualquer tipo de manifestação sobre as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. O voto condutor realizou as seguintes ponderações de modo a justificar a aplicação da sanção de multa e inabilitação aos responsáveis em seu valor máximo (peça 257, p. 9):*

30. *Sendo assim, compreendo que as atitudes dos Srs. José Eduardo Alves Wanderley, José Humberto Dantas de Medeiros e João Guilherme de Souza Neto, descritas nos respectivos ofícios de audiência, são passíveis de ser punidas com multa, por configurarem dolo na gestão dos recursos federais, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB.)*

31. *No caso, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação dos agentes em conformidade com a lei, uma vez que eles tinham a possibilidade de conhecer a ilicitude de seus atos e evitar o seu cometimento, até porque a Constituição Federal é clara, em seu art. 37, caput, quanto à necessidade de observância dos princípios da impessoalidade e moralidade.*

32. *Como dito, os fatos denotam desleixo, configurando infração de notória gravidade e reprovabilidade.*



33. *As tarefas realizadas por cada um dos gestores arrolados possibilitaram a contratação direta da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda., nas circunstâncias acima reveladas. Os agentes tiveram participação direta e ativa na consumação da irregularidade, contribuindo de forma relevante para o resultado pretendido, consoante as suas atribuições na cadeia administrativa do Dnocs.*

34. *Sendo assim, entendo que eles devem ser sancionados com a mesma multa individual correspondente ao valor máximo admitido no Regimento Interno do TCU, à vista da gravidade das ocorrências e das condutas dos agentes. Tal quantia encontra-se fixada em R\$ 86.646,75, consoante a Portaria-TCU 14, de 15 de janeiro de 2025.*

35. *Outrossim, tendo em vista o contexto fático exaustivamente descrito, reputo pertinente aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública para os três gestores, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, também pelo prazo máximo de oito anos. (destaques acrescidos)*

8.6. *Portanto, rejeitam-se os argumentos apresentados.*

CONCLUSÃO

9. *Do exame, é possível concluir que:*

a) *não ocorreu a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória à luz da Resolução TCU 344/2022;*

b) *o recorrente não apresentou elementos comprobatórios de que houve efetivo prejuízo à sua defesa;*

c) *a responsabilidade do recorrente deve ser mantida;*

d) *as condutas e as penalidades aplicadas foram individualizadas e sopesadas conforme os ditames legais.*

9.1. *Desse modo, propõe-se a negativa de provimento ao recurso.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:*

a) *conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;*

b) *informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.*

VOTO

Trata-se de pedido de reexame interposto por João Guilherme de Souza Neto, contra o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário, relatado pelo E. Ministro Benjamin Zymler.

Na origem, foi aplicada multa e inabilitação ao responsável, então Chefe do Serviço Técnico da Coordenadoria Estadual do Departamento Nacional de Obras contra as Secas no Rio Grande do Norte (CEST/RN), em razão de fraude no processo de dispensa de licitação 23/2013/Cest-RN, para contratação direta dos serviços de construção de adutora e de rede de distribuição de água.

Neste momento processual, insurge-se o recorrente alegando, em síntese: a) prejuízo ao contraditório e a ampla defesa pelo decurso de prazo de dez anos; b) ausência de responsabilidade por ausência de erro grosseiro ou dolo; c) ausência de individualização das condutas e penalidades, com a condenação solidária ao ressarcimento.

Feito este breve resumo, **decido**.

Conheço do pedido de reexame, por atender ao requisito atinentes à espécie.

No mérito, alinho-me ao parecer constante dos autos, adotando-o como razões de decidir.

O transcurso de prazo superior a dez anos entre a investigação dos fatos, ocorridos no ano de 2013, e a citação do responsável, em 2024, por si só, não importa o arquivamento do processo, exigindo a prova de efetivo prejuízo ao princípio da ampla defesa.



Embora o recorrente invoque norma revogada (art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012), a possibilidade de arquivamento pelo decurso do decênio se repete no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 98/2024. Todavia, a hipótese de arquivamento invocada diz respeito à possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial, sendo que, no caso concreto, foi efetivamente instaurada e culminou na condenação da recorrente.

No mérito, sobre a alegada inexistência de provas de sua participação em conluio ou fraude, não sendo possível caracterizar conduta dolosa ou erro grosseiro, a decisão recorrida indicou a conduta do recorrente, consistente na solicitação de propostas de preços a empresas que mantinham relações econômicas e civis com outros agentes públicos envolvidos na fraude, mesmo sem haver projeto técnico concluído e aprovado, durante o exercício de sua função de Chefe do Serviço Técnico da CEST/RN.

A ação do agente público foi condição necessária ao direcionamento da contratação da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. Foram também demonstradas transferências financeiras entre o recorrente e a empresa contratada, bem como com a esposa de seu sócio, em período anterior à dispensa de licitação, reforçando os indícios de conluio.

Ademais, foi considerado, no contexto de provas indiciárias, a condução atípica do processo licitatório, com tramitação expedida, propostas similares e a ausência de projeto básico.

A jurisprudência da Corte, a exemplo do Acórdão 8.250/2021-2ª Câmara, relator E. Ministro Bruno Dantas, é pacífica no sentido de que as provas indiciárias, quando robustas e convergentes, são suficientes para caracterizar fraude à licitação, comprovando a atuação dolosa do responsável para criar a falsa aparência de legalidade ao procedimento de dispensa de licitação e a consequente contratação da empresa Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda.

Quanto à suposta falta de individualização da conduta, a decisão recorrida descreveu de forma clara e individualizada as condutas do recorrente, além das razões que justificaram a aplicação das penalidades no valor máximo permitido, especialmente a gravidade de sua conduta e a inexistência de circunstâncias atenuantes, não merecendo reforma neste ponto.

Portanto, conheço do pedido de reexame interposto por João Guilherme de Souza Neto, contra o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 2029/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.128/2016-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de reexame em Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Responsáveis: José Eduardo Alves Wanderley (CPF 010.449.114-09); José Humberto Dantas de Medeiros (CPF 175.894.444-72); João Guilherme de Souza Neto (CPF 106.095.394-34); Sol Brazen Incorporações e Construções Ltda. – EPP (CNPJ 08.818.271/0001-60); Brasil Tec Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 02.863.828/0001-07); e Renascença Empreendimentos Ltda (CNPJ 08.487.196/0001-00).
 - 3.2. Recorrente: João Guilherme de Souza Neto (CPF 106.095.394-34).
4. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra As Secas.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.



7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

8. Representação legal: Joyce Mirella Alves Reis Valentim (18287/OAB-RN), Rilke Barth Amaral de Andrade (8237/OAB-RN), Antonino Pio Cavalcanti de Albuquerque Sobrinho (5285/OAB-RN), Paulo Roberto de Souza Leao Junior (8968/OAB-RN) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto por João Guilherme de Souza Neto, contra o Acórdão 210/2025-TCU-Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 48, da Lei 8.443/1992, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e demais interessados.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2029-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.258/2025-2

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidades Jurisdicionadas: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Caixa Econômica Federal (Caixa); Controladoria-Geral da União (CGU); Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Representação legal: Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. FUNDO DE COMPENSAÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS (FCVS). PROCESSO DE NOVAÇÃO DAS DÍVIDAS. EVOLUÇÃO DA GESTÃO, REDUÇÃO DO PASSIVO PROJETADO,

MODERNIZAÇÃO OPERACIONAL, AMPLIAÇÃO DO RITO SIMPLIFICADO DE ANÁLISE. PERSISTÊNCIA DE RISCOS PARA A CONCLUSÃO DAS NOVAÇÕES NO PRAZO LEGAL. ALTERAÇÕES NORMATIVAS SUPERVENIENTES. REDUÇÃO DO ESTOQUE DE PROCESSOS PENDENTES. MANUTENÇÃO DE RISCO DECORRENTE DOS CONTRATOS AINDA NÃO HABILITADOS. CIÊNCIA. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros – AudBancos (peça 86), aprovada pelo corpo dirigente da unidade (peças 87 e 88), transcrita a seguir:

“I. INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento autorizado pelo Acórdão 2.727/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes), com o fito de avaliar a evolução do processo de novação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), bem como verificar a implementação de medidas para a otimização e regularização das atividades relacionadas ao fundo (peça 2).

II. HISTÓRICO

*2. No processo TC 018.724/2019-1, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, foi exarado o Acórdão 1627/2020 TCU-Plenário, cujo monitoramento foi iniciado no próprio processo, culminando no Acórdão 2727/2023-TCU-Plenário, o qual autorizou a autuação de processo específico para dar continuidade ao monitoramento do Acórdão 1627/2020, bem como verificar outros aspectos relativos à atividade de novação dos créditos do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), conforme subitem 9.8, **in verbis** (peça 4, p. 2):*

9.8. autorizar a AudBancos que, oportunamente, autue processo específico com vistas a avaliar se o fluxo de novações das dívidas do FCVS encontra-se plenamente normalizado e desenvolvendo-se em ritmo suficiente para assegurar a completa novação das dívidas do FCVS até 31/12/2026, conforme art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei 10.150/2000, sem prejuízo da confiabilidade no processo de reconhecimento do direito dos credores e da correção do cálculo dos valores dele decorrentes;

3. O FCVS é um fundo público de natureza contábil e financeira, criado no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), pela Resolução 25/67, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH), e ratificado pela Lei 9.443/97, com a finalidade de garantir o limite de prazo para amortização da dívida dos mutuários decorrentes de financiamentos habitacionais.

4. O processo de novação do FCVS é um mecanismo previsto na Lei 10.150/2000, que visa regularizar dívidas vinculadas ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Ele consiste na substituição de obrigações financeiras originais por novas, com o objetivo de liquidar os saldos devedores de contratos habitacionais cobertos pelo fundo.

5. A novação é conduzida pela administradora do FCVS, Caixa Econômica Federal (CEF), e envolve diversas etapas, como habilitação, homologação, auditoria e a novação, propriamente dita, incluindo a emissão de pareceres pela CGU e pela STN. Ela pode ocorrer por meio de dois ritos principais, o ordinário e o simplificado. O primeiro institui uma série de etapas, apurações e conferências por parte dos órgãos envolvidos, enquanto o rito sumário, incluído no art. 3º-A, contempla os créditos com valor já apurado e marcados como auditados nos sistemas e controles da Caixa.

6. O Acórdão 2.727/2023-TCU-Plenário, aprovado em sessão extraordinária realizada em 13/12/2023, tratou do monitoramento do Acórdão 1.627/2020-TCU-Plenário, que havia



identificado baixa eficiência e judicialização crescente no processo de novação. No Acórdão 2.727/2023, o TCU considerou cumpridas ou parcialmente atendidas as determinações e recomendações anteriores, destacando avanços na gestão do processo. Não obstante tal constatação, o Tribunal, seguindo proposta da unidade técnica, decidiu, como já mencionado, autorizar a realização de acompanhamento do processo de novação, cuja data limite para conclusão é 31/12/2026.

7. Além disso, no subitem 9.6 do mesmo Acórdão, o TCU concedeu anuência ao Termo de Conciliação 2/2023, firmado entre diversos intervenientes, como a Advocacia-Geral da União (AGU), Controladoria-Geral da União (CGU) e Banco Central, para resolver conflitos jurídicos acerca da interpretação do alcance do art. 3º-A da Lei 10.150/2000, e agilizar o processo de novação (peça 4, p. 1).

8. Em reunião realizada em maio de 2025, a Caixa reportou ao TCU uma progressão expressiva no processo de novação do FCVS entre 2019 e 2025. Como consequência, o patrimônio líquido negativo projetado para o fundo sofreu uma queda drástica, passando de R\$ 226 bilhões para R\$ 28 bilhões no período (peça 27, p. 4-7).

9. Nos anos de 2024 e 2025 outras melhorias também foram implementadas, como a automação e integração de informações de Negativas de Cobertura e Mapas de contribuição do FCVS utilizando IA Generativa, OCR e Analytics para apoio à análise, aumento de 228 empregados dedicados à apuração de saldo (1ª análise e recursos), contratação de empresa especializada para qualificação e gestão do acervo de dossiês do FCVS, além de revisões normativas e operacionais (peça 27, p. 10-21).

10. Entretanto, em razão dos desafios no processo de novação do FCVS para que seja cumprido o prazo legal, esta unidade técnica realizou diligência aos órgãos/entidades envolvidos em setembro de 2025, a fim de dar andamento ao acompanhamento, buscar informações atualizadas sobre o tema e identificar gargalos no processo.

11. Foram encaminhados o Ofício 35781/2025-TCU/Seproc, de 28/8/2025 à CEF (peça 30), o Ofício 35784/2025-TCU/Seproc, de 28/8/2025 à CGU (peça 31), o Ofício 35783/2025-TCU/Seproc, de 28/8/2025 à STN (peça 32) e o Ofício 35782/2025-TCU/Seproc, de 28/8/2025 ao CCFCVS (peça 33). As respostas constam das peças 32 a 50 e 52.

12. Os jurisdicionados apontaram avanços nas análises e nas novações de créditos do FCVS, bem como na divulgação das informações referentes ao fundo, em especial a aprovação pelo CCFCVS de votos importantes propostos pela Administradora, destacando-se a instituição do rito de análise documental simplificada (Resolução CCFCVS 489/2025).

13. Entretanto, apesar dos avanços na produtividade, a quantidade elevada de dossiês em homologação, recursos e não habilitados e a relativa estabilidade desses estoques, indicavam um risco razoável de que a totalidade dos créditos não fosse novada dentro do prazo legal de 31/12/2026, conforme se observa na tabela a seguir:

Status	Qdt. 12/2024	Qdt. 05/2025	Qdt. 11/2025
Em homologação	32 mil	31 mil	37 mil
Em recursos	129 mil	134 mil	110 mil
Não habilitados	377 mil	388 mil	350 mil

14. A quantidade elevada de contratos/dossiês em fase de homologação, recursos ou não habilitados, a relativa estabilidade dos números, e as questões operacionais do processamento dos contratos/dossiês indicavam um risco razoável de não cumprimento de todas as novações dentro do prazo legal.

15. Na busca por uma solução, a Lei 15.265/2025, de 21 de novembro de 2025, simplificou o processo de novação das dívidas do FCVS, alterando o art. 36 da Lei 10.150/2000, que passou a vigorar com as seguintes disposições:

§ 2º-B. A certidão de matrícula do imóvel será aceita como documento comprobatório de que operações de financiamento foram realizadas com utilização de recursos próprios do agente financeiro e não oriundos do FGTS, exceto no caso de operações originadas por Companhias de Habitação (COHABS) e por entidades a elas assemelhadas, na forma regulamentada pelo Conselho Curador do FCVS (CCFCVS).

§ 2º-C. A Caixa Econômica Federal realizará análise documental simplificada dos contratos com pedido de habilitação no FCVS, independentemente da data de habilitação, na forma estabelecida pelo Conselho Curador do FCVS.

Art. 3º-A. Os créditos com valor já apurado e marcados como auditados nos sistemas e controles da CEF até 30 de junho de 2026 integrarão processos de novação, considerados a titularidade e o montante constantes nesses registros.

16. A simplificação do processo de novação, seja pela Lei 15.265/2025 ou por iniciativas infralegais, entretanto, pode gerar um risco não mensurado de falhas ao eliminar ou mitigar etapas de análise. Nesse contexto, o aumento potencial do passivo, decorrente de novas responsabilidades (judiciais ou não), conjugado a mecanismos de novação incapazes de sanear a dívida, tende a descumprir o próprio objetivo saneador da Lei 10.150/2000, insculpido em seu art. 1º.

17. Nesta toada, a evolução dos estoques e a ausência de votação tempestiva de outras alterações normativas necessárias, como os prazos limite para pedido de habilitação e recursos, incrementavam o risco de descumprimento do prazo legal.

18. Diante disso, esta unidade técnica encaminhou para comentário dos gestores, por meio do Ofício 53139/2025-TCU/Seproc as seguintes propostas de recomendações e ciências (peças 55, 56, 57 e 58):

a.1) recomendar ao Conselho Curador do FCVS, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que aprecie as proposições constantes do Voto CAIXA 12/2022, com vistas a revisar a rotina de interposição de recursos e pedidos de reanálise na contestação de análise documental, regulamentando os prazos para manifestação do Agente Financeiro em pedidos de recurso e reanálise e limitando a quantidade de reanálises passíveis de interposição junto à administradora do FCVS (§§ 17 e 18);

a.2) recomendar ao Conselho Curador do FCVS, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União c/c art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que aprecie as proposições constantes do Voto CAIXA 11/2025, que propõe alteração na metodologia para definição de fila de novação (Resolução CCFCVS 481/2024), com vistas a agilizar a instrução dos processos de novação, em especial aquelas de responsabilidade dos agentes credores, tendo em vista o alto volume de contratos que ficarão aptos à novação em razão da extensão da análise simplificada (§§ 17 e 18);

b) dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a simplificação dos procedimentos operacionais com vistas a acelerar o processamento das novações, em especial a edição da Lei 15.265/2025, apresenta risco não mensurado de aumento nos passivos do FCVS, em possível descumprimento do objetivo saneador insculpido no art. 1º da Lei 10.150/2000;

c) dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020 que, a despeito da evolução do ritmo de novações do FCVS, permanece um risco razoável de não processamento da totalidade das novações até 31/12/2026, em possível descumprimento do prazo legal estabelecido no art. 1º, § 2º, inciso I da Lei 10.150/2000;

19. Os comentários apresentados constam das peças 65 a 73 e foram avaliados em dezembro de 2025 no exame técnico a seguir.

III. EXAME TÉCNICO (dezembro de 2025)

20. Quanto ao item “a.1”, Voto CAIXA 12/2022 (revisar a rotina de interposição de recursos e pedidos de reanálise, regulamentando prazos e quantidade de reanálises), a proposta original foi questionada pela Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip) e reapresentada pela CEF, em 2024, uma nova versão na tentativa de conciliação. O voto, entretanto, ficou sobrestado por decisão do Grupo Técnico de assessoramento ao CCFCVS

(GT/CCFCVS) para simplificação da análise e por questionamentos jurídicos da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Há previsão de apresentação de nova versão do voto para avaliação do GT/CCFCVS no início de 2026 (peça 72, p. 2).

21. Em relação ao item “a.2”, Voto CAIXA 11/2025 (alteração na metodologia da fila de novação para incorporar o alto volume de contratos que ficarão aptos à novação em razão da extensão da análise simplificada pela Resolução CCFCVS 489/2025), informa-se que o objeto do voto original perdeu sua urgência com a publicação da Lei 15.265/2025, visto que os contratos homologados e auditados até 30/6/2026 integrarão os processos de novação pelo rito simplificado previsto no Art. 3º-A da Lei 10.150/2000, para o qual já existe definição de ordenamento da novação na Portaria do Ministério da Fazenda 413/2024. Ademais, permanece a possibilidade de apresentar novo voto ao GT/CCFCVS caso haja contratos remanescentes após 30/6/2026 (peça 72, 2-3).

22. No que tange ao item “b”, ciência dos riscos da simplificação dos procedimentos operacionais com vistas a acelerar o processamento das novações, alega-se que a análise simplificada foi instituída no contexto do Projeto Acelera FCVS, para conferir maior eficiência ao processo de novação e atender à recomendação 9.2 do Acórdão 1627/2020 do próprio TCU. Ainda, tanto CEF quanto STN afirmam que permanecem nas análises os requisitos principais que influenciam no resultado e são imprescindíveis à determinação de responsabilidade do Fundo, quais sejam (peça 67, p. 2):

- i. Comprovação da existência do financiamento;
- ii. Situação do contrato no Cadastro Nacional de Mutuários (Cadmut);
- iii. Regularidade da contribuição ao FCVS;
- iv. Comprovação da origem de recursos; e
- v. Documentação comprobatória dos índices de reajuste das prestações

23. Assim, a definição dos itens a serem documentalmente avaliados na rotina simplificada decorreu do levantamento dos elementos-chave estabelecidos em lei para apuração da responsabilidade do FCVS, isto é, os cinco aspectos decorrem da importância conferida pela Lei 10.150/2000 a estes elementos/informações, que são objeto das declarações apresentadas pelos agentes credores nos processos de novação de dívidas: contribuições à vista, mensais e trimestrais ao FCVS e ao Fundo de Assistência Habitacional (FUNDHAB), origem de recursos (OR) e remessa ao Cadmut (peça 68, p. 4-5).

24. Ainda outros aspectos avaliados na análise, como, por exemplo, plano de reajustamento, limitador e quota, são ajustados automaticamente às condições admitidas pelas normas do FCVS, por meio do Sistema de Administração do FCVS (SICVS), mantida a garantia do direito de defesa ao agente financeiro (AF) (peça 68, p. 5).

25. Ademais, a metodologia simplificada está submetida a controle de qualidade e auditoria interna CEF segundo parâmetros estatísticos previstos na Lei 10.150/2000 (peça 68, p. 5).

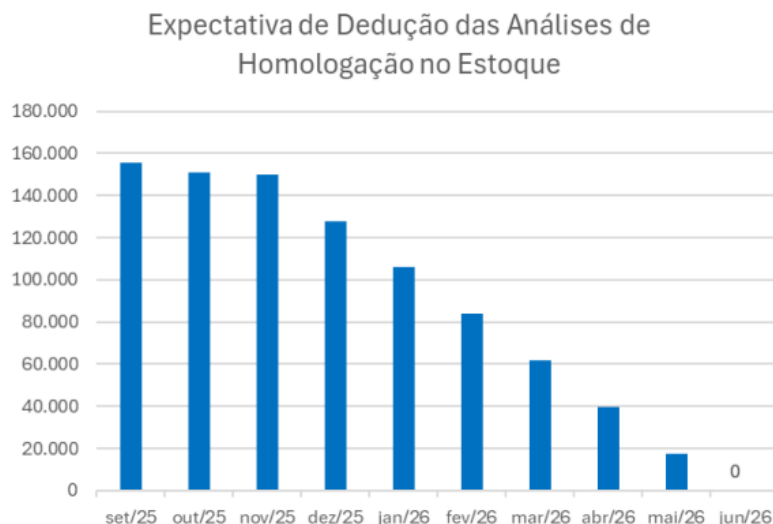
26. A própria Lei 15.265/2025 definiu, em seu art. 1º, § 2º-C, a realização da análise documental simplificada dos contratos com pedido de habilitação no FCVS, independentemente da data de habilitação. O rito de novação previsto no art. 3º-A da Lei nº 10.150/2000, instituído pela Lei 13.932/2019, apenas foi estendido em seu lapso temporal pela Lei 15.265/2025, mantida a responsabilidade da CEF, na qualidade de Administradora do FCVS, para reconhecer a titularidade, o montante, a liquidez e a certeza da dívida, e respondendo a instituição financeira pela inexistência ou eventuais diferenças decorrentes de dolo ou fraude (peça 67, p. 3).

27. Portanto, é solicitada a exclusão do item do relatório, pois a simplificação da análise não representaria majoração relevante de risco de aumento do passivo ou de falhas, que não fosse inerente à própria natureza do processo (peça 67, p. 3).

28. No que se refere ao item ‘c’, ciência do risco de não processamento da totalidade das novações até 31/12/2026, alega-se que a Caixa vem tomando diversas e distintas iniciativas no desempenho do papel de Administradora do FCVS para finalizar as novações até o prazo legal, tais como aprimorar seus processos inclusive com o uso de IA, apresentar votos ao CCFCVS para

otimizar análises, realizar reuniões com agentes credores, além de agregar mais empregados na análise de homologação para novação (peça 72, p. 5).

29. É apresentada curva de previsão de evolução do estoque decorrente da dedução linear da quantidade média de análises de homologação, sem o incremento de novas habilitações e novos pedidos de reanálise/recurso pelas instituições credoras (peça 72, p. 6):



30. Contudo, o estoque de contratos a analisar possui a natureza corrente, constituído pelo saldo entre entradas e saídas e influenciado por variáveis alheias à CEF, sendo um dos mais relevantes a quantidade de contratos a serem habilitados pelos agentes financeiros. Os contratos não habilitados no SICVS apontam para uma expectativa de entrada de 388.713 contratos (data-base de 31/8/2024). Deste modo, apesar do esforço CEF em contatar os agentes para conscientização da importância de habilitação, não foi observado aumento significativo na quantidade de contratos habilitados por mês (peça 72, p. 6).

31. Outro fator relevante são os contratos em que há discordância do AF em relação à análise da Administradora, denominados “Relação de Contratos Não Validados” (RNV) no SICVS. Em novembro/2025, havia registro no sistema de 348.024 contratos nessa situação. Nesses casos, os recursos ou pedidos de reanálise podem ser apresentados a qualquer tempo e de forma repetida, sem limitação, o que inclusive gerou as alterações propostas no Voto CAIXA 12/2022, em andamento no GT/CCFCVS (peça 72, p. 6).

Análise (dez/2025)

32. O êxito no tratamento de todo estoque até 31/12/2026 é influenciado pelas entradas de contratos no estoque, os quais decorrem de ações adotadas ou não adotadas por todos os atores envolvidos no processo de novação de dívidas, restando possível a permanência de contratos sem avaliação pela Administradora do FCVS ou sem novação concluída até o fim do prazo legal (peça 72, p. 6-7).

33. O Voto CAIXA 12/2022 seguia pendente de avaliação pelo CCFGTS, razão pela qual foi proposta a manutenção da recomendação do item “a.1”. As manifestações apresentadas não refutavam a importância da regulamentação atinente a esse Voto, apenas apresentando argumentos para justificar a demora na sua votação.

34. A Resolução CCFCVS 489/2025 acrescenta o art. 16-B à Resolução CCFCVS 468/2022 e institui o rito de análise documental simplificada, in verbis:

Art.16-B. A partir de 1º de agosto de 2025, independentemente da data de habilitação, a análise documental de contrato com pedido de habilitação aceito e documentação básica entregue, seguida da documentação complementar e adicional quando for o caso, será realizada de forma simplificada, considerando os seguintes parâmetros:



35. A Lei 15.265/2025 modifica o art. 36 da Lei 10.150/2000 para definir que a Caixa realizará análise documental simplificada dos contratos com pedido de habilitação no FCVS, independentemente da data de habilitação.

36. Nesta seara, a adoção do rito simplificado, independente da data da habilitação, ensejou a necessidade de alteração na metodologia da fila de novação para incorporar o alto volume de contratos aptos à novação em razão da extensão da análise simplificada.

37. A Portaria MF 413/2024, entretanto, delega competência à CEF para receber os requerimentos de que trata o § 3º do art. 3º-A da Lei 10.150/2000, e estabelece no art. 1º, § 1º que os processos de novação serão instruídos na ordem cronológica de seu recebimento. Como já estabelecida a metodologia para a fila de novação, objetivo para o qual o Voto 11/2025 foi apresentado, resta desnecessária a permanência da recomendação anteriormente proposta no item 'a.2'.

38. Quanto aos riscos da simplificação dos procedimentos operacionais com vistas a acelerar o processamento das novações, verifica-se a adoção e extensão da simplificação de procedimentos, buscando corretamente atender ao prazo legal e à recomendação do item 9.2 do Acórdão 1.627/2020 do TCU. Entretanto, o ritmo de novações obtido por meio da simplificação dos procedimentos operacionais, seja por normas legais ou infralegais, ainda que mantendo requisitos mínimos de análise, pode aumentar o risco de falhas nas análises. Se assim não o fosse, a extensão da simplificação das análises poderia ter sido já antecipada em anos anteriores, sem necessidade da alteração no último ano do prazo legal.

39. A Lei 15.265/2025, no Art. 3º-A, apenas estendeu o lapso temporal de 31/8/2017 para 30/6/2026, para os créditos que já possuem valor apurado e estão marcados como auditados nos sistemas da CEF, sendo estes novados pelos valores constantes dos registros do Banco, seguindo o rito sumário (simplificado). Entretanto, o § 2º-C autoriza expressamente a CEF a realizar a análise documental simplificada, independentemente da data de habilitação. Para esses casos, é possível a adoção do procedimento simplificado para contratos ainda não auditados, ou que acabaram de ser habilitados, aumentando os riscos de não detecção de erros ou fraudes.

40. Mesmo considerando que o aumento no passivo da União decorrente da incidência de regras de remuneração anteriores àquelas previstas na Lei 10.150/2000, conforme descritos no Termo de Conciliação 2/2023/CCAF/CGU/AGU, representem um risco maior do que eventuais falhas em lotes ou contratos, não se pode olvidar que a acelerada adoção do rito sumário também apresenta seus riscos intrínsecos. A submissão a controle de qualidade e auditoria interna da CEF ou CGU pode auxiliar a verificar se houve realmente maior incidência de falhas, porém é um controle a posteriori.

41. Diante deste cenário, foi proposta a manutenção da ciência descrita no item 'b', visto que as manifestações apresentadas não eram suficientes para refutar os riscos relacionados à extensão da simplificação das análises nos procedimentos de novação.

42. Em relação ao elevado risco de não processamento da totalidade das novações até 31/12/2026, a administradora confirma que a situação decorre da natureza corrente do estoque de contratos a serem novados, os quais dependem da habilitação por parte do AF e da resolução das discordâncias do AF em relação à análise da Administradora, resultando em um volume de quase 800.000 contratos dependentes da ação de terceiros para prosseguimento das análises à época. Nesta senda, permaneceu a proposta descrita no item "c".

III.1 NOVOS ELEMENTOS (Junho de 2026)

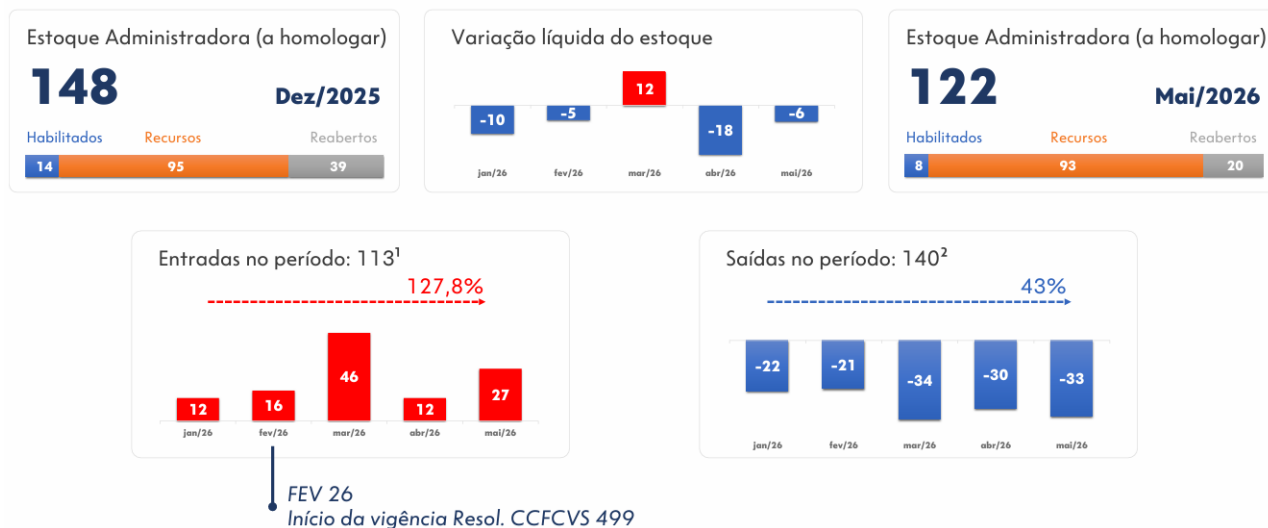
43. Em maio de 2026, O CCFCVS acostou aos autos novos documentos (peças 80 a 82), os quais informam a apreciação do Voto Caixa 12/2022 pelo Conselho Curador e a edição de nova regulamentação relativa ao fluxo operacional do FCVS.

44. Em 11/5/2026, foi exarado despacho do Exmo. Ministro Relator retornando os autos à unidade técnica para análise destes novos documentos, de maneira a avaliar o impacto sobre as conclusões, recomendações e propostas de encaminhamento anteriores (peça 83).

45. Considerando o retorno dos autos para instrução e visando atualizar as informações sobre o avanço do processo de novação, foi realizada reunião entre equipe desta unidade técnica e a CEF em 9/6/2026, por videoconferência, com atualização dos dados disponíveis até a data-base de 30/5/2026.

46. Conforme ofício SEI 4664/2026/MF (peça 81), a principal inovação no período se deve à edição da Resolução CCFCVS 499, de fevereiro de 2026, a qual, com base no Voto CAIXA 12/2022, estabeleceu novo tratamento ao fluxo operacional do FCVS para manifestação de divergência dos contratos homologados pela CEF e para a interposição de recurso (peça 82). A norma unificou os pedidos de reanálise junto aos recursos, limitou a quantidade e estabeleceu o prazo máximo até 30/7/2026 para que os agentes financeiros apresentem recursos para os contratos marcados como RNV. Quanto aos contratos validados (RCV), houve a revogação da possibilidade de reversão a qualquer tempo. Desta forma, expirado o prazo de recurso, os contratos com análise documental e financeira finalizada pela CEF terão a RCV confirmada automaticamente, impedindo nova manifestação de discordância (peça 85, p. 10-12).

47. Desde fevereiro de 2026, observa-se uma redução no estoque total de processos em fase de recursos no âmbito da administradora, os quais passaram de 148 mil em dezembro de 2025 para 122 mil em maio de 2026, mesmo com o crescimento dos pedidos de reanálise, os quais somaram 113 mil no período, conforme slide a seguir (peça 85, p. 7):



Obs: Quantidades em milhares de contratos

Fonte: CEF

48. A aproximação do prazo final para recursos pelos agentes financeiros, conjugada com as análises de mais de 30 mil contratos por mês, em média, por parte da CEF, indicam para uma solução relevante do estoque de contratos em fase de recursos até o fim de 2026, razão pela qual se propõe, nesta nova análise, a exclusão da recomendação exarada no item “a.1”.

49. Há que se considerar, entretanto, o estoque estimado de 350.000 contratos não habilitados e sem prazo para habilitação, os quais não tiveram tratamento por parte da Resolução 499/2026. Em face da possibilidade de habilitação a qualquer tempo, permanece o risco de um potencial passivo após o prazo estabelecido pela Lei 10.150/2000, ainda que o estoque de recursos tenha uma projeção residual. Dessa maneira, permanece a proposta descrita no item “c”.

IV. CONCLUSÃO

50. O acompanhamento do processo de novação do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), autorizado pelo Acórdão 2.727/2023-TCU-Plenário, revelou avanços significativos na gestão e execução das atividades relacionadas ao fundo. Entre os progressos destacados, estão a redução expressiva do patrimônio líquido negativo do FCVS, que caiu de R\$ 226 bilhões para R\$ 28 bilhões entre 2019 e 2025, e a implementação de melhorias operacionais, como automação de processos, uso de tecnologias avançadas (IA Generativa, OCR e Analytics) e aumento de recursos



humanos dedicados à análise e homologação de contratos. Em novembro de 2025, a Lei 15.265/2025 também estendeu a análise documental simplificada, acelerando o processamento das novações. Em fevereiro de 2026, a Resolução CCFCVS 499/2026 estabeleceu prazos e limites para a interposição de recursos por parte dos agentes financeiros.

51. Apesar dos avanços, permanecem desafios significativos no cumprimento do prazo legal de 31/12/2026 para a conclusão das novações, razão pela qual foram submetidas a comentário dos gestores propostas de recomendações e ciências descritas no parágrafo 16.

52. As análises dos comentários encaminhados indicam que permanecem os riscos relacionados à possibilidade de descumprimento do prazo legal de 31/12/2026. Além disso, a simplificação dos procedimentos operacionais, embora necessária para atender ao prazo legal, pode aumentar o risco de falhas nas análises e gerar passivos adicionais, o que contraria o objetivo saneador da Lei 10.150/2000.

53. Por conseguinte, à exceção dos subitens ‘a.1’ e ‘a.2’ da proposta original, relacionadas ao Voto CAIXA 12/2022 (revisar a rotina de interposição de recursos e pedidos de reanálise) e ao Voto CAIXA 11/2025 (alteração na metodologia da fila de novação), permanecem as demais propostas de ciência.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Diante do exposto, encaminham-se os autos à apreciação superior propondo:

a) dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a simplificação dos procedimentos operacionais com vistas a acelerar o processamento das novações, em especial a edição da Lei 15.265/2025, apresenta risco não mensurado de aumento nos passivos do FCVS, em possível descumprimento do objetivo saneador insculpido no art. 1º da Lei 10.150/2000;

b) dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020 que, a despeito da evolução do ritmo de novações do FCVS, permanece um risco razoável de não processamento da totalidade das novações até 31/12/2026, em possível descumprimento do prazo legal estabelecido no art. 1º, § 2º, inciso I da Lei 10.150/2000;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à CEF, ao Conselho Curador do FCVS e ao Ministério da Fazenda;

d) retornar os autos à AudBancos para prosseguimento do acompanhamento.”

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), com o objetivo de avaliar a evolução do processo de novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), bem como verificar a implementação de medidas destinadas à otimização e regularização das atividades relacionadas ao fundo, em cumprimento ao acompanhamento autorizado pelo Acórdão 2.727/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. O FCVS constitui importante instrumento do Sistema Financeiro da Habitação. Criado para garantir o limite de prazo de amortização dos financiamentos habitacionais, o fundo assumiu, ao longo das últimas décadas, elevado passivo decorrente das diferenças entre os encargos suportados pelos mutuários e os efetivos custos financeiros dos contratos. A Lei 10.150/2000 instituiu o mecanismo de novação dessas obrigações, mediante substituição dos créditos originais por novos títulos da dívida pública, conferindo maior segurança jurídica ao sistema e permitindo o saneamento gradual desse passivo histórico.

3. A operacionalização desse procedimento compete à Caixa Econômica Federal, na qualidade de administradora do FCVS, cabendo-lhe promover a habilitação, homologação, auditoria e

novação dos créditos, com participação da Controladoria-Geral da União e da Secretaria do Tesouro Nacional em etapas específicas do processo. Tradicionalmente, essas atividades eram desenvolvidas por meio do rito ordinário, caracterizado por sucessivas conferências documentais e financeiras. Paralelamente, a legislação passou a admitir o rito simplificado para hipóteses em que os créditos já se encontravam previamente auditados nos sistemas da Caixa.

4. O presente trabalho decorre do monitoramento iniciado no âmbito do TC 018.724/2019-1, que culminou no Acórdão 1.627/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria. Naquela oportunidade, este Tribunal identificou relevantes deficiências na condução do processo de novação do FCVS, especialmente quanto à baixa eficiência operacional, à excessiva judicialização e à necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do fundo.

5. Posteriormente, por ocasião do Acórdão 2.727/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, esta Corte considerou que parte significativa das determinações e recomendações anteriormente expedidas havia sido cumprida ou parcialmente implementada. Contudo, foi autorizada a instauração de processo específico de acompanhamento destinado a verificar se o fluxo de novações seria capaz de assegurar a conclusão integral do estoque até o prazo legal de 31/12/2026, preservando a confiabilidade das análises e a correta apuração dos valores devidos.

6. Passo a sintetizar os resultados do acompanhamento e adianto que acompanho, na íntegra, as conclusões e encaminhamentos da AudBancos, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, conforme considerações a seguir.

I. Evolução recente do processo de novação do FCVS

7. Os trabalhos de acompanhamento deste Tribunal evidenciam que houve avanços desde a realização da fiscalização anterior.

8. Segundo informado pela Caixa Econômica Federal, entre 2019 e 2025 o patrimônio líquido negativo projetado do FCVS sofreu redução extremamente significativa, passando de aproximadamente R\$ 226 bilhões para cerca de R\$ 28 bilhões. Trata-se de resultado que demonstra importante evolução na administração do fundo e evidencia o impacto das medidas implementadas ao longo dos últimos anos.

9. Também merece destaque o conjunto de melhorias operacionais implementadas pela administradora do fundo, conforme menciono a seguir.

10. Foram incorporadas novas ferramentas tecnológicas baseadas em inteligência artificial generativa, OCR e soluções analíticas destinadas à automatização das análises documentais. Houve ampliação da equipe dedicada ao processamento dos contratos, contratação de empresa especializada para organização do acervo documental e revisão de diversos procedimentos normativos e operacionais, medidas que naturalmente contribuíram para o aumento da produtividade e para maior racionalização do fluxo de trabalho.

11. Além disso, verificou-se importante modernização normativa. A edição da Lei 15.265/2025 promoveu alterações relevantes na Lei 10.150/2000, de forma a ampliar a utilização da análise documental simplificada e a estender sua aplicação independentemente da data de habilitação dos contratos. Também passou a admitir que os créditos já auditados pela Caixa até 30/6/2026 ingressassem diretamente no rito simplificado de novação, preservando os valores constantes dos registros existentes.

12. Essas alterações possuem objetivo bastante claro: conferir maior celeridade ao processamento das novações e permitir que o cronograma legal seja efetivamente cumprido. Sob esse aspecto, parece-me inegável que o esforço institucional desenvolvido pelos diversos órgãos envolvidos vem produzindo resultados concretos. Entretanto, o acompanhamento demonstra, igualmente, que os avanços alcançados não eliminam os desafios ainda existentes.

II. Permanência de riscos para conclusão das novações



13. Embora o ritmo de processamento tenha aumentado de forma expressiva, a AudBancos identificou circunstâncias que continuam oferecendo risco ao cumprimento do prazo legal estabelecido pela Lei 10.150/2000, qual seja, 31/12/2026.

14. Os dados levantados durante a fiscalização revelam que, mesmo após sucessivos aperfeiçoamentos, permanecia elevado o quantitativo de contratos em fase de homologação, recursos e, principalmente, de contratos ainda não habilitados, situação que evidencia significativa pressão sobre a capacidade operacional do sistema.

15. A preocupação externada pela unidade técnica mostra-se pertinente. Afinal, o estoque processual do FCVS possui natureza dinâmica. Sua evolução não depende exclusivamente da capacidade de análise da administradora, mas também da atuação dos agentes financeiros responsáveis pela apresentação de pedidos de habilitação, pela interposição de recursos e pela complementação documental.

16. Assim, mesmo que a Caixa consiga ampliar substancialmente sua produtividade, novas entradas podem continuamente alimentar esse estoque, dificultando a conclusão integral das novações dentro do prazo legal.

17. Conforme destacado na instrução, permanecia expectativa de ingresso de aproximadamente 388 mil contratos ainda não habilitados (data-base de 31/8/2024), além da existência de aproximadamente 350.000 mil contratos classificados como "Relação de Contratos Não Validados" (RNV), passíveis de sucessivos pedidos de reanálise e recursos, circunstâncias que extrapolam a esfera direta de atuação da Caixa Econômica Federal.

18. Nesse contexto, acompanho a conclusão da AudBancos segundo a qual o êxito da política pública não depende apenas do esforço administrativo da gestora do fundo, mas igualmente da atuação coordenada dos diversos participantes envolvidos no processo de novação.

19. É justamente essa característica sistêmica que explica a permanência do risco identificado pela unidade técnica quanto ao eventual descumprimento do prazo legal de 31 de dezembro de 2026.

20. Por esse motivo, estou de acordo com a proposta da unidade técnica no sentido de dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal, que, a despeito da evolução do ritmo de novações do FCVS, permanece um risco razoável de não processamento da totalidade das novações até 31/12/2026, em possível descumprimento do prazo legal estabelecido no art. 1º, § 2º, inciso I da Lei 10.150/2000.

III. Simplificação dos procedimentos e seus reflexos

21. Outro aspecto que merece exame refere-se à ampliação do rito simplificado de análise documental.

22. A Caixa e a Secretaria do Tesouro Nacional sustentam que a simplificação não compromete a segurança das análises, uma vez que permanecem preservados os elementos essenciais para o reconhecimento da responsabilidade do FCVS, notadamente a comprovação da existência do financiamento, a regularidade das contribuições ao fundo, a origem dos recursos e a documentação relativa aos índices de reajuste das prestações. Acrescentam, ainda, que os procedimentos permanecem submetidos a controles estatísticos e auditorias internas.

23. Tais argumentos efetivamente demonstram que a simplificação foi construída sobre critérios técnicos e encontra respaldo nas alterações promovidas pela Lei 15.265/2025. Todavia, entendendo, assim como a unidade técnica, que isso não afasta integralmente os riscos inerentes à redução das etapas tradicionais de verificação.

24. A própria necessidade de edição de nova legislação para ampliar o rito simplificado evidencia que se optou por privilegiar a celeridade administrativa diante da proximidade do término do prazo legal.

25. Não há, nisso, qualquer impropriedade. Ao contrário, trata-se de medida legítima voltada ao atendimento do interesse público. Entretanto, é igualmente razoável reconhecer que toda simplificação procedimental tende, por sua própria natureza, a aumentar o risco residual de falhas



eventualmente não detectadas durante as análises, especialmente quando passa a alcançar contratos ainda não submetidos ao processo completo de auditoria documental.

26. Essa ponderação não significa afirmar que ocorrerão irregularidades. Significa apenas reconhecer que a aceleração dos procedimentos naturalmente modifica o equilíbrio anteriormente existente entre profundidade da análise e velocidade de processamento, o que justifica a expedição da ciência proposta pela unidade técnica como mecanismo de prevenção e aperfeiçoamento da gestão.

IV. Novos elementos trazidos aos autos

27. Após a conclusão inicial da instrução, foram acostados novos documentos pelo Conselho Curador do FCVS (peças 80 a 82), o que motivou o retorno dos autos à unidade técnica para reavaliação das conclusões anteriormente alcançadas, conforme despacho de minha autoria à peça 86.

28. Essa atualização revelou evolução relevante do cenário inicialmente examinado. Afinal, a edição da Resolução CCFCVS 499/2026, após a apreciação do Voto Caixa 12/2022 pelo Conselho Curador do FGTS, promoveu importante aperfeiçoamento do fluxo operacional relativo aos recursos interpostos pelos agentes financeiros, conforme trecho da instrução técnica (peça 86), **in verbis**:

“46. Conforme ofício SEI 4664/2026/MF (peça 81), a principal inovação no período se deve à edição da Resolução CCFCVS 499, de fevereiro de 2026, a qual, com base no Voto CAIXA 12/2022, estabeleceu novo tratamento ao fluxo operacional do FCVS para manifestação de divergência dos contratos homologados pela CEF e para a interposição de recurso (peça 82). A norma unificou os pedidos de reanálise junto aos recursos, limitou a quantidade e estabeleceu o prazo máximo até 30/7/2026 para que os agentes financeiros apresentem recursos para os contratos marcados como RNV. Quanto aos contratos validados (RCV), houve a revogação da possibilidade de reversão a qualquer tempo. Desta forma, expirado o prazo de recurso, os contratos com análise documental e financeira finalizada pela CEF terão a RCV confirmada automaticamente, impedindo nova manifestação de discordância (peça 85, p. 10-12).”

29. Os resultados iniciais dessas alterações mostram-se promissores. Segundo os dados apresentados pela Caixa, observou-se redução consistente do estoque de processos pendentes de recurso, mesmo diante do elevado número de novos pedidos apresentados durante o período. A manutenção do ritmo de processamento superior a trinta mil contratos por mês indica tendência concreta de redução substancial desse estoque até o encerramento do exercício de 2026.

30. Diante desse novo cenário, considero acertada a revisão promovida pela AudBancos em relação às recomendações inicialmente formuladas (peça 76), de maneira a excluí-las em sua nova proposta de encaminhamento (peça 86).

31. As modificações normativas supervenientes solucionaram, em grande medida, a preocupação anteriormente existente quanto à ausência de regramento para recursos e pedidos sucessivos de reanálise. Assim, mostra-se adequada a exclusão das recomendações originalmente relacionadas aos Votos Caixa 12/2022 e 11/2025, uma vez que os respectivos objetivos foram alcançados por meio das alterações posteriormente implementadas pelo Conselho Curador.

32. Entretanto, os novos elementos também demonstram que nem todos os riscos inicialmente identificados foram eliminados, visto que permanece expressivo o quantitativo estimado de aproximadamente 350 mil contratos ainda não habilitados, os quais continuam sem prazo legal para apresentação pelos agentes financeiros. Essa circunstância mantém aberta a possibilidade de ingresso de novos processos às vésperas do encerramento do prazo estabelecido pela Lei 10.150/2000, preservando o risco de permanência de passivos após 31/12/2026.

33. Portanto, ainda que as providências recentemente adotadas representem significativo avanço na racionalização do fluxo operacional, não afastam integralmente a preocupação manifestada pela unidade técnica quanto à conclusão tempestiva de todas as novações.

V. Considerações finais



34. Os resultados deste acompanhamento evidenciam uma evolução bastante positiva da gestão do FCVS.

35. É digno de registro o esforço empreendido pela Caixa Econômica Federal, pelo Ministério da Fazenda, pelo Conselho Curador do FCVS, pela Controladoria-Geral da União e pelos demais órgãos envolvidos para conferir maior eficiência ao processo de novação.

36. A expressiva redução do patrimônio líquido negativo do fundo, a incorporação de novas tecnologias, a ampliação da capacidade operacional, a modernização dos fluxos internos e as recentes alterações legislativas e regulamentares demonstram inequívoco comprometimento institucional com a solução de um passivo histórico de elevada complexidade.

37. Não obstante esses avanços, o acompanhamento também revela que a etapa atualmente vivenciada exige especial atenção dos gestores públicos. Afinal, a proximidade do prazo final de 31/12/2026, estabelecido na Lei 10.150/2000, impõe a necessidade de conciliar dois objetivos igualmente relevantes: assegurar a conclusão tempestiva das novações e preservar a confiabilidade das análises que fundamentam o reconhecimento dos créditos.

38. Esses objetivos não são antagônicos. Ao contrário, devem caminhar conjuntamente. A aceleração dos procedimentos constitui medida legítima para viabilizar o encerramento do processo dentro do prazo legal, mas não dispensa o permanente monitoramento dos riscos inerentes à simplificação das análises nem reduz a importância da atuação dos mecanismos de controle interno e auditoria posteriormente incidentes sobre os procedimentos adotados.

39. Da mesma forma, embora as recentes alterações normativas tenham contribuído para reduzir significativamente os estoques dos recursos administrativos, permanece a necessidade de acompanhamento dos contratos ainda não habilitados, cuja evolução continuará dependendo da atuação dos agentes financeiros e poderá influenciar diretamente o cumprimento do cronograma legal.

Ante o exposto, VOTO no sentido da aprovação do acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2030/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.258/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).
4. Unidades Jurisdicionadas: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS); Caixa Econômica Federal (Caixa); Controladoria-Geral da União (CGU); Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Guilherme Lopes Mair (241701/OAB-SP), entre outros, representando a Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar a evolução do processo de novação das dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), bem como verificar a implementação de medidas destinadas à otimização e regularização das atividades relacionadas ao 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. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, de que a simplificação dos procedimentos operacionais destinados a acelerar o processamento das novações, especialmente após a edição da Lei 15.265/2025, apresenta risco não mensurado de aumento dos passivos do FCVS, com potencial comprometimento do objetivo saneador previsto no art. 1º da Lei 10.150/2000;

9.2. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Caixa Econômica Federal de que, apesar da evolução do ritmo de processamento das novações, permanece risco razoável de que a totalidade das operações não seja concluída até 31/12/2026, em possível descumprimento do prazo estabelecido no art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei 10.150/2000;

9.3. comunicar o presente acórdão à Caixa Econômica Federal, ao Conselho Curador do FCVS e ao Ministério da Fazenda; e

9.4. restituir os autos à AudBancos, para prosseguimento deste acompanhamento.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2030-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 031.458/2015-7

Apensos: TC 007.856/2023-7, TC 007.859/2023-6,
TC 007.857/2023-3.

Natureza: Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).

Unidade Jurisdicionada: Município de Araputanga-MT.

Recorrente: Vano José Batista (056.675.181-04).

Representação legal: Paulo Cezar Rebuli (7565/O/OAB-MT),
representando Maria Delimar Borges Batista, inventariante de
Vano José Batista.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE
COMPROMISSO. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E



MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. RESPONSÁVEL FALECIDO ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA. PROVIMENTO. INSUBSISTÊNCIA DA MULTA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos (peça 133), a qual contou com a anuência do escalão dirigente da unidade técnica (peça 134-135) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 136):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por Maria Delimar Borges Batista (peça 126), inventariante do responsável Vano José Batista (falecido), contra o Acórdão 7074/2020-TCU-1ª Câmara (peça 45, Rel. Min. Benjamin Zymler).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Vano José Batista e da sociedade empresária Base Dupla Serviços e Construções Civil Eireli;

9.2. condenar os responsáveis ao pagamento solidário das quantias a seguir especificadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculadas a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Data</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>1º/6/2009</i>	<i>93.810,30</i>
<i>2/6/2009</i>	<i>5.003,68</i>
<i>25/9/2009</i>	<i>62.788,96</i>
<i>28/9/2009</i>	<i>1.281,40</i>
<i>18/12/2009</i>	<i>41.602,30</i>
<i>29/12/2009</i>	<i>444,76</i>
<i>31/12/2009</i>	<i>9,08</i>

9.3. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

9.4. aplicar ao Sr. Vano José Batista e à sociedade empresária Base Dupla Serviços e Construções Civil Eireli multas individuais de R\$ 35.000,00, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992;

9.5. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

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

9.7. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.8. dar ciência desta decisão aos responsáveis, à Funasa e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, neste caso, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992



c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Examina-se Tomada de Contas Especial originada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em decorrência da rejeição das contas definitivas do Termo de Compromisso TC/PAC 107/2007 (Siafi 631658) em desfavor de Vano José Batista. O ajuste, firmado com a Prefeitura de Araputanga/MT para a implementação de um sistema de abastecimento hídrico local, previa investimentos totais de R\$ 979.381,44. Desse montante, a parcela federal correspondia a R\$ 950.000,00, ficando o valor remanescente sob a responsabilidade do ente municipal a título de contrapartida.

2.1. Conforme apontado pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Relatório de Ação de Controle 243778 (peça 1, p. 273-280), foram detectadas falhas na condução do certame licitatório pela municipalidade. Além disso, o órgão de controle identificou a prática de sobrepreço em relação às referências do Sinapi e o atesto de despesas por serviços que não foram efetivamente prestados.

2.2. No âmbito do TCU, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, resultando na imputação de débito solidário com a empresa contratada e na aplicação de multa individual ao gestor (peça 45).

2.3. A condenação original foi mantida em sede de recurso de reconsideração pelo Acórdão 4.614/2022-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues (peça 82).

2.4. No presente momento, o espólio do responsável interpõe recurso de revisão para sustentar a extinção da punibilidade do responsável em razão de seu falecimento ocorrido antes do trânsito em julgado da deliberação.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 129.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) em preliminar, e de ofício, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal;

b) em preliminar, a concessão excepcional de efeito suspensivo ao recurso de revisão; e

c) insubsistência da multa em razão do falecimento do responsável ocorrido antes do trânsito em julgado da decisão condenatória.

4.2. Da análise da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU

4.3. Embora a recorrente não tenha apresentado qualquer alegação a respeito da prescrição, a matéria será reanalisada de ofício com base no art. 10, parágrafo único, da Resolução-TCU 344/2022, com as alterações da Resolução-TCU 367/2024.

4.4. Ressalta-se que a decisão condenatória (Acórdão 7074/2020-TCU-1ª Câmara, peça 45) é anterior à vigência da referida norma prescricional do TCU, iniciada em 11/10/2022, e que, mesmo a decisão do recurso de reconsideração (Acórdão 4614/2022-TCU-1ª Câmara, peça 82), antecede a referida norma, embora alguma referência aos parâmetros de análise da prescrição quinquenal tenha constado do Relatório que fundamentou a decisão recorrida (peça 84, p. 5-13).

4.5. É importante mencionar que, nos processos de controle externo, matéria de ordem pública pode ser revista de ofício ou mediante provocação da parte por simples petição, independentemente de recurso (Acórdão 1.160/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes). De mesmo modo, destaca-se que as matérias de ordem pública autorizam o órgão responsável pelo julgamento do recurso a decidir além do que foi apresentado nas razões recursais (Acórdão 690/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

4.6. A Resolução-TCU 344, de 11/10/2022, regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas da União, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória de que trata a Lei



9.873/1999. Nessa regulamentação, foram consideradas as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em especial as prolatadas no Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da Repercussão Geral) e na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 5509.

4.7. Nos termos do art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento, com termo inicial da contagem estabelecido conforme os seguintes critérios:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessas naturezas;

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.

4.8. No presente caso, em conformidade com o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial da contagem do prazo prescricional ocorreu em 2/3/2010, primeiro dia útil após o prazo final (1º/3/2010) para prestação de contas dos recursos repassados mediante o TC/PAC 107/2007 (ref. peça 1, p. 297).

4.9. Transcreve-se da Resolução-TCU 344/2022 sobre as causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º 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.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º 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.

4.10. Ressalta-se que até o presente momento não há entendimento do STF com eficácia geral (erga omnes) e efeitos vinculantes no sentido da unicidade das causas interruptivas, teoria não acolhida pela norma prescricional do TCU.

4.11. De outra parte, o art. 5º, II, da Resolução-TCU 344/2022 estabelece que o ato inequívoco de apuração do fato é suficiente para interromper a prescrição, não sendo necessário notificar ou citar a interessada em cada um desses atos para descaracterizar a paralisação processual por período superior a 3 (três) anos de que trata a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da referida norma.

4.12. Assim, considerando os atos processuais a seguir mencionados, entre outros tantos, o prazo prescricional iniciado em 2/3/2010 foi interrompido nas seguintes datas:

a) 1º/7/2010 – notificação (peça 1, p. 115-117);

b) 4/10/2010 – relatório de visita técnica (peça 1, p. 133-157);



- c) 23/11/2010 – parecer técnico (peça 1, p. 159-161);
- d) 27/12/2010 – parecer financeiro (peça 1, p. 181-185);
- e) 11/2/2011 – notificação da negativa de prorrogação de prazo da vigência do ajuste requerida pelo gestor (peça 1, p. 227);
- f) 14/12/2012 – notificação (peça 1, p. 247);
- g) 23/1/2013 – parecer técnico (peça 1, p. 257-259);
- h) 30/9/2014 – parecer financeiro de reanálise (peça 2, p. 23-31);
- i) 3/2/2015 – instauração da TCE (ref. peça 3, p. 95);
- j) 21/5/2015 – Relatório de TCE (peça 3, p. 95-103);
- k) 13/11/2015 – autuação do processo no TCU (capa);
- l) 29/7/2016 – diligência (peças 7-8);
- m) 15/5/2018 – citação (peças 31 e 33);
- n) 30/6/2020 – decisão condenatória (peça 45);
- o) 16/8/2022 – decisão do recurso de reconsideração (peça 82); e
- p) 30/10/2025 – interposição do recurso de revisão (peça 126).

4.13. Como se observa, não houve transcurso temporal superior a cinco anos, entre o termo inicial (2/3/2010) e a primeira causa interruptiva (1º/7/2010), tampouco, na sequência, paralisação processual por mais de três anos até a prolação do acórdão recorrido, o que caracterizaria a hipótese de prescrição intercorrente.

4.14. Ademais, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 344/2022, ressalta-se que a interposição de recurso de revisão (ora em análise) dá origem a um novo processo de controle externo para fins de incidência dos prazos prescricionais.

4.15. Dessa forma, fica demonstrada a não-ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

4.16. Pedido de concessão excepcional de efeito suspensivo ao recurso de revisão (peça 126, p. 6-8)

4.17. A recorrente, inventariante do responsável Vano José Batista, requer a atribuição excepcional do efeito suspensivo ao recurso de revisão, visando obstar a continuidade da execução fiscal (peças 124 e 125), até que seja sanada a questão da extinção da punibilidade em razão do falecimento do gestor antes do trânsito em julgado da decisão condenatória.

Análise

4.18. O pedido de concessão de efeito suspensivo é improcedente.

4.19. Conforme exame preliminar de admissibilidade (peça 129), o recurso ora analisado foi conhecido pelo Relator, Ministro Augusto Nardes, sem atribuição de efeito suspensivo (peça 132), como decorre normalmente da interposição de Recurso de Revisão, nos termos do art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/92.

4.20. Ressalta-se que não foram apresentados no recurso elementos (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*) que justifiquem a adoção de medida cautelar ou concessão excepcional de efeito suspensivo da decisão recorrida a espécie recursal que não o possui, para o que não se presta a mera juntada da petição inicial da ação de cobrança executiva movida pela AGU (peça 124) e dos elementos do processo de cobrança executiva encaminhado ao órgão de cobrança judicial (peça 125).

4.21. São desdobramentos da decisão condenatória do TCU transitada em julgado, ao passo que a circunstância do falecimento do responsável somente foi trazida ao conhecimento do TCU por meio do Recurso de Revisão, posteriormente ao encaminhamento da decisão condenatória transitada em julgado para cobrança judicial, realizado pelo Ministério Público junto ao TCU em 1º/6/2023 (peça 125, p. 1).

4.22. A propósito, verifica-se que o falecimento do responsável em 1º/9/2022 ainda não constava do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) em consulta realizada em 18/4/2023 (peça 6 do processo CBEX TC 007.859/2023-6), culminando no trânsito para o responsável



ocorrido em 5/10/2022 e encaminhamento da decisão recorrida para cobrança judicial (peça 18 do processo CBEX TC 007.859/2023-6, apenso).

4.23. Estando o Acórdão do TCU na fase de cobrança judicial, somente a reforma da decisão condenatória pela Corte de Contas e sua posterior comunicação poderia surtir efeitos sobre aquele título executivo extrajudicial na forma do art. 24 da Lei 8.443/92, pretensão recursal que demanda o julgamento de mérito do presente recurso.

4.24. Desse modo, não se pode acolher o pedido da recorrente.

4.25. Extinção da punibilidade em razão do falecimento do gestor antes do trânsito em julgado da decisão condenatória (peça 126, p. 3-9) impede a transferência dos efeitos da pena aos sucessores

4.26. O recurso de revisão apresentado busca a reforma do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, que condenou o ex-prefeito de Araputanga/MT, Vano José Batista, ao pagamento de débito solidário e multa.

4.27. O recurso fundamenta-se na Resolução-TCU 178/2005 (com redação dada pela Resolução 235/2010), que prevê expressamente no art. 3º, § 2º, a possibilidade de o Tribunal rever, inclusive de ofício, acórdãos que aplicaram multa a gestores falecidos antes do trânsito em julgado. A peça cita diversos precedentes do TCU que adotaram esse entendimento (peça 126, p. 2, 4 e 5).

4.28. O argumento central é que o responsável Vano José Batista faleceu em 1º/09/2022, data anterior ao trânsito em julgado do acórdão condenatório, ocorrido em 05/10/2022 (peça 105) após o transcurso do prazo de notificação da decisão do recurso de reconsideração em 16/8/2022 (peça 82).

4.29. A defesa alega que a morte do responsável antes do trânsito em julgado gera a extinção da punibilidade (peça 126, p. 3).

4.30. Afirma que a multa aplicada possui caráter personalíssimo e, nos termos do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, nenhuma pena pode passar da pessoa do condenado (peça 126, p. 3).

4.31. Dessa forma, a sanção pecuniária não deve ser transferida aos sucessores, tornando-se insubsistente (peça 126, p. 3).

4.32. Anexa aos autos os seguintes documentos: certidão de óbito (peça 122); escritura pública de declaração de herdeiros e de nomeação de inventariante (peça 123); petição inicial de execução por título extrajudicial (peça 124); e excertos do processo de cobrança executiva – TC 007.859/2023-6 (peça 125).

4.33. Requer a extinção da multa aplicada ao falecido.

Análise

4.34. Assiste razão ao recorrente.

4.35. Verifica-se que o óbito ocorreu em 1º/9/2022 (peça 122), e o trânsito em julgado da decisão deu-se em 5/10/2022 (atestado de trânsito em julgado, peça 105, p. 1). Nesse sentido, o TCU possui entendimento jurisprudencial de que o falecimento do responsável, se ocorrido antes do trânsito em julgado do acórdão condenatório, possibilita a revisão da decisão para afastamento da multa. Seguem enunciados extraídos da jurisprudência selecionada do TCU a respeito do assunto ora tratado:

O TCU pode rever de ofício acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão (art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005).

Acórdão 1304/2023-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

O TCU pode rever de ofício acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão. O espólio ou os sucessores, caso tenha havido a partilha, passam a responder pelo ressarcimento do dano ao erário, até o limite do patrimônio transferido.

Acórdão 906/2022-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO



O TCU pode rever de ofício acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão. O espólio ou os sucessores, caso tenha havido a partilha, passam a responder pelo ressarcimento do dano ao erário, até o limite do patrimônio transferido.

Acórdão 1236/2021-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

O TCU pode rever de ofício acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão. O espólio ou os sucessores, caso tenha havido a partilha, passam a responder pelo ressarcimento do dano ao erário, até o limite do patrimônio transferido.

Acórdão 4991/2020-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

4.36. Essa possibilidade de revisão da penalidade está prevista no art. 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005, com a redação dada pela Resolução-TCU 235/2010, bem como na jurisprudência deste Tribunal citada acima.

4.37. Justifica-se, portanto, a aplicação do aludido art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178, de 2005, para a revisão do item 9.4 do Acórdão 7074/2020-TCU-1ª Câmara (peça 45, Rel. Min. Benjamin Zymler), no sentido de tornar insubsistente a multa aplicada em desfavor do responsável Vano José Batista, falecido antes do trânsito em julgado da referida deliberação, conforme atestado de óbito à peça 122.

4.38. Por oportuno, ressalta-se que o falecimento do responsável é circunstância subjetiva que em nada modifica a multa aplicada à empresa Base Dupla Serviços e Construções Civil Eireli no mesmo item 9.4 da decisão recorrida com fundamento no art. 57 da lei 8.443/1992. Ademais, esclarece-se que os valores de débito solidário permanecem inalterados e que serão cobrados do espólio ou sucessores do responsável falecido.

4.39. Nesses termos, propõe-se o provimento do recurso

CONCLUSÃO

5. Das análises anteriores, é possível concluir que:

a) não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU;
b) é descabido o pedido de concessão excepcional de efeito suspensivo a espécie recursal que não o possui, nos termos do art. 32, III, e 35, III, da Lei 8.443/92. A decisão condenatória transitou em julgado e foi encaminhada para cobrança judicial, sendo necessário o provimento do recurso de revisão para a modificação daquele título executivo extrajudicial; ademais, não foi comprovada a ocorrência dos requisitos para a adoção de medida cautelar, apenas desdobramentos da condenação, com posterior informação ao Tribunal acerca do falecimento do responsável; e

c) o recurso de revisão merece ser provido, para tornar insubsistente a multa aplicada ao responsável Vano José Batista, falecido em 1º/9/2022 (peça 122), antes do trânsito em julgado da decisão condenatória ocorrido em 5/10/2022 (peça 105, p. 1).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento para reformar o item 9.4 do Acórdão 7074/2020-TCU-1ª Câmara, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução TCU n.º 178, de 2005, com a alteração pela Resolução TCU n.º 235, de 2010, tornando insubsistente a multa aplicada em desfavor de Vano José Batista diante do seu falecimento antes do trânsito em julgado da decisão condenatória;

b) informar ao recorrente, à Funasa, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso, ao Procurador-Chefe da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.



VOTO

Trata-se, nesta fase processual, de recurso de revisão interposto por Vano José Batista (falecido), por intermédio de Maria Delimar Borges Batista, inventariante do responsável, contra o Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

2. A deliberação recorrida foi prolatada nos autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em razão da rejeição das contas definitivas do Termo de Compromisso TC/PAC 107/2007, firmado com o Município de Araputanga-MT, para a implementação de sistema de abastecimento de água no município. Foram detectadas falhas na condução do certame licitatório pela municipalidade, além da prática de sobrepreço em relação às referências do Sinapi e do atesto de despesas por serviços que não foram efetivamente prestados.

3. No âmbito do TCU, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, resultando na imputação de débito solidário com a empresa contratada e na aplicação de multa individual ao gestor.

4. A condenação foi mantida em sede de recurso de reconsideração pelo Acórdão 4.614/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

5. O recorrente alega, em síntese: (i) a extinção da punibilidade, em razão do falecimento do gestor, ocorrido em 1º/9/2022, antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, verificado em 5/10/2022; e (ii) o caráter personalíssimo da multa aplicada, que não poderia ser transferida aos sucessores. Ao final requer, ainda, a concessão excepcional de efeito suspensivo ao recurso de revisão.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), em pareceres uniformes, propõe conhecer do recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente a multa aplicada ao Sr. Vano José Batista.

7. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva.

8. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

9. De pronto, anuo às análises e conclusões da unidade técnica e 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 provido, para tornar insubsistente a multa aplicada ao Sr. Vano José Batista.

10. Preliminarmente, ratifico o conhecimento do recurso, nos termos do despacho de peça 132, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992.

11. No que se refere ao pedido de concessão excepcional de efeito suspensivo ao recurso, entendo que não há fundamentos para seu acolhimento. Conforme destacado pela unidade técnica responsável pela análise dos autos, o recurso de revisão, por sua própria natureza jurídica, não possui efeito suspensivo automático. Não se vislumbra, no presente caso, situação excepcional que justifique a concessão do efeito suspensivo pleiteado, devendo, portanto, ser mantida a regra geral de que o recurso de revisão não suspende os efeitos da decisão recorrida.

12. Em razão de se tratar de matéria de ordem pública, examino a ocorrência de prescrição. Consoante detalhadamente exposto na instrução reproduzida no relatório precedente, o curso do prazo foi sucessivamente interrompido por diversos atos válidos e ficou demonstrada a não-ocorrência da prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva nos termos da Resolução-TCU 344/2022.

13. No mérito, assiste razão à recorrente quanto à insubsistência da multa aplicada ao Sr. Vano José Batista. Os autos comprovam que o óbito do responsável ocorreu em 1º/9/2022, data anterior ao trânsito em julgado da decisão condenatória, verificado em 5/10/2022.

14. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o TCU pode rever acórdão condenatório para afastar multa aplicada a responsável falecido, caso o óbito tenha ocorrido após a citação válida, mas antes do trânsito em julgado da decisão.



15. Tal entendimento decorre do caráter personalíssimo da sanção pecuniária, que, à luz do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, não pode transcender a pessoa do apenado, razão pela qual não deve ser transferida aos sucessores quando o falecimento antecede o trânsito em julgado da deliberação condenatória.

16. Justifica-se, pois, a reforma do item 9.4 do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, no sentido de tornar insubsistente a multa aplicada em desfavor do Sr. Vano José Batista.

17. Ressalto, por oportuno, que o falecimento do responsável constitui circunstância de índole subjetiva, que em nada modifica a multa aplicada à sociedade empresária Base Dupla Serviços e Construções Civil Eireli no mesmo item 9.4 da decisão recorrida. De igual modo, permanecem inalterados os valores do débito solidário, que serão cobrados do espólio ou dos sucessores do responsável falecido, até o limite do patrimônio transferido.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2031/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 031.458/2015-7.

1.1. Apensos: TC 007.856/2023-7; TC 007.859/2023-6; TC 007.857/2023-3.

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

3. Recorrente: Vano José Batista (056.675.181-04).

4. Unidade Jurisdicionada: Município de Araputanga-MT.

5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.

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 Recursos (AudRecursos).

8. Representação legal: Paulo Cezar Rebuli (7565/O/OAB-MT), representando Maria Delimar Borges Batista, inventariante de Vano José Batista.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial em que, nesta fase processual, aprecia-se recurso de revisão contra o Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara;

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

9.1. conhecer do presente recurso de revisão, para, no mérito, dar-lhe provimento, de modo a tornar insubsistente a multa aplicada ao Sr. Vano José Batista (falecido) no item 9.4 do Acórdão 7.074/2020-TCU-1ª Câmara, nos termos do art. 3º, § 2º, da Resolução TCU 178/2005; e

9.2. comunicar esta deliberação à Sra. Maria Delimar Borges Batista (inventariante), à Funasa e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2031-30/26-P.

13. Especificação do quórum:



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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO tagGrupo – CLASSE IV – tagColegiado

TC 026.822/2020-2 [Apenso: TC 020.993/2020-0]

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Município de Guarulhos/SP

Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius, ex-Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde; Gilmar Veloso da Silva, ex-Diretor de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde; José Mário Stranghetti Clemente, ex-Secretário Municipal de Saúde; Luis Fernando Ribeiro de Castro, ex-Secretário Adjunto de Saúde; Wonderson Moreno, Diretor Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde; e Innova-Med Comercial Eireli

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. AQUISIÇÃO SEM LICITAÇÃO DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS. PANDEMIA DE COVID-19. DIRECIONAMENTO. SUPERFATURAMENTO. ENTREGA PARCIAL DO MATERIAL. PAGAMENTO ANTECIPADO. COMPARTILHAMENTO DAS PROVAS OBTIDAS EM INQUÉRITO POLICIAL. CITAÇÃO DE DIVERSOS AGENTES MUNICIPAIS E DA CONTRATADA. REVELIA DA EMPRESA E DE UM GESTOR. ACOLHIMENTO DA DEFESA DOS GESTORES QUE NÃO PARTICIPARAM DA FRAUDE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. REJEIÇÃO DA DEFESA DOS DEMAIS. CONDUTAS DOLOSAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO COMMISSIONADA. INIDONEIDADE DA EMPRESA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada a partir de representação da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas deste Tribunal (Selog) em função de



irregularidades verificadas na Dispensa de Licitação 33/2020, promovida pelo Município de Guarulhos/SP para a aquisição de máscaras cirúrgicas com a utilização de recursos federais.

2. Transcrevo, a seguir, com ajustes de forma, para uma melhor contextualização das questões tratadas neste processo, trecho da primeira instrução de mérito elaborada pela Selog (peça 90):

“[...]
HISTÓRICO

... [As] irregularidades foram identificadas no âmbito do TC 016.867/2020-3, no qual consta relato oriundo de trabalho executado pela Secretaria do TCU no Estado de São Paulo (Sec-SP) no acompanhamento das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento da Covid-19. Naquele momento, estimou-se um sobrepreço de 100% ao comparar os itens com aquisições semelhantes na mesma área geográfica e na mesma época (peça 5, p. 2).

3. Diante disso, a Relatora, Ministra Ana Arraes, restituiu aqueles autos à Selog para que fosse autuada representação com o objetivo de ‘apurar as irregularidades relativas ao contrato firmado pelo Município de Guarulhos com a empresa Innova-Med Comercial - Eireli, a fim de avaliar eventual responsabilização e mensurar possíveis prejuízos na contratação da empresa’, bem como para que fosse realizada a ‘audiência dos responsáveis e oitiva da empresa, nos termos do art. 250, incisos IV e V, do Regimento Interno do TCU’ (peça 5, p. 2).

4. Na instrução do TC 020.993/2020-0 (peça 22) foi relatado, inicialmente, o histórico do presente caso, transcrito a seguir com referência às peças daqueles autos:

a) em 12/3/2020, foi realizada uma solicitação de contratação emergencial de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis, pela Divisão Técnica de Gestão Planejamento de Medicamento e Insumos da Secretaria de Saúde do Município (SMS) de Guarulhos/SP, informando que o estoque do almoxarifado era de 96.850 itens naquela data (peça 4, p. 1 a 3);

b) em 16/3/2020, o Decreto Municipal 36.711 declarou situação de emergência no Município de Guarulhos/SP e estipulou que ficavam dispensadas as licitações para aquisições necessárias ao enfrentamento do coronavírus (peça 11, p. 109). Ressalte-se que a referida possibilidade de dispensa já estava prevista na Lei 13.979, de 6/2/2020;

c) em 20/3/2020, a cotação de preço foi concluída pelo Departamento de Licitações e Contratos da SMS de Guarulhos/SP (peça 5, pp. 61 a 63);

d) em 23/3/2020, foram emitidos os seguintes empenhos pela SMS de Guarulhos/SP: 5941/2020, 5942/2020, 5944/2020, 5946/2020, 5948/2020, 5950/2020 e 5954/2020, em favor da empresa Innova-Med Comercial Eireli EPP (CNPJ 15.764.118/0001-63), para o fornecimento de máscaras cirúrgicas, com preço unitário de R\$ 6,20, mediante dispensa de licitação (peça 8);

e) o parecer jurídico sobre a contratação foi emitido somente no dia seguinte, em 24/3/2020, no qual o procurador responsável se abstém de analisar o mérito da pesquisa de preços efetuada (peça 11, p. 184). No mesmo dia (24/3/2020), por recomendação do parecer jurídico, foi remetido e-mail à empresa solicitando documentação complementar, tais como contrato social, alvará de funcionamento e comprovação de registro da empresa na Anvisa (peça 11, p. 192). Por decisão do Departamento Administrativo, o processo prosseguiu sem a juntada desses documentos faltantes (peça 11, p. 200);

f) ainda em 24/3/2020, o Departamento Administrativo da Saúde emite parecer favorável à contratação da empresa Innova-Med para o fornecimento das máscaras, ressaltando a escassez do item no mercado como justificativa para a aquisição acima dos valores praticados em compras anteriores da Secretaria (peça 11, pp. 160 e 161). No mesmo dia, o Secretário da Saúde ratifica o parecer do Departamento Administrativo e encaminha os autos para a realização da dispensa de licitação para a contratação da Innova-Med (peça 11, p. 162);

g) em 25/3/2020, o Secretário de Saúde do Município emitiu despacho autorizando a dispensa de licitação (peça 11, p. 201) e o fornecimento (peça 11, pp. 202 a 203). Nesse mesmo dia, a empresa remeteu e-mail informando que o pagamento deveria ser antecipado, devido ao ‘grande volume de procura e mercadoria insuficiente para atender toda a demanda’ (peça 11, p. 210);

h) em 26/3/2020, o Secretário da Saúde do Município autorizou a liquidação e o pagamento antecipado, até o limite do valor empenhado (peça 11, p. 229);

i) no mesmo dia (26/3/2020), os empenhos foram liquidados (peça 11, p. 230) e pagos (peça 9), no montante de R\$ 1.860.000,00, sendo que, desse total, o valor de R\$ 900.000,00 foi lastreado em verbas

federais repassadas pelo Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Municipal de Saúde de Guarulhos/SP;

j) entre os dias 14 e 15/4/2020, notícias veiculadas na mídia relataram possíveis irregularidades na referida compra de máscaras pela Prefeitura de Guarulhos (peça 11, pp. 245 a 253), o que motivou o Prefeito do Município a encaminhar cópia do processo licitatório ao Ministério Público estadual e ao TCE/SP, bem como a abertura de sindicância pela Secretaria de Saúde (peça 11, p. 254);

k) em 22/4/2020, foi ajuizada ação popular perante a 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Guarulhos (Processo 1012354-52.2020.8.26.0224, peças 10 e 11), com pedido de tutela de urgência, em face do município, do Prefeito Municipal, do Secretário Municipal da Saúde e da empresa Innova-Med, na qual se questiona a legalidade da contratação em comento. Foi solicitada a concessão de liminar para bloquear as contas bancárias da empresa, bem como a quebra do seu sigilo bancário para verificar o caminho que o dinheiro percorreu e o possível beneficiário final;

l) em 7/5/2020, foi informado o bloqueio das contas bancárias da empresa Innova-Med, via Bacen-jud, bloqueando junto ao Banco Santander apenas a quantia existente, isto é, de R\$ 177.033,45 (peça 11, p. 314);

m) em 12/5/2020, no âmbito da ação popular, foi deferida a busca e apreensão de exemplares das máscaras, na quantia de 1 caixa lacrada, contendo as máscaras objeto da contratação, acompanhado de uma via das notas fiscais dos produtos (peça 11, pp. 342 e 343). Registre-se que o autor da ação popular requereu a busca e apreensão para ser comprovado que o produto não vale o que foi pago (peça 11, p. 328); e

n) em 2/6/2020, ante a concessão do efeito ativo ao Agravo de Instrumento 2098136-03.2020.8.26.0000, que determinou a quebra de sigilo bancário da empresa Innova-Med, a ação popular passou a tramitar sob segredo de justiça (peça 10, p. 1).

Das irregularidades

5. A partir desse relato, aquela instrução passou a analisar os indícios de irregularidades identificados no caso, relativos ao preço contratado expressivamente superior aos preços referenciais de mercado e ao pagamento antecipado sem a exigência de garantias.

Preço contratado expressivamente superior aos preços referenciais de mercado

6. Sobre os preços, esta unidade técnica pontuou que foram pesquisadas no Painel de Preços do Governo Federal outras aquisições realizadas com recursos federais, no período de março a abril de 2020, com a mesma especificação (máscara cirúrgica, tipo não tecido, 3 camadas), na região Sudeste. O resultado foi uma mediana de preços unitários de R\$ 3,37 e uma média de R\$ 4,66 (peça 16).

7. Além disso, a fim de buscar uma referência local para o preço do item, pesquisou-se na Bolsa Eletrônica de Compras da Administração Pública do Estado de São Paulo. O resultado foi uma mediana de R\$ 2,10 e uma média de R\$ 2,26, considerando o período de 7/12/2019 a 8/6/2020 (peça 17, p. 1). Restringindo a análise para as compras efetuadas em março e abril de 2020, a mediana vai para R\$ 3,45 e a média para R\$ 2,96 (peça 17, p. 4).

8. Concluiu-se, naquela oportunidade, que o valor empenhado, liquidado e pago pelo Município de Guarulhos foi 84% superior à mediana das aquisições federais e 80% superior à mediana das aquisições do Estado de São Paulo no mesmo período. Tomando-se o valor das médias como referência, a elevação de preços foi de 33% em relação às compras federais e de 109% sobre as compras do Estado. Considerando que os referenciais de preço utilizados na comparação estavam submetidos às mesmas condições de escassez de mercado, uma elevação tão significativa não poderia ser admitida, estando caracterizado, assim, o superfaturamento. Detalhe é que a própria Innova-Med, também em março de 2020, forneceu máscaras cirúrgicas para o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, no Rio de Janeiro, gerido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, a um valor unitário de R\$ 4,80 (peça 18), o que reforçaria o abuso do preço praticado na contratação em análise e a antieconomicidade do ato que autorizou a compra, assim como da pesquisa de preços que o subsidiou.

9. Salientou-se, ainda, que, na cotação de preços inicial efetuada pela SMS de Guarulhos, finalizada em 16/3/2020, somente três empresas apresentaram propostas: (i) Cirúrgica KD Ltda., (ii) Live Comércio de Material Hospitalar Eireli, e (iii) Papa Lix Plásticos e Descartáveis Ltda. (peça 9, p. 29), sendo que somente após a apresentação dos preços por essas empresas é que foi feita cotação junto à Innova-Med, em 19/3/2020 (peça 9, p. 55). Em consulta ao sistema CNPJ, constatou-se vínculo de parentesco entre as pessoas físicas associadas às empresas Cirúrgica KD e Live Comércio (Marli Murcia Issa, sócia da Cirúrgica KD, é mãe de Débora Murcia Issa, sócia da Live Comércio) - peça 19, pp. 1 e 2. Já a empresa

Papa Lix, conforme imagens disponíveis no site da empresa (www.papalix.com.br), parecia não trabalhar com fornecimento de máscaras cirúrgicas (peça 19, p. 3). Tais constatações, associadas ao fato de que, ao apresentar sua proposta, a Innova-Med já conhecia os valores das demais, demonstrariam a fragilidade da cotação de preços efetuada pela SMS de Guarulhos, reforçando ainda mais a irregularidade em análise.

Pagamento antecipado sem a exigência de garantias

10. Sobre o pagamento antecipado sem a exigência de garantias, pontuou-se que o Secretário Municipal da Saúde de Guarulhos autorizou o pagamento antecipado da despesa por solicitação da empresa Innova-Med.

11. Destacou-se que, segundo os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, o pagamento da despesa somente deverá ser efetuado após sua regular liquidação, o que, como regra, ocorre com a entrega do material à Administração. Não obstante, a jurisprudência do TCU entende que o pagamento antecipado não é totalmente vedado pelo ordenamento jurídico, sendo, porém, admitido apenas em situações excepcionais. Para o Tribunal, a possibilidade de pagamento adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias (Acórdão 3.614/2013-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).

12. Porém, não havia informação no processo de contratação de que teriam sido exigidas garantias à Innova-Med. Ao contrário, a empresa demandou o pagamento antecipado em 25/3/2020, após sua contratação ter sido autorizada pelo Secretário da Saúde em 24/3/2020 e, já no dia seguinte, em 26/3/2020, o pagamento foi efetuado, no valor total da contratação.

13. Mencionou-se, ainda, a Medida Provisória 961, de 6 de maio de 2020, editada pelo Governo Federal no bojo das medidas de enfrentamento ao coronavírus, a qual, em seu art. 1º, inciso II, autorizava pagamentos antecipados das licitações e nos contratos, desde que: (i) representasse condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou (ii) propiciasse significativa economia de recursos. Não obstante, o art. 1º, § 1º, inciso I, da MP 961/2020 determinava que a Administração deveria prever a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta. Tal condição também não foi observada no caso em análise. Ao contrário, o que foi formalizado no processo de contratação é que os pagamentos seriam efetuados no 'prazo de 30 dias contados do recebimento da nota fiscal devidamente atestada pela UR'.

14. Destacou-se que a aludida medida provisória, no art. 1º, § 2º, dava tal importância às garantias no caso de pagamento antecipado que autorizava a ampliação dos limites previstos na Lei 8.666/1993 (de 5% e 10%) para até 30% do valor do objeto. Entretanto, não foram identificadas evidências de que alguma das cautelas previstas na norma fora adotada pela SMS de Guarulhos/SP.

15. Dessa forma, entendeu-se caracterizada a irregularidade consistente no pagamento antecipado sem a constituição de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto e sem previsão no instrumento formal de adjudicação direta, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; art. 1º, inciso II e §§ 1º e 2º, da Medida Provisória 961/2020 e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 3.614/2013-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, Acórdão 769/2013-Plenário, Relator: Marcos Bemquerer, Acórdão 1.160/2016-Plenário, Relator: Augusto Nardes, entre outros).

Situação agravante

16. A referida irregularidade seria agravada pelo fato de que, segundo informações prestadas pela SMS de Guarulhos/SP, até aquele momento haviam sido entregues 270.000 das 300.000 máscaras adquiridas, tendo sido aberto um processo administrativo para aplicar penalidade à empresa. Concluiu-se, então, que a ausência de garantias possibilitou a ocorrência de um prejuízo ao erário correspondente ao valor pago pelas 30.000 máscaras não entregues.

17. Ainda, pontuaram-se inconsistências no sentido de que empresa Innova-Med aparentava não ter capacidade operacional para fazer frente ao objeto da contratação (fornecimento de 300.000 máscaras por R\$ 1.860.000,00), agravando as irregularidades identificadas anteriormente.

Débito apurado

18. Assim, foi proposta a conversão dos autos e a citação dos responsáveis pelo seguinte débito apurado, conforme excerto da instrução precedente (peça 22, pp. 8-9):

Valor do débito

30. Conforme análise empreendida nos tópicos anteriores, as duas irregularidades identificadas, agravadas pelas inconsistências cadastrais da Innova-Med, causaram prejuízo ao erário, sendo necessário, portanto, determinar o valor do débito. No primeiro caso (preço contratado

expressivamente superior aos preços referenciais de mercado), o débito será calculado por estimativa, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU; já no segundo caso (pagamento antecipado sem a exigência de garantias), o débito será calculado por verificação, nos termos do art. 210, § 1º, inciso I, do Regimento Interno/TCU.

31. Em relação à irregularidade I, tem-se que, de acordo com o art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, a apuração do débito poderá ser feita por estimativa quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

32. No caso, entende-se que as referências de preço retiradas dos sites de transparência dos Governos Federal e Estadual (itens 12 a 14 desta instrução) são meios confiáveis para se estimar o superfaturamento e, conseqüentemente, o valor do débito. Para que seja atendida a condição de estimar quantia que seguramente não exceda o real valor devido, será considerada a diferença entre o valor pago pelo Município de Guarulhos (R\$ 6,20) e a média das compras federais (R\$ 4,66), por ser o parâmetro de maior valor encontrado. Não será utilizado como parâmetro o preço da compra anterior efetuada pelo Município de Guarulhos, de R\$ 0,11, tendo em vista as variações excepcionais provocadas no mercado pelo coronavírus.

33. É importante ressaltar que o débito aqui apurado corresponde apenas ao superfaturamento sobre os pagamentos lastreados em recursos federais, no valor R\$ 900.000,00, o que corresponde a 48,39% do valor total da compra (R\$ 1.860.000,00 para 300.000 unidades de máscara). Ademais, considera apenas o valor correspondente ao quantitativo de máscaras entregues (270.000 unidades), vez que o débito correspondente à quantidade não entregue será calculado mais adiante.

34. Com base nesses quesitos, o débito apurado pelo superfaturamento devido à diferença de preços das máscaras entregues é de, no mínimo, R\$ 201.205,62, a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde, conforme memória de cálculo a seguir:

Tabela 1 – Memória de cálculo do débito pela diferença de preços

Valor unitário pago (A)	Valor unitário referência (B)	Superfaturamento por unidade (C) = (A) – (B)	Superfaturamento (D) = (C)*270.000	Débito com recursos federais (E) = (D)*48,39%
R\$ 6,20	R\$ 4,66	R\$ 1,54	R\$ 415.800,00	R\$ 201.205,62

35. Em relação à irregularidade II, o valor do débito corresponde ao superfaturamento pelo valor efetivamente pago pelas 30.000 máscaras não entregues, proporcionalmente à participação dos recursos federais na compra (48,39%).

36. Com base nesses quesitos, o débito apurado é de R\$ 90.005,40, a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde, conforme memória de cálculo a seguir:

Tabela 2 – Memória de cálculo do débito pelo pagamento por materiais não entregues

Valor unitário pago (F)	Quantidade não entregue (G)	Superfaturamento (H) = (F)*(G)	Débito com recursos federais (I) = (H)*48,39%
R\$ 6,20	30.000	R\$ 186.000,00	R\$ 90.005,40

37. Somando os débitos correspondentes às duas irregularidades, chega-se a um montante de R\$ 291.211,02 a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde, tendo como data-base o dia 26/3/2020, data do pagamento efetuado à Innova-Med.

37.1 Ressalte-se que, se houver comprovação da entrega das 30.000 máscaras faltantes, o débito relativo à irregularidade II será elidido, mas o débito relativo à irregularidade I deverá ser calculado considerando a quantidade de 300.000 máscaras, e não de 270.000, totalizando R\$ 223.561,80 (R\$ 1,54*300.000*48,39%).

Condutas

19. A instrução precedente atribuiu responsabilidade pelas irregularidades a José Mário Stranghetti Clemente, na condição de Secretário Municipal da Saúde, e Fernando Augusto Correia Barbosa, na condição de Assistente de Gestão Pública responsável pela pesquisa de preços, e à empresa Innova-Med Comercial Eireli EPP.

20. No entanto, após considerações acerca das condutas e dos responsáveis, a Relatora, no voto condutor do Acórdão 1.906/2020-Plenário (peça 4), optou por não incluir Fernando Augusto na citação e, por outro lado, incluir, como responsáveis, Wonderson Moreno, diretor do Departamento Financeiro da Saúde, por ter solicitado nova pesquisa de preços com evidências de direcionamento à Innova-Med



Comercial Eireli, e Arnaldo Alberto Bastos Dullius, diretor do Departamento Administrativo da Saúde, por ter autorizado a questionada antecipação de pagamento.

21. Dessa forma, procedeu-se à citação dos responsáveis delineada pelo acórdão em questão (peça 2), nos seguintes termos:

Irregularidade 1:

Valor histórico: R\$ 201.205,62, em 26/3/2020;

Dispositivos violados: art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993;

Responsáveis: José Mário Stranghetti Clemente, secretário municipal da Saúde de Guarulhos/SP, Wonderson Moreno, diretor do Departamento Financeiro da Saúde, e Innova-Med Comercial Eireli;

Condutas: contratação, no âmbito do PA 18249/20-SS, do fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis, das quais foram entregues 270.000, ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período, caracterizando a prática de ato antieconômico, que possibilitou a ocorrência de superfaturamento na contratação, nos termos do art. 25, § 2º, da Lei 8.666/1993, situação agravada pelas evidências de montagem da pesquisa de preços de forma a direcionar a compra para empresa que não deteria capacidade operacional para cumprir o objeto ajustado.

Irregularidade 2:

Valor histórico: R\$ 90.005,40, em 26/3/2020;

Dispositivos violados: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 1º, inciso II e § 2º, da Medida Provisória 961/2020 e jurisprudência do TCU (Acórdãos 769 e 3.614/2013 e 1.160/2016-Plenário, entre outros);

Responsáveis: José Mário Stranghetti Clemente, secretário municipal da Saúde de Guarulhos/SP, Arnaldo Alberto Bastos Dullius, diretor do Departamento Administrativo da Saúde, e Innova-Med Comercial Eireli;

Condutas: não entrega/recebimento de 30.000 máscaras cirúrgicas descartáveis, pagas antecipadamente no âmbito do PA 18249/20-SS, sem a constituição de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto e sem haver previsão da possibilidade da antecipação do pagamento nos instrumentos formais da contratação.'

22. Além disso, procedeu-se a solicitação de informações junto à Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado de São Paulo a respeito da existência de inquérito e/ou eventuais ações de controle/fiscalização sobre o processo de dispensa de licitação em questão. No entanto, não houve disponibilização de tais documentos (peças 78-85).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 71/2012

Verificação de Eventual Prejuízo ao Contraditório e à Ampla Defesa

23. Verifica-se que não há prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN-TCU 71/2012, modificada pela IN-TCU 76/2016), pois os recursos transferidos e as despesas impugnadas referem-se aos exercícios de 2020, e os responsáveis foram devidamente citados sobre as irregularidades no mesmo exercício (peça 69).

Valor de Constituição da TCE

24. Verifica-se, também, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) no valor total de R\$ 291.211,02 é superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN-TCU 71/2012, modificada pela IN-TCU 76/2016.

Verificação da Existência de Outros Débitos

25. Em atenção ao comando contido no item 9.4 do Acórdão 1.772/2017-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, e em atendimento ao disposto no art. 6º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, informa-se que não foi constatada existência de outros débitos imputáveis aos responsáveis arrolados nestes autos.

Verificação do Prazo de Prescrição da Pretensão Punitiva

26. Observa-se não ter ocorrido a prescrição da pretensão punitiva por parte do TCU que, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 1.441/2016-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler), subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, qual seja, dez anos contados a partir

da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil. As irregularidades discutidas nesta TCE ocorreram no exercício de 2020, portanto há menos de 10 anos, bem como houve a interrupção do prazo prescricional em 22/7/2020, em razão do Acórdão 1.906/2020-Plenário que determinou a citação dos responsáveis (peça 2).

EXAME TÉCNICO

1 - Citação da empresa Innova-Med Comercial Eireli - CNPJ: 15.764.118/0001-63

27. A empresa Innova-Med Comercial Eireli, citada por via editalícia, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que, antes da citação por edital, foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável.

28. No caso vertente, a citação da empresa (peças 33) se deu em endereço proveniente de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (peça 25). Diante do insucesso na entrega do ofício no referido endereço da empresa (peça 36), promoveu-se a citação por edital publicado no Diário Oficial da União (peças 45 e 47).

29. Já a citação do representante legal da empresa (peça 43), a partir de pesquisa de endereço realizadas pelo TCU (peça 37), resultou no recebimento do expediente (peça 56) sem haver, no entanto, apresentação das devidas alegações de defesa.

30. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida empresa responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

31. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, nas manifestações adiante dos demais responsáveis, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

2 - Citação de José Mário Stranghetti Clemente, Wonderson Moreno e Innova-Med Comercial Eireli pela irregularidade 1

32. José Mário Stranghetti Clemente e Wonderson Moreno tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos (peças 32 e 44, respectivamente), conforme documentos constantes, respectivamente, das peças 35 e 49, tendo apresentado suas alegações de defesa relativas à irregularidade 1, conforme documentação integrante das peças 60 e 63-68, respectivamente.

33. A empresa não apresentou alegações de defesa.

Argumentos apresentados

34. As alegações de defesa de José Mário e Wonderson foram apresentadas por meio dos mesmos procuradores, com argumentos similares que buscam descaracterizar o superfaturamento apurado por meio da condição excepcional vivenciada, na qual se identificaram grandes variações nos preços praticados por vários órgãos da Administração Pública, bem como a ocorrência de diversas contratações fracassadas e desertas, ante à escassez do produto no mercado, o que refletiria nos preços, conforme argumentos e relatos resumidos a seguir, extraídos da peça 60, referente às alegações de José Mário Stranghetti Clemente:

a) no auge do surto de coronavírus, os estados e municípios enfrentaram escalada nos preços das máscaras e demais equipamentos para contenção da pandemia. Assim, foi instaurado o Processo Administrativo 18.249/2020, para aquisição de máscaras cirúrgicas, no qual foram enviados 211 e-mails a aproximadamente 146 fornecedores. A pesquisa de preços foi realizada pela Divisão de Compras e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos e apenas três empresas enviaram propostas. Além disso, foram verificados preços praticados pela Aeronáutica e pelas Lojas Americanas, sendo obtido o seguinte mapa de preços (peça 60, pp. 4-5):

Fonte	Preço
Cirúrgica KD	R\$ 6,50
Papalix	R\$ 7,00
Live Healtchar	R\$ 8,00
Banco de Preços Aeronáutica	R\$ 7,15
Lojas Americanas	R\$ 8,96

b) o processo foi enviado para o Departamento Financeiro da Saúde e para o Departamento de Licitações e Contratos, sendo elaborado novo mapa de preços com o valor de R\$ 6,20 da empresa Innova-Med. Uma vez verificada a regularidade da empresa e o menor preço ofertado, o processo foi homologado (peça 60, pp. 6-7);

c) em consulta ao Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE/SP), de 9/4/2019, verificou-se aquisição de máscara pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação pelo valor de R\$ 8,64 (peça 60, pp. 10-

11);

d) também foram verificadas contratações do Ministério da Saúde, com variações do valor unitário de R\$ 0,96 a R\$ 2,08, no mês de março de 2020, representando oscilação de 116,67% no preço de máscaras. Além disso, foram verificadas contratações da Prefeitura Municipal de São Paulo com variações de R\$ 0,12 a R\$ 3,80, entre março e abril daquele ano, representando oscilação de 3.067% (peça 60, pp. 11-12);

e) já em consulta à Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo (BEC), foram observadas variações de preços em máscaras com três códigos distintos: i) Código 2328941 com variação de R\$ 3,55 a R\$ 5,60, a caixa com 50 unidades, entre out./2019 e abr./2020; ii) Código 2303620 com variação de R\$ 0,42 a R\$ 4,80, entre mar./2019 e set./2020; e iii) Código 4515021 com preços variando de R\$ 6,90 e R\$ 7,49 (peça 60, pp. 13-16);

f) em outra consulta ao DOE/SP, há menção a preços praticados da ordem de R\$ 5,30 e R\$ 4,73, sendo que o preço de R\$ 5,30 foi praticado pela mesma empresa que detinha a ata de registro de preços firmada com a Secretaria de Saúde de Guarulhos no valor de unitário de R\$ 0,11 (peça 60, pp. 16-17);

g) em seguida, apresenta novas consultas ao DOE/SP que demonstrariam diversos processos licitatórios desertos e fracassados para aquisição de máscaras (peça 60, pp. 17-22);

h) considerando que as 300.000 unidades seriam insuficientes para atendimento da demanda, foi publicado o Pregão Eletrônico 154/2020, de 22/5/2020, para aquisição de 450.000 máscaras (peça 60, p. 22), no qual todas as empresas participantes (38 no lote 1 e 31 no lote 2) foram desclassificadas por não atenderem os requisitos técnicos e demais normas do edital (peça 60, p. 23);

i) posteriormente, em 24/6/2020, a partir do Pregão Eletrônico 182/2020, foram adquiridas 80.000 máscaras com valores unitários de R\$ 2,99 para o lote 1 e R\$ 1,04 para o lote 2 (peça 60, p. 27); e

j) em 3/7/2020, foi reaberto o Pregão Eletrônico 154/2020, dessa vez concluídos com valores homologados de R\$ 1,04 para o lote 1 e R\$ 0,8194 para o lote 2 (peça 60, p. 28).

35. Após essas considerações sobre os preços, a defesa do responsável alega que a empresa Innova-Med estaria sendo apenada com advertência e multa no valor de R\$ 193.601,82 pelo atraso na entrega de 25.500 máscaras, conforme publicação no Diário Oficial do Município de Guarulhos (peça 60, pp. 28-29).

36. As alegações de defesa de Wonderson Moreno basicamente repetem as alegações de José Mário Stranghetti Clemente no tocante aos preços praticados (peça 63, pp. 3-31).

37. Apesar de esta conduta não ter sido imputada a Wonderson Moreno, a sua peça de defesa justifica o pagamento antecipado como uma condição imposta pelo fornecedor que ofertou o melhor preço.

38. O responsável frisa também que todas as 300.000 máscaras foram recebidas, porém 26.000 foram reprovadas tecnicamente, conforme laudos apresentados pela Secretaria de Saúde (peça 63, p. 32).

39. Sobre o agravante de montagem da pesquisa de preços de forma a direcionar a compra para empresa que não deteria capacidade operacional para cumprir o objeto ajustado, alega que a aquisição foi feita de forma séria, idônea e regular, o que afastaria a alegação de direcionamento (peça 63, p. 33).

3- Citação de José Mário Stranghetti Clemente e Arnaldo Alberto Bastos Dullius pela irregularidade 2.

40. José Mário Stranghetti Clemente e Arnaldo Alberto Bastos Dullius tomaram ciência dos ofícios que lhes foram remetidos (peças 32 e 31, respectivamente), conforme documentos constantes, respectivamente, das peças 35 e 34, tendo apresentado suas alegações de defesa relativas à irregularidade 2, conforme documentação integrante das peças 60 e 62, respectivamente.

41. A empresa não apresentou alegações de defesa.

Argumentos apresentados

42. A defesa de José Mário Stranghetti Clemente, constante da peça 60 e detalhada acima, não abordou a conduta relativa à não entrega/recebimento de 30.000 máscaras pagas antecipadamente, sem a constituição de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto e sem haver previsão da possibilidade da antecipação do pagamento nos instrumentos formais da contratação.

43. Já a defesa de Arnaldo Alberto Bastos Dullius repete os argumentos dos demais responsáveis no tocante aos preços praticados (peça 62, pp. 3-31).

44. Quanto ao pagamento antecipado, alega que foi uma condição exigida pelo fornecedor. Menciona parecer publicado em 5/5/2020, em sítio especializado, sobre a possibilidade desse procedimento e justifica que a antecipação do pagamento se deu por se tratar da única alternativa possível naquele cenário, em que haveria notória escassez de insumos (peça 62, pp. 32-36).

45. Ainda, reitera que todas as 300.000 máscaras foram recebidas, porém 26.000 foram reprovadas tecnicamente ensejando a aplicação de penalidade (peça 62, p. 36).

4- Elementos adicionais de defesa

46. No âmbito do TC 020.993/2020-0, o município de Guarulhos/SP interpôs pedido de reexame (peças 72-75) em face do Acórdão 1.906/2020-Plenário. Da análise desse pedido, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.794/2020-Plenário, Relatora: Ministra Ana Arraes (peça 76), no qual determinou o recebimento do pedido de reexame como mera petição e o aproveitamento da documentação juntada na análise da defesa dos responsáveis a ser feita neste processo de tomada de contas especial. Isso porque o Regimento Interno/TCU estabelece não caber, ressalvados os embargos de declaração, recurso de decisão que converte processo em tomada de contas especial ou determina sua instauração ou a realização de citação, entre outras hipóteses.

47. Da análise da peça principal desse pedido, observam-se os mesmos argumentos constantes das alegações de defesa supramencionadas no tocante aos preços praticados (peça 72, pp. 10-39).

48. Além disso, verificam-se informações sobre a entrega das máscaras adquiridas (peça 72, pp. 39-42), acompanhadas de documento que atestaria o recebimento dos produtos (peça 75). No entanto, há também menção sobre a aplicação de penalidade em razão inadimplência na entrega de 25.500 máscaras (peça 72, pp. 40)

49. Adiante, o documento em questão apresenta justificativas para o procedimento adotado, destacando que a Administração não poderia, em hipótese alguma, deixar de fornecer os materiais de proteção aos seus servidores e pacientes, que, no combate da pandemia, se encontravam na linha de frente, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e, de modo geral, todos que se encontravam envolvidos no combate ao Covid-19.

50. Assim, as falhas deveriam ser analisadas à luz do disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: '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'.

51. Nesse sentido, alega que, considerando o estado de necessidade da Administração, as comprovadas dificuldades para a aquisição das máscaras e a imperiosa necessidade de proteção à vida e à saúde pública, não se podia, no caso em tela, exigir do gestor público conduta diversa da imediata aquisição das máscaras, sob pena de arriscar a vida e a saúde pública, vulnerando, assim, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Além disso, não se vislumbraria erro grosseiro, atuação com o propósito de lesar o erário nem má-fé, motivos pelos quais não haveria que se falar em aparente ausência de justificativa para a aquisição das máscaras. (peça 72, pp. 41-42).

52. Por fim, transcreve contestação apresentada no âmbito da Ação Popular 1012354-52.2020.8-26.0224, que reforça os argumentos acerca da legalidade e legitimidade dos atos que resultaram na contratação questionada (peça 72, pp. 43-53) e conclui alegando que as falhas relativas ao pagamento antecipado não teriam ocasionado prejuízo, tendo em vista a entrega dos produtos e que, pelo mesmo motivo, não haveria que se falar em ausência de capacidade operacional da contratada (peça 72, pp. 53-54).

5- Análise

53. Tendo em vista a similaridade das alegações de defesa dos responsáveis, a análise quanto à existência do débito e à responsabilização pelas condutas será efetuada conjuntamente neste tópico.

Das irregularidades e do débito

54. As alegações de defesa apresentadas são insuficientes para afastar as irregularidades e o débito apurado.

55. Quanto à contratação por preço superior aos referenciais de mercado, os gestores arrolados se limitam a apresentar várias contratações listadas nas alíneas 'a' a 'j' do item 34 supra, as quais demonstrariam a alta dos preços praticados, as dificuldades enfrentadas para contratações e a oscilação dos preços.

56. De fato, há naqueles documentos menção a contratações de valores elevados como se verifica, por exemplo, na alínea 'c', com valor de R\$ 8,64 (compra realizada em 2019, antes da pandemia), e na alínea 'e' com valores de R\$ 6,90 e R\$ 7,49. Entretanto, além de pontuais, não se sabe se são produtos e preços comparáveis com os ora tratados, no que se refere às especificações e às unidades de medida (caixa ou unidade).

57. Por outro lado, há nessas mesmas alegações menção a preços bastante inferiores àqueles praticados pela empresa Innova-Med junto à Prefeitura de Guarulhos, como se vê, por exemplo, na alínea 'd' (R\$ 0,12 a R\$ 3,80), apesar da alegada oscilação de preços, e nas alíneas 'i' e 'j', que demonstram o

retorno dos preços a patamares bem inferiores já em junho (R\$ 1,07 e R\$ 2,99) e julho (R\$ 0,81 e R\$ 1,04) de 2020.

58. Além disso, a mera apresentação pontual de outros preços praticados acima do comumente realizado não basta como justificativa para afastar a ocorrência de sobrepreço e consequente superfaturamento na aquisição em tela.

59. Conforme detalhado na instrução precedente, foram pesquisadas no Painel de Preços do Governo Federal outras aquisições realizadas com recursos federais, no período de março a abril de 2020, com a mesma especificação (máscara cirúrgica, tipo não tecido, 3 camadas), na região Sudeste. O resultado foi uma mediana de preços unitários de R\$ 3,37 e uma média de R\$ 4,66 (peça 16).

60. Ainda, a fim de buscar uma referência local para o preço do item, pesquisou-se na Bolsa Eletrônica de Compras da Administração Pública do Estado de São Paulo. O resultado foi uma mediana de R\$ 2,10 e uma média de R\$ 2,26, considerando o período de 7/12/2019 a 8/6/2020 (peça 17, p. 1). Restringindo a análise para as compras efetuadas em março e abril de 2020, a mediana vai para R\$ 3,45 e a média para R\$ 2,96 (peça 17, pp. 4 a 6).

61. A pesquisa ampliada realizada por esta unidade técnica, com utilização de medidas estatísticas, confere muito maior comparabilidade que a apresentação de alguns poucos valores individualizados, que sugerem apenas desvios em relação a essas medidas, e podem, inclusive, indicar outras contratações com preços abusivos.

62. É importante destacar que a utilização da média sofre influência dos valores destoantes como, por exemplo, os preços abusivos eventualmente praticados. Ainda assim, no caso concreto, o que se verifica é que as médias apuradas no painel de preços do Governo Federal, no valor de R\$ 4,66, e na Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo, no valor de R\$ 2,96, são bastantes inferiores ao contratado pelo Município de Guarulhos, mesmo considerando a influência de eventuais valores destoantes na verificação estatística.

63. Além disso, de todas as medidas adotadas, esta unidade técnica adotou postura conservadora, utilizando a média de maior valor, sendo que, conforme dito, esta medida sofre a influência de eventuais preços praticados a maior e obtidos na pesquisa.

64. Tais fatos evidenciam o sobrepreço/superfaturamento praticado.

65. Poder-se-ia esperar que a empresa contratada apresentasse eventuais justificativas para os preços elevados, em decorrência, por exemplo, da demonstração da elevação dos custos de aquisição junto ao fabricante ou da influência do frete e outros custos logísticos no preço formado.

66. Essa fundamentação estava prevista, inclusive, no § 3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020, cuja redação então vigente era:

‘§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória 926, de 2020)’

67. No entanto, a empresa citada permaneceu silente e, não havendo justificativas outras para o preço notadamente superior aos referenciais de mercado, não se vislumbra o afastamento da ocorrência de superfaturamento.

68. Quanto ao pagamento antecipado, as peças de defesa afirmam basicamente que foi uma condição exigida pelo fornecedor e que era a única alternativa possível naquele cenário, em que haveria notória escassez de insumos. Ainda, mencionam um parecer publicado em sítio especializado, em 5/5/2020, sobre a sua possibilidade, conforme já relatado nesta instrução (item 43).

69. O que se questiona nestes autos é a ausência de garantias e outras medidas de resguardo da Administração frente a exigência de pagamento da antecipado pela fornecedora dos insumos. Como não houve manifestação dos responsáveis sobre isso, persistem as irregularidades apontadas na citação.

70. No tocante ao débito, há que se considerar a informação constante da peça 75, apresentada em sede de pedido de reexame e recebida como elemento adicional de defesa, no sentido de que as 300.000 máscaras teriam sido entregues. Presumindo-se a veracidade da informação prestada pelo órgão municipal, o débito a ser imputado deveria se referir ao superfaturamento identificado considerando a totalidade das máscaras adquiridas, de acordo com metodologia descrita na instrução de peça 22.

71. Ocorre que os próprios responsáveis afirmam em suas alegações de defesa que 26.000 (em algumas passagens citam 25.000 e 25.500) unidades foram reprovadas tecnicamente, conforme laudo da Secretaria

de Saúde, mencionado à peça 62, p. 36.

72. Considerando essa relevante informação, o débito deve ser calculado segundo a metodologia estabelecida na instrução anterior, apenas com a alteração do quantitativo de 30.000 máscaras não entregues para 26.000 consideradas reprovadas e considerando o superfaturamento em relação a 274.000 unidades, nos seguintes moldes:

a) Parcela referente ao superfaturamento devido à diferença de preços das unidades entregues:

Valor unitário pago (A)	Valor unitário referência (B)	Superfaturamento por unidade (C) = (A) – (B)	Superfaturamento (D) = (C)*274.000	Débito com recursos federais (E) = (D)*48,39%
R\$ 6,20	R\$ 4,66	R\$ 1,54	R\$ 421.960,00	R\$ 204.186,44

b) Memória de cálculo do débito pelo pagamento por materiais considerados não entregues:

Valor unitário pago (F)	Quantidade não entregue (G)	Superfaturamento (H) = (F)*(G)	Débito com recursos federais (I) = (H)*48,39%
R\$ 6,20	26.000	R\$ 161.200,00	R\$ 78.004,68

73. Somando os débitos correspondentes às duas irregularidades, chega-se a um montante de R\$ 282.191,12 a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde, tendo como data-base o dia 26/3/2020, data do pagamento efetuado à Innova-Med.

74. Ressalte-se, sobre esse ponto, que a mera menção à existência de processo de aplicação de penalidade à empresa contratada no âmbito do município não afasta o débito apurado e o dever de reparação, uma vez que são institutos que não se confundem.

Individualização das Condutas

Innova-Med Comercial Eireli EPP (CNPJ 15.764.118/0001-63), empresa contratada

75. Na instrução que deu origem à citação (peça 22, pp. 15-17), foram atribuídas as seguintes condutas à empresa Innova-Med Comercial EIRELI:

‘[Pela irregularidade 1:] apresentar, no âmbito do PA 18249/20-SS da Secretaria Municipal da Saúde do Município de Guarulhos/SP, proposta para o fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período, quando, de acordo com o princípio da economicidade, deveria ter apresentado proposta compatível com os preços praticados no mercado.

[Pela irregularidade 2:] receber pagamento antecipado e deixar de entregar 30.000 máscaras cirúrgicas descartáveis pagas pela Secretaria Municipal da Saúde de Guarulhos/SP no âmbito do PA 18249/20-SS, quando deveria ter cumprido o previsto no contrato, entregando toda a quantidade demandada e recebendo o pagamento em até 30 dias após o ateste das notas fiscais.’

76. Conforme demonstrado nos tópicos precedentes, as alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para afastar as irregularidades relativas ao superfaturamento e ao pagamento antecipado. Dessa forma, dada a revelia da empresa Innova-Med e inexistindo argumentos apresentados por outros responsáveis que lhe sejam favoráveis, propõe-se o julgamento pela irregularidade de suas contas, a condenação em débito pelo valor total apurado de R\$ 282.191,12 e a aplicação da respectiva multa.

José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Secretário Municipal da Saúde

77. Na instrução que deu origem à citação (peça 22, pp. 14, 16 e 17), foram atribuídas as seguintes condutas a José Mário Stranghetti Clemente:

‘[Pela irregularidade 1:] assinar, em 25/3/2020, como Secretário Municipal de Saúde do Município de Guarulhos-SP, no âmbito do PA 18249/20-SS, a Autorização de Fornecimento/Execução de Serviço 33/2020 – DLC, formalizando a contratação da empresa Innova-Med Comercial Eireli para o fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período, quando, de acordo com o princípio da economicidade, o Secretário deveria ter contratado a preços compatíveis com o mercado.

[Pela Irregularidade 2:] assinar, em 25/3/2020, como Secretário Municipal de Saúde do Município de Guarulhos/SP, no âmbito do PA 18249/20-SS, despacho autorizando a emissão de nota de liquidação e pagamentos em favor da empresa Innova-Med Comercial Eireli sem os comprovantes

exigidos pela Lei 4.320/1964, art. 63, § 2º, inciso III, quando, de acordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, art. 1º, inciso II e § 2º, da Medida Provisória 961/2020 e com a jurisprudência do TCU (Acórdão 3.614/2013-Plenário, Acórdão 769/2013-Plenário, Acórdão 1160/2016-Plenário, entre outros), deveria ter exigido da empresa a apresentação de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto, bem como ter feito o pagamento antecipado com base em previsão nos instrumentos formais da contratação, e não por exigência da empresa.'

78. Quanto à culpabilidade entendeu-se, naquele momento, que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois, embora a situação emergencial tenha provocado oscilações no mercado, outros órgãos públicos, federais e estaduais, adquiriram o mesmo produto a preços expressivamente menores, no mesmo período.

79. Além disso, não seria possível afirmar que tenha havido boa-fé do responsável, uma vez que o pagamento antecipado foi feito por exigência da Innova-Med e não por previsão nos instrumentos formais da contratação, sem a constituição de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto. Ressaltou-se, ainda, que a Innova-Med apresentou sua proposta de preços após o término da cotação de preços original, ou seja, já sabendo dos preços propostos pelos demais concorrentes. Ademais, haveria, nos autos, indicação de que a pesquisa de preços foi feita junto a empresas indicadas pela Secretaria da Saúde, entre firmas com vínculo de parentesco entre si ou que não atuam no ramo pertinente ao objeto da contratação, evidenciando que a pesquisa foi direcionada para a contratação da Innova-Med que, logo em seguida, exigiu o pagamento antecipado, sendo atendida prontamente.

80. No tocante ao superfaturamento, apesar de configurada a irregularidade, entende-se que as alegações de defesa apresentam argumentos razoáveis e suficientes para afastar a culpabilidade do de José Mário Stranghetti Clemente.

81. É de pleno conhecimento que no início da pandemia, em meados de março e abril de 2020, foi noticiada a escassez de insumos relacionados à área de saúde como máscaras cirúrgicas e respiradores, bem como a oscilação e aumento dos preços praticados, fosse pelo real aumento dos custos dos produtos ou pelo mero aproveitamento da situação por algumas empresas em função da demanda que crescera substancialmente à época.

82. Nesse sentido, uma análise de eventuais preços elevados contratados pela Administração Pública à época deve levar esses fatores em consideração, assim como a motivação dos atos que resultaram nas aquisições, em consonância, por exemplo, com o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Lindb:

'Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.'

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 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. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei 13.655, de 2018)'

83. É razoável crer que as notícias sobre a disseminação do vírus e os posteriores decretos relativos à emergência de saúde pública e à pandemia, em conjunto com as notícias referentes à escassez de equipamentos de proteção individual, tenham levado os gestores das mais diversas esferas a uma espécie de corrida em busca de tais produtos, mesmo considerado a oscilação de preços, de forma a resguardar o direito essencial dos cidadãos à saúde.

84. Contudo, conforme já salientado no voto que resultou no Acórdão 1.906/2020-Plenário, a contratação irregular e por preço abusivo não deve ser admitida, mesmo em tempo de pandemia. Nos dizeres da Relatora: *'em momento como o atualmente vivenciado, a população muito necessita do suporte dos entes governamentais, que, para atendê-la no sentido de abrandar-lhe o sofrimento advindo da crise, precisam ser mais cautelosos no uso dos recursos públicos, cada vez mais escassos pelas dificuldades'* (peça 4, p. 2).

85. Assim, na análise do tema, apesar de ser uma questão a ser levada em consideração, apenas a ocorrência das circunstâncias atípicas decorrentes da pandemia não é suficiente para justificar as compras por preços elevados, devendo-se avaliar, também, a adoção das cautelas necessárias no uso dos recursos públicos por parte dos gestores.

86. Nesse sentido, alertando-se que a análise ora efetuada se limita aos elementos formais constantes dos presentes autos, de forma que não há outros elementos para identificação de situações como conluio ou falsificação de documentos, observa-se que a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos, representada pelo seu gestor principal, adotou as cautelas iniciais para buscar preço vantajoso para a aquisição em tela. Isso porque foi solicitada cotação de preços a 146 fornecedores a partir de 211 e-mails enviados – números apresentados pela UJ (peça 74, pp. 6-11) que resultou em não atendimento às solicitações, em respostas informando a incapacidade de fornecimento pelos fornecedores e na apresentação de poucas propostas com valores demasiadamente altos (R\$ 6,50, R\$ 7,00; e R\$ 8,00), conforme consta do processo administrativo da contratação (peça 8, pp. 31-68, e peça 9, pp. 1-27). Esse fato foi observado naquele momento por membro da equipe responsável pela cotação, que asseverou ‘estamos abismados pelo preço. Em compras normais as mesmas máscaras eram vendidas por centavos’ (peça 9, p. 7).

87. Sobre a existência de vínculos entre as empresas que apresentaram cotações, os elementos constantes dos autos não demonstram a ocorrência de direcionamento ou montagem do processo na fase de cotação, tendo em vista que diversas outras empresas foram chamadas para apresentar propostas, conforme se observa no e-mail enviado a extenso rol de potenciais fornecedores de materiais (peça 8, pp. 31-32).

88. A montagem da pesquisa estaria devidamente caracterizada caso o processo já tivesse sido iniciado com as propostas das três empresas, sem qualquer demonstração da forma de obtenção. No entanto, a solicitação de propostas a vários fornecedores, sendo que diversos responderam mesmo que para informar que não dispunham do produto a ser adquirido (peça 8, pp. 49-68), enfraquece a tese de simulação. Além disso, pressupõe-se que a referida mensagem eletrônica tenha sido enviada, considerando que em alguns e-mails de resposta há a reprodução do e-mail encaminhado originalmente pela UJ (peça 8, p. 49, 50, 59, 65, 66 e 67, e peça 9, p. 1).

89. Ressalte-se que essa análise levou em consideração apenas a primeira etapa da cotação, antes da determinação de nova cotação que resultou na escolha da empresa Innova-Med. Nessa primeira etapa, o menor preço obtido foi de R\$ 6,50, conforme mapa de preços à peça 9, p. 29. Já o preço contratado junto à Innova-Med foi de R\$ 6,20.

90. Como exercício hipotético, caso não houvesse a segunda etapa da cotação que resultou na escolha da Innova-Med, a contratação teria sido realizada junto à empresa que apresentou o valor de R\$ 6,50, valor também muito superior ao identificado por essa unidade técnica como parâmetro para o superfaturamento.

91. Assim, apesar de causar estranheza a forma como se deu contratação da Innova-Med, aliada às informações que põem em xeque a capacidade operacional da empresa, não parece ter sido esse o fato definitivo para ocorrência de superfaturamento na contratação. Caso fosse escolhida a empresa que apresentou o preço de R\$ 6,50, também estaria configurado superfaturamento, apesar de um processo de cotação realizado junto a diversos fornecedores, o que pode ser considerado suficiente para demonstrar a cautela dos servidores responsáveis pela cotação realizada, ressaltando-se, novamente, que essa conclusão está adstrita aos elementos formais do processo de contratação.

92. Em suma, os elementos presentes aos autos sugerem que, ao fim dessa primeira etapa do processo de cotação, a Administração se baseou nos preços cotados pelos fornecedores, cabendo ao gestor optar pelas consequências decorrentes de eventual aquisição por preços superiores ou da omissão decorrente da não aquisição dos insumos que foram demandados pela área técnica.

93. Presumindo-se legítima, necessária e essencial a aquisição, acompanhada das devidas cautelas atinentes à busca pela proposta mais vantajosa com a devida motivação nos autos, não se vislumbra a exigibilidade de conduta diversa de José Mário Stranghetti Clemente, dada a existência de obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme o **caput** do art. 22 da Lindb, consubstanciada na existência de poucos fornecedores e com preços demasiadamente elevados, motivo pelo qual se entende possível afastar a sua culpabilidade quanto ao superfaturamento identificado.

94. Situação completamente distinta se afigura em relação ao pagamento antecipado. Conforme apontado acima, essa irregularidade também não foi elidida. Tampouco as alegações de defesa trouxeram elementos para afastar a culpabilidade do Secretário Municipal de Saúde do Município de Guarulhos.

95. Isso porque o pagamento antecipado é considerado medida extraordinária, cuja adoção deve ser

condicionada a vários requisitos, conforme apontado pela jurisprudência do TCU, que entende que essa modalidade não é totalmente vedada pelo ordenamento jurídico, sendo, porém, admitida apenas em situações excepcionais. Para o Tribunal, a possibilidade de pagamento adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias (e.g. Acórdão 3.614/2013-Plenário, Ministro Benjamin Zymler).

96. Conforme descrito na instrução inicial do processo apenso, reproduzido à peça 22, p. 7, não há informação no processo de contratação de que foram exigidas garantias à Innova-Med. Ao contrário, a empresa demandou o pagamento antecipado em 25/3/2020, após sua contratação ter sido autorizada pelo Secretário da Saúde em 24/3/2020 e, já no dia seguinte, em 26/3/2020, o pagamento foi efetuado, no valor total da contratação.

97. Ou seja, não foram verificadas quaisquer cautelas dos gestores no sentido de resguardar a Administração, submetendo-se a uma exigência não prevista ordinariamente no mundo jurídico, sem qualquer tipo de negociação ou exigência de contrapartida da empresa contratada. Ressalte-se que a Medida Provisória 961, de 6/5/2020, editada pelo Governo Federal no bojo das medidas de enfrentamento ao coronavírus, e que previa a possibilidade pagamento antecipado, somente foi publicada meses após a contratação em tela.

98. Além disso, dois fatos agravam a situação.

99. Primeiro, a inexistência nos autos de qualquer indicativo de como se deu a escolha da empresa Innova-Med, uma vez que não há explicação razoável para a realização de nova pesquisa de preços, em curtíssimo espaço de tempo, dirigida a uma única empresa, especialmente ao ter em vista que anteriormente foram consultadas diversas outras possíveis (item 5 à peça 4, p. 1), além de não ter havido demonstração da sua devida capacidade operacional. A escolha dessa empresa possui nexo de causalidade direto com o pagamento antecipado irregular, uma vez que se tratou de exigência dela.

100. Sobre a capacidade operacional da empresa, foi confirmado junto à Anvisa que a empresa possuía ao menos autorização de funcionamento (peça 89). No entanto, como os responsáveis não apresentaram informações sobre o tema, subsistem as dúvidas acerca dessa capacidade nos termos da instrução que deu origem à citação (peça 22, pp. 7-8):

a) o endereço da empresa (Avenida Ayrton Senna, 5500, bloco C 003, sala 0223, Jacarepaguá, Rio de Janeiro/RJ) se localiza dentro de um **shopping center** (Via Parque Shopping), área incompatível com uma atividade econômica do tipo '46.45-1/01 - Comércio atacadista de instrumentos e materiais para uso médico, cirúrgico, hospitalar e de laboratórios'. Com efeito, a empresa apresenta dois CNAE, sendo o primeiro de representante comercial, que permite a emissão apenas de notas fiscais de serviços, e o segundo de comércio atacadista, esta sim atividade que permite a emissão de notas fiscais de vendas de mercadorias, como o fornecimento de máscaras. Entretanto, é razoável admitir que a atividade de venda de mercadorias no atacado requer um espaço considerável para armazenagem dos produtos comercializados, sendo que a área de uma sala comercial em **shopping center** não parece ser a mais apropriada;

b) apesar de a sede da empresa ser na cidade do Rio de Janeiro (RJ), o endereço registrado do titular da empresa, Michel Ueslei dos Anjos (CPF 213.131.468-03), é na cidade de São Paulo (R Lagoa das Capivaras, 50, Apto. 18, Bl. 01, Itaim Paulista, São Paulo/SP), a uma distância de apenas 23 Km de Guarulhos (SP). A existência de outra empresa da qual o senhor Michel Ueslei dos Anjos é sócio administrador (Tecnicon Prestadora de Serviços e Assessoria Administrativa Ltda. – CNPJ 11.543.841/0001-61), no mesmo bairro de sua residência, dão indícios de que seu domicílio é mesmo na cidade de São Paulo, e não no Rio de Janeiro, sede declarada da empresa Innova-Med; e

c) a pesquisa em dados abertos não localizou publicação de aquisições de outros entes subnacionais tendo como beneficiária a empresa Innova-Med. Em relação a gastos diretos federais, consta apenas a emissão do empenho 2020NE800540, no valor de R\$ 1.280.450,00 (já pago), emitido pela Unidade Gestora: 155911 - Hospital Universitário Gaffrée e Guinle (Gestão 26443 -Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares), mediante dispensa de licitação, emitido em 19/3/2020.

101. Em segundo lugar, o pagamento antecipado resultou em dano ao erário, ante a confirmação pelos responsáveis de que somente houve entrega parcial dos produtos, tendo em vista que 26.000 foram reprovadas tecnicamente, ensejando a aplicação de penalidade no âmbito municipal (peça 62, p. 36). Nesse caso, importa reforçar que aplicação de sanção à empresa não se confunde com a reparação do dano pela inexecução parcial do objeto.

102. Por todo o exposto, os argumentos do responsável devem ser rejeitados parcialmente. Persistindo

a irregularidade relativa ao pagamento antecipado, com correspondente dano ao erário, agravada pela contratação de empresa sem aparente capacidade operacional, suas contas devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa e condenação pelo débito referente ao não recebimento de 26.000 máscaras já pagas antecipadamente.

Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08), diretor do Departamento Financeiro da Saúde

103. No voto condutor do acórdão que deu origem à citação (peça 4, p. 4), foi atribuída a seguinte conduta a Wonderson Moreno: ter solicitado a nova pesquisa, com evidências de direcionamento à Innova-Med Comercial Eireli.

104. Apesar de o responsável não ter enfrentado a questão em suas alegações, entende-se que não há motivos para a sua responsabilização nesta TCE considerando exclusivamente essa conduta a ele atribuída.

105. De fato, há um documento nos autos por meio do qual Wonderson solicita a realização de nova pesquisa de preços sob o argumento de insuficiência orçamentária e financeira da pasta (peça 9, p. 51). Porém, não é possível concluir que a escolha aparentemente direcionada da empresa Innova-Med tenha nexo de causalidade direto com a determinação contida neste documento. Não há elementos adicionais que indiquem, por exemplo, que a conduta desse gestor teria apenas o condão de conferir aparente legitimidade à cotação *ad hoc* da empresa Innova-Med, nem consta do processo qualquer documento em que se tenha solicitada a pesquisa de preços junto a essa empresa.

106. Por esse motivo, inexistindo outros elementos que indiquem o cometimento de irregularidade por esse gestor, propõe-se a exclusão de Wonderson Moreno da presente relação processual.

Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), diretor do Departamento Administrativo da Saúde

107. No voto condutor do acórdão que deu origem à citação (peça 4, p. 4), foi atribuída a seguinte conduta a Arnaldo Alberto Bastos Dullius: ter autorizado a questionada antecipação de pagamento.

108. Sobre essa conduta, aproveita-se a análise realizada nos itens 94 a 102 *supra*, com a atribuição de responsabilidade solidária a esse gestor.

109. Dessa forma, os argumentos do responsável devem ser rejeitados. Persistindo a irregularidade relativa ao pagamento antecipado, com correspondente dano ao erário, suas contas devem ser julgadas irregulares, com aplicação de multa e condenação pelo débito referente ao não recebimento de 26.000 máscaras.

CONCLUSÃO

110. Diante da revelia da empresa Innova-Med Comercial Eireli EPP, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenada pelo débito total apurado, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

111. Propõe-se rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por José Mário Stranghetti Clemente, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas no tocante ao pagamento antecipado. Quanto aos preços praticados, verifica-se excludente de sua culpabilidade.

112. Também propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Arnaldo Alberto Bastos Dullius, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas no tocante ao pagamento antecipado.

113. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, quanto à questão do pagamento antecipado.

114. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito (...) e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, correspondente ao pagamento antecipado de parcela do objeto considerada não entregue pela Secretaria de Saúde de Guarulhos.

115. Por fim, Wonderson Moreno deve ser excluído da presente relação processual.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

116. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) considerar revel para todos os efeitos a empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63) dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
- b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas por José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16);
- c) rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-

50);

d) excluir Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08) da presente relação processual;

e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' e §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c' e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas de José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50) e da empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63) e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

e.1) Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63), individualmente:

Data da Ocorrência	Valor Original
23/3/2020	R\$ 204.186,44

Valor atualizado até 16/11/2021: R\$ 229.913,93

e.2) Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63), José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16) e Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), solidariamente:

Data da Ocorrência	Valor Original
23/3/2020	R\$ 78.004,68

Valor atualizado até 16/11/2021: R\$ 87.833,27

f) aplicar à empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63), José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16) e Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, 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 do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

g) 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;

h) autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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;

i) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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 aos responsáveis, para ciência; e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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; e

k) encaminhar cópia da presente instrução e do acórdão que vier a ser proferido ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) para adoção de providências que considerar cabíveis.”

3. Após a instrução de mérito formulada pela unidade técnica, os responsáveis e o Município de Guarulhos/SP apresentaram novos elementos de defesa (peças 93-97).

4. O Ministério Público junto ao TCU, representado neste processo pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se (peça 98) de acordo com a proposta de encaminhamento da então Selog, destacando que, no seu entender, as informações juntadas as peças 93 a 97 não seriam suficientes para alterar as conclusões da unidade técnica.

5. Contudo, em face de notícias veiculadas na imprensa de que os fatos tratados neste processo estariam sendo investigados pela Polícia Federal e pela Polícia Civil de São Paulo no âmbito das operações Veneza e Florença, solicitei que a unidade técnica tentasse obter acesso aos elementos colhidos na esfera criminal com o objetivo de complementar as apurações feitas no âmbito desta Corte de Contas.

6. Mesmo que com atrasos, o Ministério Público de São Paulo (MP/SP) e a Polícia Federal encaminharam as informações solicitadas ao Tribunal.

7. A análise dos elementos compartilhados pelo MP/SP revelou que a ação por ele conduzida versou sobre outro assunto, não trazendo contribuições ao desenvolvimento deste processo. Por sua vez, o inquérito compartilhado pela Polícia Federal (peças 134 a 146) continha elementos relevantes para a individualização da culpa e da participação dos envolvidos no ilícito.

8. Nesse sentido, reproduzo os trechos mais relevantes da instrução (peça 147) elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), nova designação da Selog, em face das provas juntadas aos autos:

“24. Compulsando o inquérito da Polícia Federal, verifica-se que, de fato, houve um direcionamento intencional da contratação para a empresa Innova-Med, com a participação efetiva e formal de Wonderson Moreno (peça 143, pp. 10-11 e 20-22), conforme aventado no item 22 do voto condutor do Acórdão 1.906/2020-Plenário (peça 4).

25. Com efeito, os novos elementos trazidos aos autos demonstram que Wonderson Moreno, ao determinar formalmente a remessa do processo para o Departamento de Licitações e Contratos para que fosse realizada nova pesquisa de preços, o fez com a intenção de atender a um pedido que envolvia o direcionamento da compra para a Innova-Med (peça 143, p. 11), ainda que a justificativa oficial apresentada tenha sido uma suposta insuficiência orçamentária e financeira da pasta (peça 9, p. 51).

26. Segundo concluiu a PF, a solicitação da nova pesquisa ‘afigurou-se como um ato administrativo encomendado’ (peça 143, p. 22).

(...)

*28. (...) entende-se que, diante dos novos elementos trazidos aos presentes autos, é possível concluir que a escolha direcionada da empresa Innova-Med tenha nexos de causalidade direto com a determinação contida no documento assinado por Wonderson Moreno, que formalizou a solicitação de nova pesquisa de preços. Os elementos adicionais trazidos aos autos indicam que a conduta desse gestor teve apenas o condão de conferir aparente legitimidade à cotação **ad hoc** da empresa Innova-Med.*

29. Sendo assim, há nos autos elementos para fundamentar que as contas de Wonderson Moreno sejam julgadas irregulares, com condenação em débito pelo superfaturamento na compra das máscaras, no valor total apurado nos itens 70 a 74 da instrução à peça 90, de R\$ 282.191,12, a ser restituído ao Fundo Nacional de Saúde, tendo como data-base o dia 26/3/2020, data do pagamento efetuado à Innova-Med.

30. Todavia, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, será proposta nova citação de Wonderson Moreno, para que ele tenha oportunidade de se manifestar sobre os novos elementos trazidos aos autos.

31. Outro ponto digno de menção é que a investigação da PF, a princípio, afasta a participação pessoal do José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), então Secretário Municipal da Saúde, na fraude perpetrada (peça 143, p. 17) (...), o que reforça a conclusão da instrução à peça 90 (itens 80 a 93) no sentido de afastar sua culpabilidade pela compra superfaturada:

32. Ademais, embora a hipótese sobre uma eventual montagem do processo de pesquisa em sua primeira etapa tenha sido levantada pela autoridade policial (peça 140, p. 6), não foram identificadas no inquérito evidências sobre essa ocorrência (peça 140, pp. 136 a 142). Ressalte-se que, conforme consignado na instrução à peça 90 (itens 89 a 93), a primeira etapa do processo de cotação de preços foi a que efetivamente contribuiu para a ocorrência do superfaturamento, antes mesmo do superveniente direcionamento para a Innova-Med, que agravou a situação.

34. Por outro lado, a investigação policial parece apontar a efetiva participação de Luis Fernando Ribeiro de Castro, então Secretário Adjunto da Saúde, bem como de Gilmar Veloso da Silva, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, no direcionamento da contratação para a empresa Innova-Med, conforme se verifica nos diálogos transcritos e nas conclusões da autoridade policial à peça 139, p. 39, e peça 143, pp. 10-20 e pp. 27-30.

35. Quanto a Luis Fernando, os elementos obtidos no inquérito policial evidenciam a sua atuação ativa nos 'bastidores' com o objetivo de direcionar a contratação. Das suas condutas descritas no item II.1.2 à peça 143, pp. 11-13, verifica-se que ele teria montado o processo de compra, além de ter encaminhado para Gilmar os dados de uma empresa para ser a vencedora do procedimento, a qual só não foi contratada porque o Gilmar disse que essa empresa não exercia atividades relacionadas com máscaras cirúrgicas, solicitando que fosse indicada outra empresa para ser a vencedora. Em seguida, Luis Fernando pediu para Gilmar manter segredo sobre essas tratativas e encaminhou os dados da Innova-Med para ser a contratada.

36. Entende-se que a conduta de Luis Fernando, ao escolher a empresa que seria contratada, configura verdadeiro ato de gestão comissivo, possibilitando a sua responsabilização perante o TCU. Embora esses atos não estejam registrados formalmente no processo de contratação emergencial, podem ser considerados como atos de gestão de fato, atos esses que, se não tivessem ocorrido, impossibilitariam a consumação das irregularidades perpetradas.

37. Por essa razão, será proposta a citação de Luis Fernando como responsável solidário, nos termos da matriz de responsabilização anexa a esta instrução.

38. Já Gilmar Veloso, na condição de Diretor de Licitações e Contratos, atuou formalmente no processo (peça 139, pp. 132, 187, 232 e 260), mesmo tendo conhecimento de que a compra estava sendo direcionada de forma irregular para a empresa Innova-Med, contribuindo assim, efetivamente, para a consumação do superfaturamento.

39. Em especial, nota-se que o Diretor assinou o ato à peça 139, p. 187, em 24/3/2020, após a entrada da Innova-Med no processo, consignando expressamente o seguinte (...):

'Ademais, analisando o mapa de pesquisa de preços de fls. 67, verificamos que os valores cotados se mostram compatíveis entre si, tendo sido eleita para contratação a empresa que apresentou menor valor para o objeto.'

40. Diversamente ao afirmado no referido ato, os diálogos obtidos e compartilhados pela Polícia Federal demonstram que a Innova-Med não foi contratada porque apresentou o menor valor, e sim porque foi escolhida de forma fraudulenta para firmar o contrato com o município.

41. Dessa forma, entende-se que, preliminarmente à decisão de mérito deste processo, deve também ser promovida a citação de Gilmar Veloso, nos termos da matriz de responsabilização anexa a esta instrução.

42. Por fim, registre-se que o laudo pericial da Polícia Federal também atestou a ocorrência de superfaturamento na contratação em análise, inclusive em montante superior ao que está sendo imputado nesta tomada de contas especial (peça 139, pp. 39-40), demonstrando que o débito estimado pelo Tribunal, de fato, corresponde a quantia que seguramente não excede o real valor devido, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

43. Vale consignar, ainda, que o inquérito policial se concentrou na investigação dos atos que resultaram na contratação da Innova-Med, mas não avançou nos aspectos relacionados ao pagamento antecipado, razão pela qual mantém-se as análises feitas na instrução à peça 90 sobre essa irregularidade."

9. Desse modo, entendeu-se necessário realizar as citações de Luis Fernando Ribeiro de Castro e Gilmar Veloso da Silva em relação às irregularidades apuradas, assim como nova citação de Wonderson Moreno.

10. Promovidas as devidas comunicações, os responsáveis apresentaram defesa, com exceção de Luis Fernando Ribeiro de Castro. Por ter solidariedade no débito e em deferência à ampla defesa, também foi promovida nova citação da empresa Innova-Med Comercial Eireli. Todavia, assim como etapa anterior deste processo, preferiu permanecer silente.

11. Transcrevo, a seguir, a análise, pela AudContratações, das defesas apresentadas, registrada em sua última instrução de mérito:

"[...]"

EXAME TÉCNICO

32. Inicialmente, registre-se que, conforme proposto na instrução precedente, serão incorporadas no encaminhamento desta instrução as análises empreendidas por esta unidade técnica na instrução de mérito à peça 90, exceto em relação aos itens que versaram sobre Wonderson Moreno, com ajustes de forma e acréscimos decorrentes da análise das alegações de defesa empreendida a seguir.

Citação de Wonderson Moreno

33. Wonderson Moreno, por intermédio de sua procuradora, tomou ciência do ofício que lhe foi

remetido (peça 156), conforme documento à peça 161, tendo apresentado suas alegações de defesa, as quais foram juntadas às peças 188-192.

34. A conduta que motivou a citação desse responsável, conforme matriz de responsabilização à peça 147 (p. 10), foi:

‘Determinar, em 19/3/2020, como Diretor do Departamento Financeiro da Saúde, no âmbito do PA 18249/20-SS, a remessa do processo para o Departamento de Licitações e Contratos para que fosse realizada nova pesquisa de preços, com a intenção de atender a um pedido que envolvia o direcionamento da compra para a Innova-Med, ainda que a justificativa oficial apresentada tenha sido uma suposta insuficiência orçamentária e financeira da pasta, possibilitando a contratação da empresa Innova-Med Comercial Eireli para o fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período.’

Citação de Gilmar Veloso Silva

35. Gilmar Veloso Silva tomou ciência do ofício que lhe foi remetido (peça 160), conforme documento à peça 163, tendo apresentado suas alegações de defesa, as quais foram juntadas às peças 183-187.

36. A conduta que motivou a citação desse responsável, conforme matriz de responsabilização à peça 147 (p. 9), foi:

‘Assinar, em 24/3/2020, como Diretor de Licitações e Contratos do Município de Guarulhos/SP, no âmbito do PA 18249/20-SS, ato administrativo atestando a compatibilidade dos preços cotados, possibilitando a contratação da empresa Innova-Med Comercial Eireli para o fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período, quando, de acordo com o princípio da economicidade, o Diretor deveria ter determinado a busca de propostas compatíveis com os preços praticados no mercado. Consta como agravante as evidências de montagem do processo de compras de forma a direcionar a compra para empresa que não deteria capacidade operacional para cumprir o objeto ajustado.’

Citação de Luis Fernando Ribeiro de Castro

37. Luis Fernando tomou ciência dos ofícios que lhe foram remetidos (peças 159, 197 e 198), conforme documentos às peças 176, 199 e 200, contudo, não apresentou suas alegações de defesa.

38. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

39. A conduta que motivou a citação desse responsável, conforme matriz de responsabilização à peça 147 (p. 11), foi:

‘Os elementos obtidos no inquérito policial evidenciam que Luiz Fernando atuou ativamente nos ‘bastidores’ com o objetivo de direcionar a contratação. Das suas condutas descritas no item II.1.2 à peça 143, pp. 11-13, verifica-se que ele teria montado o processo de compra, além de ter encaminhado para Gilmar os dados de uma empresa para ser a vencedora do procedimento, a qual só não foi contratada porque Gilmar disse que essa empresa não exercia atividades relacionadas com máscaras cirúrgicas, solicitando que fosse indicada outra empresa para ser a vencedora. Em seguida, Luis Fernando pediu para Gilmar manter segredo sobre essas tratativas e encaminhou os dados da Innova-Med para ser a contratada. Tudo isso possibilitou a contratação da empresa Innova-Med para o fornecimento de 300.000 máscaras cirúrgicas descartáveis ao preço de R\$ 6,20 a unidade, valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período.’

40. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, nas manifestações adiante dos demais responsáveis, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

Alegações de defesa apresentadas

41. As alegações de defesa de Wonderson Moreno e Gilmar Veloso da Silva foram apresentadas por meio dos mesmos procuradores, com argumentos similares que não trazem esclarecimentos específicos sobre as condutas individuais desses responsáveis, em especial sobre o direcionamento para a Innova-Med.

42. Ao contrário, as defesas buscam descaracterizar o superfaturamento apurado por meio da condição excepcional então vivenciada, na qual se identificaram grandes variações nos preços praticados por vários órgãos da Administração Pública, bem como a ocorrência de diversas contratações fracassadas e desertas,

ante à escassez do produto no mercado, o que refletiria nos preços.

43. Além disso, destacam que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) reconheceu a regularidade da contratação e que a ação popular que tratava sobre a mesma matéria foi julgada improcedente.

44. Os argumentos e relatos da defesa, extraídos da peça 188, estão resumidos a seguir:

a) as condutas foram pautadas pela legalidade, boa-fé, eficiência e zelo pelo interesse público, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública;

b) a defesa ressalta que a atuação dos gestores se deu em um contexto de crise sanitária sem precedentes, em que era imprescindível assegurar a continuidade dos serviços públicos de saúde e a proteção da população, com ações rápidas e emergenciais;

c) antes da pandemia, a Secretaria Municipal da Saúde de Guarulhos contava com uma Ata de Registro de Preços (ARP), válida até 19/1/2020, no valor total de R\$ 61.319,74;

d) com o encerramento da ARP, foi instaurado o Processo Administrativo 34.894/2019, com licitação marcada para 31/1/2020. Todavia, esse certame foi declarado fracassado em 16/3/2020, pois todas as empresas participantes foram desclassificadas, principalmente devido à indisponibilidade de produtos no mercado já impactado pela pandemia;

e) diante do fracasso da licitação ordinária e do esgotamento do estoque anterior, foi aberto o Processo Administrativo 18.249/2020, para aquisição emergencial de 300.000 máscaras cirúrgicas, com base no § 3º do art. 4º da Lei 13.979/2020, que permitia dispensa de licitação em situações de emergência sanitária;

f) para a cotação de preços, foram enviados 211 e-mails a aproximadamente 146 empresas, sendo que apenas três enviaram propostas;

g) o documento destaca que houve aumento vertiginoso nos preços das máscaras cirúrgicas, com variação de R\$ 0,12 para R\$ 3,80 por unidade em apenas 22 dias (entre 27/3 e 18/4/2020), o que representa uma inflação de 3.067%;

h) em pesquisa junto à Bolsa Eletrônica de Compras (BEC/SP) e ao Diário Oficial do Estado de São Paulo, foram identificadas variações semelhantes: Secretaria da Segurança Pública – R\$ 6,90; Administração Penitenciária – R\$ 7,49; Prefeitura de Jales – R\$ 4,73; HC Botucatu – R\$ 5,30;

i) em diversas tentativas de contratação pública, os certames foram declarados desertos ou fracassados, em razão da indisponibilidade de mercado e da instabilidade logística global;

j) considerando que a quantidade de 300 mil máscaras cirúrgicas seriam insuficientes para atender as necessidades da Secretaria Municipal da Saúde de Guarulhos, foram realizadas as seguintes aquisições:

j.1) Pregão Eletrônico 182/2020 – PA 20.788/2020 (80.000 unidades):

j.1.1) Data: 24/6/2020 ;

j.1.2) Lote 1 (60.000 unidades): 46 empresas – Valor homologado: R\$ 2,99 (Infinity Comercial Descartáveis); e

j.1.3) Lote 2 (20.000 unidades): 27 empresas – Valor homologado: R\$ 1,04 (Infinity Comercial Descartáveis); e

j.2) Pregão Eletrônico 154/2020 – PA 20.359/2020 (450.000 unidades):

j.2.1) Data: 3/7/2020;

j.2.2) Lote 1 – Cota Principal (337.500 unidades): 31 empresas – Valor homologado: R\$ 1,04 (Cirúrgica Fernandes); e

j.2.3) Lote 2 – Exclusivo ME, EPP e MEI (112.500 unidades): 23 empresas – Valor homologado: R\$ 0,8194 (HTM Confecções Eireli);

k) a defesa reforça que a contratação foi reconhecida como regular pelo TCE/SP, nos seguintes processos:

k.1) TC-014286.989.20-7: regularidade da dispensa de licitação firmada com a Innova-Med Comercial Eireli, no valor de R\$ 1.860.000,00 (peças 189-190); e

k.2) TC-014981.989.20-5: acompanhamento e conhecimento da execução contratual; e

l) por fim, foi anexado Laudo Pericial da Ação Popular 1012354-52.2020.8.26.0224 (peça 192), a qual foi julgada improcedente (peça 191), corroborando a regularidade das aquisições.

Análise das alegações de defesa

45. As alegações de defesa apresentadas são insuficientes para afastar as irregularidades e o débito apurado.

46. Quanto à contratação por preço superior aos referenciais de mercado, os gestores arrolados apresentam algumas contratações que demonstrariam a alta dos preços praticados, as dificuldades enfrentadas para contratações e a oscilação dos preços.

47. De fato, há naqueles documentos menção a algumas contratações de valores elevados como se verifica na alínea 'h' acima, com valores de R\$ 6,90 e R\$ 7,49. Por outro lado, há nessas mesmas alegações menção a preços bastante inferiores àqueles praticados pela empresa Innova-Med, como se vê, por exemplo, na alínea 'g' (R\$ 0,11 a R\$ 3,80), apesar da alegada oscilação de preços, e na alínea 'j', que demonstra o retorno dos preços a patamares bem inferiores já em junho (R\$ 1,07 e R\$ 2,99) e julho (R\$ 0,81 e R\$ 1,04) de 2020.

48. Além disso, a mera apresentação pontual de outros preços praticados acima do comumente realizado não basta como justificativa para afastar a ocorrência de sobrepreço e consequente superfaturamento na aquisição em tela.

49. Conforme detalhado na instrução que fundamentou a origem desta TCE (peça 22), foram pesquisadas no Painel de Preços do Governo Federal outras aquisições realizadas com recursos federais, no período de março a abril de 2020, com a mesma especificação (máscara cirúrgica, tipo não tecido, 3 camadas), na região Sudeste. O resultado foi uma mediana de preços unitários de R\$ 3,37 e uma média de R\$ 4,66 (peça 16).

50. Ainda, a fim de buscar uma referência local para o preço do item, pesquisou-se na Bolsa Eletrônica de Compras da Administração Pública do Estado de São Paulo. O resultado foi uma mediana de R\$ 2,10 e uma média de R\$ 2,26, considerando o período de 7/12/2019 a 8/6/2020 (peça 17, p. 1). Restringindo a análise para as compras efetuadas em março e abril de 2020, a mediana vai para R\$ 3,45 e a média para R\$ 2,96 (peça 17, pp. 4 a 6).

51. A pesquisa ampliada realizada por esta unidade técnica, com utilização de medidas estatísticas, confere muito maior comparabilidade que a apresentação de alguns poucos valores individualizados, que sugerem apenas desvios em relação a essas medidas, e podem, inclusive, indicar outras contratações com preços abusivos.

52. É importante destacar que a utilização da média sofre influência dos valores destoantes como, por exemplo, os preços abusivos eventualmente praticados. Ainda assim, no caso concreto, o que se verifica é que as médias apuradas no painel de preços do governo federal, no valor de R\$ 4,66, e na Bolsa Eletrônica de Compras de São Paulo, no valor de R\$ 2,96, são bastantes inferiores ao contratado pelo Município de Guarulhos (R\$ 6,20), mesmo considerando a influência de eventuais valores destoantes na verificação estatística.

53. Além disso, de todas as medidas adotadas, esta unidade técnica adotou postura conservadora, utilizando a média de maior valor, sendo que, conforme dito, esta medida sofre a influência de eventuais preços praticados a maior e obtidos na pesquisa.

54. Tais fatos evidenciam o sobrepreço/superfaturamento praticado.

55. Poder-se-ia esperar que a empresa contratada apresentasse eventuais justificativas para os preços elevados, em decorrência, por exemplo, da demonstração da elevação dos custos de aquisição junto ao fabricante ou da influência do frete e outros custos logísticos no preço formado.

56. Essa fundamentação estava prevista, inclusive, no § 3º do art. 4º-E da Lei 13.979/2020, cuja redação então vigente era:

'§ 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do caput não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.' (Incluído pela Medida Provisória 926/2020)

57. No entanto, a empresa citada novamente permaneceu silente e, não havendo justificativas outras para o preço notadamente superior aos referenciais de mercado, não se vislumbra o afastamento da ocorrência de superfaturamento.

58. Quanto às decisões do TCE/SP e do Poder Judiciário que consideraram a contratação regular, cabe lembrar que, em vista do princípio da independência das instâncias, a competência do TCU para o exame e julgamento de causas sob sua jurisdição independe das conclusões de processos produzidos no âmbito de outros órgãos da Administração Pública ou mesmo no âmbito do Poder Judiciário (neste caso, exceto se houver sentença absolutória no juízo criminal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato ou na negativa de autoria, o que tem habilidade para impedir a responsabilização civil e

administrativa do agente). Nesse sentido, mencionam-se como exemplo os seguintes enunciados da jurisprudência consolidada do Tribunal sobre o tema:

Acórdão 2.904/2014 - Plenário, Relator: Ministro Marcos Bemquerer

‘O princípio da independência das instâncias possibilita que o TCU decida de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas, sem a necessária vinculação às eventuais manifestações judiciais, salvo sentença penal transitada em julgado que negue a existência do fato ou sua autoria.’

Acórdão 2.983/2016 – 1ª Câmara, Relator: Ministro Bruno Dantas

‘A independência das instâncias só deixa de prevalecer quando a decisão judicial que declara a inexistência do fato ou nega sua autoria é proferida em ação de natureza criminal. Tratando-se de ação civil, prevalece a regra geral, que é a incomunicabilidade das instâncias civil, penal e administrativa.’

Acórdão 5.432/2015 – 1ª Câmara, Relator: Ministro Benjamin Zymler

‘O exame de licitação por tribunal de contas estadual ou municipal não impede nem vincula o exame por parte do TCU, em razão do princípio da independência das instâncias.’

Acórdão 2.675/2011 - Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz

‘O TCU não se vincula a qualquer decisão adotada por Tribunal de Contas de Estado ou de Município.’

59. Além disso, no caso concreto, verifica-se que as decisões das esferas controladora e judicial juntadas aos autos não permitem afastar o superfaturamento identificado de forma objetiva e conservadora nesta tomada de contas especial.

60. Com efeito, a decisão do TCE/SP reconheceu a regularidade formal do processo e, quanto aos preços praticados, diante da instabilidade do cenário pandêmico, consignou que seria (peça 184, p. 7):

‘(...) inviável inferir do valor unitário avençado por máscara cirúrgica descartável peremptória incompatibilidade mercadológica, eis que inequívoca a instabilidade de preços daquela conjuntura histórica extraordinária, marcada por acentuado aumento de demanda e escassez de produtos, máxime de uso compulsório.’

61. Ocorre que, conforme demonstrado nestes autos, o preço contratado pela Prefeitura de Guarulhos junto à Innova-Med foi expressivamente superior à mediana e à média de outras contratações públicas realizadas no mesmo período de instabilidade, caracterizando o superfaturamento.

62. Ademais, laudo pericial da Polícia Federal também atestou a ocorrência de superfaturamento na contratação em análise, inclusive em montante superior ao que está sendo imputado nesta tomada de contas especial (peça 139, pp. 39-40), demonstrando que o débito estimado pelo Tribunal, de fato, corresponde a quantia que seguramente não excede o real valor devido, nos termos do art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU.

63. Por sua vez, o laudo pericial que embasou a decisão judicial na ação popular entende que não houve favorecimento de fornecedor ou qualquer tipo de fraude no processo de aquisição, tendo como principais elementos (peça 192, pp. 12-13):

- a) recebimento de e-mails de declínio dos fornecedores;
- b) recebimento de diversos e-mails de que o fornecedor não teria como atender a demanda por conta da escassez do produto, confirmando a extrema dificuldade em conseguir o material;
- c) recebimento de propostas para o mesmo produto com valores não muito discrepantes entre si. Ou seja, foram quatro propostas que variavam entre R\$ 6,20 e R\$ 8,00;
- d) informações na mídia de licitações com preços muito acima dos praticados antes da pandemia, além de consultas na internet, em caixas compostas de 50 máscaras também com valores exorbitantes (se comparado aos períodos anteriores a 2020); e
- e) boa qualidade do produto de acordo com os testes executados e atendendo as especificações técnicas.

64. Sobre os e-mails enviados a possíveis fornecedores (alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’ acima), de fato reconhece-se que a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos adotou as cautelas iniciais para buscar preço vantajoso para a aquisição em tela.

65. Isso porque foi solicitada cotação de preços a 146 fornecedores a partir de 211 e-mails enviados – números apresentados pela UJ (peça 74, pp. 6-11) que resultou em não atendimento às solicitações, em respostas informando a incapacidade de fornecimento pelos fornecedores e na apresentação de poucas propostas com valores demasiadamente altos (R\$ 6,50, R\$ 7,00 e R\$ 8,00), conforme consta do processo

administrativo da contratação (peça 8, pp. 31-68, e peça 9, pp. 1-27). Esse fato foi observado naquele momento por membro da equipe responsável pela cotação, que asseverou: 'Estamos abismados pelo preço. Em compras normais as mesmas máscaras eram vendidas por centavos' (peça 9, p. 7).

66. Inclusive, essa cautela foi considerada na instrução à peça 90 (itens 80-93) para afastar a culpabilidade do então Secretário Municipal de Saúde, José Mário Stranghetti Clemente quanto ao superfaturamento identificado, conclusão corroborada pela investigação da PF (ver instrução à peça 147, itens 31-33).

67. Todavia, as condutas atribuídas a Wonderson Moreno, Gilmar Veloso e Luis Fernando não estão relacionadas a essa primeira etapa do processo de cotação, e sim ao direcionamento posterior para a empresa Innova-Med, conforme registrado na instrução precedente (peça 147 – grifos originais):

'28. (...) entende-se que, diante dos novos elementos trazidos aos presentes autos, é possível concluir que a escolha direcionada da empresa Innova-Med tenha nexo de causalidade direto com a determinação contida no documento assinado por Wonderson Moreno, que formalizou a solicitação de nova pesquisa de preços. Os elementos adicionais trazidos aos autos indicam que a conduta desse gestor teve apenas o condão de conferir aparente legitimidade à cotação **ad hoc** da empresa Innova-Med.

(...)

35. Quanto a Luis Fernando, os elementos obtidos no inquérito policial evidenciam a sua atuação ativa nos 'bastidores' com o objetivo de direcionar a contratação. Das suas condutas descritas no item II.1.2 à peça 143, pp. 11-13, verifica-se que ele teria montado o processo de compra, além de ter encaminhado para Gilmar os dados de uma empresa para ser a vencedora do procedimento, a qual só não foi contratada porque Gilmar disse que essa empresa não exercia atividades relacionadas com máscaras cirúrgicas, solicitando que fosse indicada outra empresa para ser a vencedora. Em seguida, Luis Fernando pediu para Gilmar manter segredo sobre essas tratativas e encaminhou os dados da Innova-Med para ser a contratada.

36. Entende-se que a conduta de Luis Fernando, ao escolher a empresa que seria contratada, configura verdadeiro ato de gestão comissivo, possibilitando a sua responsabilização perante o TCU. Embora esses atos não estejam registrados formalmente no processo de contratação emergencial, podem ser considerados como atos de gestão de fato, atos esses que, se não tivessem ocorrido, impossibilitariam a consumação das irregularidades perpetradas.

(...)

38. Já Gilmar Veloso, na condição de Diretor de Licitações e Contratos, atuou formalmente no processo (peça 139, pp. 132, 187, 232 e 260), mesmo tendo conhecimento de que a compra estava sendo direcionada de forma irregular para a empresa Innova-Med, contribuindo assim, efetivamente, para a consumação do superfaturamento.

39. Em especial, nota-se que o Diretor assinou o ato à peça 139, p. 187, em 24/3/2020, após a entrada da Innova-Med no processo, consignando expressamente o seguinte (grifos não originais):

'Ademais, analisando o mapa de pesquisa de preços de fls. 67, verificamos que os valores cotados se mostram compatíveis entre si, tendo sido eleita para contratação a empresa que apresentou menor valor para o objeto.'

40. Diversamente ao afirmado no referido ato, os diálogos obtidos e compartilhados pela Polícia Federal demonstram que a Innova-Med não foi contratada porque apresentou o menor valor, e sim porque foi escolhida de forma fraudulenta para firmar o contrato com o Município.

68. Dessa forma, a cautela inicial para se buscar um preço vantajoso não afasta a culpabilidade dos aludidos responsáveis.

69. Sobre as informações da mídia e consultas à internet corroborando a existência de preços muito superiores aos praticados anteriormente (alínea 'd' acima), é razoável crer que as notícias sobre a disseminação do vírus e os posteriores decretos relativos à emergência de saúde pública e à pandemia, em conjunto com as notícias referentes à escassez de equipamentos de proteção individual, tenham levado os gestores das mais diversas esferas a uma espécie de corrida em busca de tais produtos, mesmo considerada a oscilação de preços, de forma a resguardar o direito essencial dos cidadãos à saúde.

70. Contudo, conforme já salientado no voto que resultou no Acórdão 1.906/2020-Plenário (Relatora: Ministra Ana Arraes), a contratação irregular e por preço abusivo não deve ser admitida, mesmo em tempo de pandemia. Nos dizeres da Relatora: 'em momento como o atualmente vivenciado, a população muito

necessita do suporte dos entes governamentais, que, para atendê-la no sentido de lhe abrandar o sofrimento advindo da crise, precisam ser mais cautelosos no uso dos recursos públicos, cada vez mais escassos pelas dificuldades' (peça 4, p. 2).

71. Assim, na análise do tema, apesar de ser uma questão a ser levada em consideração, apenas a ocorrência das circunstâncias atípicas decorrentes da pandemia não é suficiente para justificar as compras por preços elevados, devendo-se avaliar, também, a adoção das cautelas necessárias no uso dos recursos públicos por parte dos gestores.

72. Nesse sentido, a cautela adotada pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos ao realizar cotação inicial de preços com centenas de fornecedores foi considerada para afastar a culpabilidade do gestor principal da pasta quanto ao superfaturamento identificado, conforme relatado anteriormente. O mesmo tratamento, porém, não é possível ser estendido a Wonderson Moreno, Gilmar Veloso e Luis Fernando, considerando que atuaram de forma fraudulenta para direcionar a contratação para Innova-Med, empresa que não havia participado da cotação inicial de preços.

73. Por fim, sobre a qualidade dos produtos entregues (alínea 'e' acima), entende-se que esse aspecto não interfere nas conclusões desta TCE, tendo em vista que as análises comparativas efetuadas para identificar o superfaturamento tomou como base produtos com especificações semelhantes, sem adentrar no mérito sobre a qualidade das máscaras efetivamente entregues.

74. Por todo o exposto, entende-se que as alegações de defesa apresentadas por Wonderson Moreno e Gilmar Veloso não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas no tocante ao superfaturamento, tampouco permitem reconhecer a boa-fé desses responsáveis, motivo pelo qual será proposto que o Tribunal profira, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas, com imputação do débito e aplicação da multa correspondente, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno.

Exame da prescrição

75. Nos termos da Resolução-TCU 344/2022, foi realizada análise por responsável de eventual ocorrência de prescrição da pretensão punitiva e de prescrição intercorrente, conforme tabelas constantes nos Anexos II a VII desta instrução, a partir da qual concluiu-se que não transcorreu o prazo de cinco anos previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Assim, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não restou configurada.

76. Além disso, considerando que o presente processo se encontra em fase instrutória, em período inferior a três anos da última ação técnica ou judicante, não se verifica a ocorrência da prescrição intercorrente.

CONCLUSÃO

77. Esta instrução, assim como a de peça 147, teve como objetivo analisar os novos elementos compartilhados pela Polícia Federal e pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em complemento à instrução de mérito à peça 90.

78. Os novos elementos possibilitaram avançar na apuração das responsabilidades relacionadas à contratação da Innova-Med, mas não versaram sobre o pagamento antecipado, razão pela qual mantém-se as análises feitas na instrução à peça 90 sobre essa irregularidade.

79. Dessa forma, as duas irregularidades apuradas neste processo, quais sejam, superfaturamento e pagamento antecipado, permanecem caracterizadas.

80. Sobre a responsabilidades individuais, concluiu-se o seguinte:

a) empresa Innova-Med: diante da nova revelia da empresa e da ausência de elementos para afastar sua responsabilidade, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenada solidariamente pelo débito total apurado, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos da análise efetuada na instrução à peça 90;

b) José Mário Stranghetti Clemente: ficam mantidas as análises efetuadas na instrução à peça 90, no sentido de afastar sua culpabilidade em relação ao superfaturamento identificado, mas mantendo sua responsabilidade sobre o pagamento antecipado, razão pela qual propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenado solidariamente apenas pelo débito correspondente a essa última irregularidade, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos da análise efetuada na instrução à peça 90;

c) Arnaldo Alberto Bastos Dullius: ficam mantidas as análises efetuadas na instrução à peça 90 no tocante à sua responsabilidade pelo pagamento antecipado, razão pela qual propõe-se que suas contas

sejam julgadas irregulares e que seja condenado solidariamente apenas pelo débito correspondente a essa irregularidade, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos da análise efetuada na instrução à peça 90;

d) Wonderson Moreno: os novos elementos demonstraram que o responsável contribuiu diretamente para a contratação superfaturada da empresa Innova-Med, razão pela qual propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenado solidariamente apenas pelo débito correspondente ao superfaturamento, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, retificando a análise efetuada na instrução à peça 90 sobre esse responsável;

e) Gilmar Veloso da Silva: os novos elementos demonstraram que o responsável contribuiu diretamente para a contratação superfaturada da empresa Innova-Med, razão pela qual propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenado solidariamente apenas pelo débito correspondente ao superfaturamento, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; e

f) Luis Fernando Ribeiro de Castro: diante da revelia do responsável e da ausência de elementos para afastar sua responsabilidade sobre a contratação superfaturada da empresa Innova-Med, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que seja condenado solidariamente apenas pelo débito correspondente ao superfaturamento, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

81. Por fim, será proposta que essa instrução seja classificada como sigilosa, por reproduzir informações protegidas presentes nas peças compartilhadas pela PF, observado o art. 20 do Decreto-lei 3.689/1941 (Código de Processo Penal) e com fulcro nos arts. 6º e 8º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

82.1. considerar revel para todos os efeitos a empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63) e Luis Fernando Ribeiro de Castro (CPF 293.346.288-55), dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

82.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso 'c', e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas de José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08), Gilmar Veloso da Silva (CPF 027.475.218-26), Luis Fernando Ribeiro de Castro (CPF 293.346.288-55) e da empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63) e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

82.2.1. Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08), Gilmar Veloso da Silva (CPF 027.475.218-26), Luis Fernando Ribeiro de Castro (CPF 293.346.288-55) e Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63), solidariamente:

Data da Ocorrência	Valor Original
23/3/2020	R\$ 204.186,44

Valor atualizado até 29/3/2025: R\$ 275.254,13

82.2.2. José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50) e Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63), solidariamente:

Data da Ocorrência	Valor Original
23/3/2020	R\$ 78.004,68

Valor atualizado até 29/3/2025: R\$ 111.921,50

82.3. aplicar a José Mário Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16), Arnaldo Alberto Bastos Dullius (CPF 073.241.598-50), Wonderson Moreno (CPF 146.784.358-08), Gilmar Veloso da Silva (CPF 027.475.218-26), Luis Fernando Ribeiro de Castro (CPF 293.346.288-55) e à empresa Innova-Med Comercial Eireli (CNPJ 15.764.118/0001-63) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívidas aos cofres do



Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

82.4. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;*

82.5. *autorizar, caso seja de interesse dos responsáveis, o pagamento das dívidas em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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;*

82.6. *enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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 aos responsáveis, para ciência, e informar-lhes que a deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;*

82.7. *informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo 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;*

82.8. *encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Polícia Federal, ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para adoção de providências que considerar cabíveis; e*

82.9. *classificar como sigilosas as peças 134 a 147 dos presentes autos, assim como esta instrução, nos termos dos arts. 6º e 8º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 294/2018.”*

12. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Em exame, tomada de contas especial (TCE) instaurada por conversão de representação formulada pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) a partir da identificação de possível superfaturamento em aquisições emergenciais de máscaras cirúrgicas, por dispensa de licitação, realizadas pelo Município de Guarulhos/SP para enfrentamento da pandemia de covid-19.

2. Antes de adentrar no mérito deste processo, entendo necessário fazer um breve sumário dos fatos aqui examinados.

3. Com o objetivo de adquirir máscaras cirúrgicas para as equipes técnicas da Secretaria de Saúde que atuavam no âmbito da emergência de saúde então existente, foi aberto o Processo Administrativo 34.894/2019. O passo seguinte foi dado com a publicação do Edital 32/2020, para a realização de ata de registro de preços. O certame contou com a participação de 10 empresas, mas a disputa foi declarada fracassada ante a desclassificação ou desistência de todas as licitantes.

4. Assim, decidiu-se realizar a compra diretamente, por meio da Dispensa de Licitação 33/2020. A respectiva pesquisa de preços prévia envolveu o encaminhamento de e-mails a 146 empresas solicitando cotação. Apenas 3 encaminharam proposta: (i) Cirúrgica KD: R\$ 6,50; (ii) Papalix: R\$ 7,00 e (iii) Live Healthcare: R\$ 8,00. Os valores obtidos, que se referem ao preço individual de uma única máscara cirúrgica, se revelaram excessivos, mesmo em face do cenário excepcional representado pela pandemia. Para efeito de comparação, a última aquisição do mesmo material pelo município teve o custo de R\$ 0,11 por unidade.

5. Após essa primeira rodada de cotações, finalizada em 16/3/2020, Wonderson Moreno, Diretor do Departamento Financeiro da Saúde, requereu, em 19/3/2020, nova pesquisa de preços, “tendo em vista a insuficiência orçamentária e financeira desta pasta para o presente exercício, bem

como a necessidade de redução de despesas”. Assim, foi encaminhado *e-mail* apenas para a empresa Innova-Med Comercial Eireli (Innova-Med), que apresentou orçamento com custo unitário de R\$ 6,20.

6. Por ter apresentado preço menor do que o disponível, as 300.000 máscaras cirúrgicas foram adquiridas da empresa em 25/3/2020, pelo valor total de R\$ 1.860.000,00, dos quais R\$ 900.000,00 lastreados em verbas federais, correspondentes a 48,39% do valor da compra.

7. Levantamentos realizados pela Selog no âmbito do acompanhamento das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento da covid-19 revelaram valores médios de comercialização inferiores para o material na mesma época. Mais especificamente, entre março e abril de 2020, o Painel de Preços do Governo Federal indicou uma mediana de preços unitários de R\$ 3,37 e uma média de R\$ 4,66 de produtos com a mesma especificação (máscara cirúrgica, tipo não tecido, 3 camadas), na região Sudeste. Já a Bolsa Eletrônica de Compras da Administração Pública do Estado de São Paulo apontou resultados ainda mais baixos: mediana de R\$ 3,45 e média de R\$ 2,96 para o mesmo período. Assim, a diferença média entre os valores obtidos pela Prefeitura de Guarulhos/SP e os observados no mercado foi de 33% em relação às compras federais e de 109% sobre as compras do Estado.

8. Desse modo, foi apontado, de forma conservadora, um sobrepreço de R\$ 1,54 por unidade, obtido a partir da comparação do valor pago pelo Município de Guarulhos (R\$ 6,20) e a média das compras federais (R\$ 4,66), parâmetro de maior valor encontrado. Considerando o total de máscaras entregues, o superfaturamento alcançaria R\$ 415.800,00, dos quais R\$ 201.205,32 têm origem federal (48,39% do total).

9. Adicionalmente, constatou-se a existência de indícios de outras irregularidades na contratação.

10. Atendendo a requisição da empresa Innova-Med, a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos autorizou o pagamento antecipado do total da despesa, sem que essa possibilidade estivesse prevista em edital ou em outro instrumento formal da contratação e sem a constituição de garantias para assegurar o pleno cumprimento do objeto. Para agravar o cenário, 26.000 máscaras foram reprovadas tecnicamente e a empresa não providenciou sua reposição, acabando por configurar o pagamento sem a devida contraprestação.

11. Essas constatações resultaram na conversão dos autos em TCE e a citação dos responsáveis, medidas adotadas pelo Acórdão 1.906/2020 – Plenário. Na ocasião foram notificados:

a) José Mário Stranghetti Clemente, Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, Wonderson Moreno, Diretor do Departamento Financeiro da Saúde, e Innova-Med Comercial Eireli em relação ao superfaturamento na contratação por valor expressivamente superior aos preços praticados em compras semelhantes efetuadas por outros órgãos públicos no mesmo período;

b) José Mário Stranghetti Clemente, Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, Arnaldo Alberto Bastos Dullius, Diretor do Departamento Administrativo da Saúde, e Innova-Med Comercial Eireli em decorrência da não entrega/devolução de parte das máscaras cirúrgicas descartáveis que já tinham sido pagas antecipadamente.

12. Após a citação dos agentes municipais e da empresa contratada e a análise de suas defesas, a unidade técnica e o Ministério Público junto ao TCU, em sucessivas manifestações, concluíram, em síntese, pela confirmação parcial dos indícios de irregularidades, opinando pela condenação apenas da empresa Innova-Med Comercial Eireli em relação ao superfaturamento e pela condenação solidária de José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e da empresa pelo prejuízo decorrente do pagamento antecipado, sem a entrega integral dos produtos adquiridos.

13. Contudo, em face de notícias veiculadas na imprensa de que os fatos tratados neste processo estariam também sendo investigados pela Polícia Federal no âmbito das operações Veneza e Florença, diligenciou-se aquele órgão com vistas a obter acesso aos elementos colhidos na esfera criminal, de forma a subsidiar as apurações desta Corte de Contas.

14. Os elementos contidos no inquérito compartilhado pela Polícia Federal, obtidos pela quebra do sigilo telemático dos envolvidos, revelaram a seguinte dinâmica de atuação por parte dos



servidores do município:

a) encerrada a pesquisa de preços, e ciente do valor que foi obtido, Luis Fernando Ribeiro de Castro, então Secretário de Saúde Adjunto, indicou para Gilmar Veloso da Silva, então Diretor do Departamento de Licitações e Contratos, a empresa Efa Trade & Business Ltda. – Fran para que fosse a vencedora do procedimento de compra de máscaras em andamento;

b) Gilmar Veloso da Silva respondeu que não seria possível direcionar a compra para essa empresa, uma vez que as atividades constantes do seu cadastro não possuíam qualquer relação com máscaras cirúrgicas, o que poderia trazer problemas futuros;

c) no mesmo dia, Luis Fernando Ribeiro de Castro encaminhou os dados da Innova-Med para Gilmar Veloso da Silva, para que ela fosse a empresa contratada para o fornecimento das máscaras; e

d) no dia seguinte, Gilmar Veloso da Silva reclamou com Luis Fernando Ribeiro de Castro que a Innova-Med ainda não tinha encaminhado a proposta comercial. De imediato, Luis Fernando Ribeiro de Castro respondeu que iria cobrar.

15. De posse desses novos indícios de participação dolosa no direcionamento fraudulento da contratação da Innova-Med, a unidade técnica sugeriu a realização de nova citação.

16. Assim, Wonderson Moreno, Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro foram citados, solidariamente com a empresa Innova-Med, em relação ao superfaturamento na contratação, situação agravada pelas evidências de montagem da pesquisa de preços de forma a direcionar a compra para empresa que não deteria capacidade operacional para cumprir o objeto ajustado.

I

17. Wonderson Moreno e Gilmar Veloso da Silva apresentaram suas alegações de defesa por intermédio dos mesmos procuradores, sustentando argumentos substancialmente similares. Luis Fernando Ribeiro de Castro optou por ficar silente. De igual modo, a empresa Innova-Med, citada novamente, não atendeu à citação.

18. As defesas não trouxeram esclarecimentos específicos sobre as condutas individuais atribuídas a cada um dos responsáveis, notadamente quanto ao alegado direcionamento da contratação em favor da empresa Innova-Med. Em vez disso, os defendentes concentraram seus esforços argumentativos na tentativa de descaracterizar o superfaturamento apurado, invocando a condição excepcional vivenciada durante a pandemia de covid-19. Nesse sentido, ressaltaram que sua atuação se deu em contexto de crise sanitária sem precedentes, no qual era imprescindível assegurar a continuidade dos serviços públicos de saúde e a proteção da população mediante ações rápidas e emergenciais.

19. Para justificar o preço praticado, os defendentes destacaram que, para a cotação de preços, foram enviados 211 *e-mails* a aproximadamente 146 empresas, tendo apenas 3 apresentado propostas. Argumentaram, ainda, que houve aumento vertiginoso nos preços das máscaras cirúrgicas no período, com variação expressiva em poucos dias, e apresentaram diversos exemplos de contratações públicas realizadas por outros órgãos a preços elevados, tais como aquelas efetuadas pela Secretaria da Segurança Pública e pela Administração Penitenciária. Sustentaram, também, que diversos certames públicos foram declarados desertos ou fracassados em razão da indisponibilidade de mercado e da instabilidade logística global.

20. Por fim, os responsáveis reforçaram que a contratação foi reconhecida como regular, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos que examinaram a dispensa de licitação e o acompanhamento da execução contratual, bem como anexaram Laudo Pericial da Ação Popular, a qual foi julgada improcedente, o que, no entender da defesa, corroboraria a regularidade das aquisições.

21. Após avaliar esses argumentos, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que são insuficientes para afastar as irregularidades e o débito apurado.

22. No tocante à contratação por preço superior aos referenciais de mercado, a AudContratações reconheceu que os documentos apresentados pela defesa mencionavam algumas

contratações de valores elevados. Todavia, ponderou que essas mesmas alegações também faziam menção a preços significativamente inferiores àqueles praticados pela Innova-Med, inclusive demonstrando o retorno dos preços a patamares bem mais baixos já em junho e julho de 2020. Nesse sentido, a unidade técnica consignou que a mera apresentação pontual de outros preços praticados acima do usual não seria suficiente para afastar a ocorrência de sobrepreço e o consequente superfaturamento.

23. A unidade técnica destacou que as pesquisas no Painel de Preços do Governo Federal e na Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo, com a utilização de medidas estatísticas, conferem muito maior comparabilidade do que a apresentação de valores individualizados.

24. Quanto às decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Poder Judiciário, que consideraram a contratação regular, a unidade técnica invocou o princípio da independência das instâncias, segundo o qual a competência do TCU independe das conclusões de processos produzidos por outros órgãos, salvo sentença penal absolutória fundada na inexistência material do fato ou na negativa de autoria. Ademais, ressaltou que laudo pericial da própria Polícia Federal também atestou a ocorrência de superfaturamento, inclusive em montante superior àquele imputado na presente TCE.

25. Um ponto central da análise do mérito diz respeito à distinção entre as cautelas iniciais adotadas na cotação de preços e as condutas específicas atribuídas aos responsáveis. A unidade técnica reconheceu que a Secretaria Municipal de Saúde adotou cautelas iniciais ao solicitar cotação a diversos fornecedores, circunstância que foi considerada suficiente para afastar a culpabilidade do então Secretário Municipal de Saúde, José Mário Stranghetti Clemente, quanto ao superfaturamento.

26. Todavia, esclareceu que as condutas atribuídas aos Wonderson Moreno, Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro não se relacionam a essa primeira etapa de cotação de preços, mas sim ao direcionamento posterior da contratação em favor da Innova-Med, sem que fosse providenciada nova e mais ampla pesquisa de preços ante o fracasso da primeira. Segundo os elementos obtidos no inquérito policial, restou evidenciado que a empresa não foi contratada por haver apresentado o menor valor, mas porque foi escolhida de forma fraudulenta, sendo que sua cotação foi forjada apenas para conferir aparência de legalidade ao procedimento.

II

27. Quanto ao pagamento antecipado, sem a entrega integral dos bens, José Mário Stranghetti Clemente e Arnaldo Alberto Bastos Dullius esclareceram que todas as 300.000 máscaras foram recebidas, porém 26.000 foram reprovadas tecnicamente, conforme laudos da Secretaria de Saúde. Em consequência, a empresa Innova-Med foi apenada com advertência e multa no valor de R\$ 193.601,82.

28. Quanto ao pagamento antecipado, efetuado sem garantias e sem previsão no edital, alegam ter se tratado de condição imposta pelo fornecedor que ofertou o melhor preço, não lhes restando alternativa para concretizar o fornecimento.

III

29. Em face dessas análises a AudContratações propôs:

a) no tocante ao superfaturamento, a condenação da empresa fornecedora em débito solidariamente com Wonderson Moreno, Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro, sem prejuízo de reconhecer a existência de circunstâncias suficientes para afastar a culpabilidade de José Mário Stranghetti Clemente;

b) em relação ao não fornecimento parcial dos produtos, agravado pela antecipação de pagamento, sem exigência de garantias, a condenação em débito da empresa contratada, solidariamente com os agentes envolvidos, José Mário Stranghetti Clemente e Arnaldo Alberto Bastos Dullius; e

c) a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 a todos os condenados.

30. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se de acordo com esse encaminhamento.

IV

31. Apesar de concordar com a maior parte das conclusões dos pareceres precedentes, entendo que o débito pela entrega parcial dos produtos deve ser atribuído exclusivamente à empresa contratada



e que não existem elementos suficientes para demonstrar a participação de Wonderson Moreno no conluio.

32. Passo a expor as razões que fundamentam minha posição.

V

33. Registro, de início, que subscrevo o exame quanto aos pressupostos de admissibilidade e de procedibilidade, à ausência de prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, à regularidade das citações promovidas e à declaração de revelia da empresa Innova-Med Comercial Eireli e de Luis Fernando Ribeiro de Castro, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

34. Igualmente, acompanho a unidade técnica e o Ministério Público quanto à aplicação do princípio da independência das instâncias, que autoriza esta Corte a decidir de forma autônoma sobre as matérias sob sua jurisdição, independentemente das conclusões alcançadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Poder Judiciário na ação popular correlata, salvo hipótese de sentença penal absolutória por inexistência do fato ou negativa de autoria, o que não se verifica nos autos.

35. Também confirmo as conclusões acerca da caracterização das duas irregularidades e de sua adequada quantificação, divergindo, parcialmente, no que concerne à individualização das condutas e à consequente atribuição de responsabilidade, especialmente após a juntada aos autos dos elementos colhidos no inquérito conduzido pela Polícia Federal.

V.1 – Do débito decorrente do superfaturamento

36. Os elementos compartilhados pela Polícia Federal alteraram substancialmente o quadro probatório antes disponível a esta Corte. Enquanto a instrução de mérito originária (peça 90) trabalhava apenas com os elementos formais do processo administrativo, sem acesso às tratativas ocorridas nos bastidores da contratação, os diálogos e as diligências investigativas trazidos aos autos revelaram, de modo inequívoco, a existência de um esquema de direcionamento da contratação em favor da empresa Innova-Med Comercial Eireli, empresa que nem sequer havia participado da primeira etapa da pesquisa de preços.

37. A leitura conjugada dos elementos investigativos evidencia que Luis Fernando Ribeiro de Castro, então Secretário Adjunto da Saúde, atuou nos bastidores para montar o procedimento, encaminhando a Gilmar Veloso da Silva os dados de empresa que seria a vencedora — a qual apenas não foi contratada porque não exercia atividade relacionada a máscaras cirúrgicas —, indicando, em seguida, a Innova-Med como contratada e solicitando sigilo sobre as tratativas. Gilmar Veloso da Silva, na condição de Diretor de Licitações e Contratos, subscreveu ato administrativo atestando a compatibilidade dos preços e afirmando ter sido escolhida a empresa que apresentou o menor valor, quando, em verdade, sabia que a escolha decorria de arranjo fraudulento.

38. Sobre a motivação do conluio, os fatos apontam para a atuação combinada dos agentes com o objetivo de se beneficiar de uma situação anômala, caracterizada pelos valores excepcionalmente elevados obtidos na pesquisa de preços realizada em plena crise sanitária. Foi precisamente essa distorção do mercado — decorrente da escassez do produto e da corrida generalizada dos entes públicos por equipamentos de proteção — que criou a oportunidade de lucro exacerbado.

39. As condutas do Secretário Adjunto da Saúde e do Diretor de Licitações e Contratos configuram fraude ao caráter competitivo do procedimento de contratação, em afronta aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da economicidade que regem a Administração Pública. Ainda que os atos praticados por Luis Fernando Ribeiro de Castro não estejam integralmente registrados no processo formal de contratação, constituem verdadeiros atos de gestão de fato, sem os quais não se teria consumado a irregularidade, atraindo sua responsabilização perante esta Corte, na esteira da jurisprudência que reconhece a responsabilidade do gestor de fato pelos danos causados ao erário. Destaco, ainda, que a fraude constitui infração administrativa autônoma, punível ainda que não se lograsse demonstrar dano patrimonial líquido e certo.

40. Assim, no tocante ao débito decorrente do superfaturamento, tenho por caracterizada a conduta dolosa e o nexo de causalidade em relação a Gilmar Veloso da Silva, a Luis Fernando Ribeiro de Castro e à empresa Innova-Med Comercial Eireli, beneficiária direta do ajuste e revel nos autos.

Impõe-se, portanto, o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a condenação solidária ao ressarcimento do dano, na forma do art. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992.

41. A gravidade dos atos praticados autoriza, ainda, quanto aos dois agentes públicos, a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de cinco anos, com amparo no art. 60 da Lei 8.443/1992. A conduta fraudulenta desses agentes acabou por subverter o processo licitatório em proveito de empresa a eles coligada, justamente no momento de maior fragilidade e necessidade do interesse público, evidenciando incompatibilidade com o exercício de funções de confiança.

42. Relativamente à empresa Innova-Med Comercial Eireli, a participação na fraude, associada ao recebimento antecipado, com inexecução parcial do objeto, configura hipótese passível de punição com a declaração de sua inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992. No caso concreto, entendo que o estabelecimento da limitação por prazo de cinco anos é proporcional à gravidade da conduta e adequado à finalidade preventiva e pedagógica da sanção.

43. Situação distinta, contudo, verifica-se em relação a Wonderson Moreno, então Diretor do Departamento Financeiro da Saúde. Muito embora sua conduta – consubstanciada na emissão de despacho solicitando nova pesquisa de preços – tenha objetivamente contribuído para a cadeia de atos que culminou na contratação da Innova-Med, os elementos destes autos, robustecidos por aqueles colhidos no inquérito policial, não permitem afirmar, com o grau de certeza exigível para a imputação de conduta fraudulenta, que ele tenha participado conscientemente do conluio arquitetado por Luis Fernando Ribeiro de Castro e Gilmar Veloso da Silva.

44. A investigação demonstrou, de forma clara, a atuação dolosa dos dois últimos, mas não trouxe evidências de que o despacho assinado por Wonderson Moreno – atitude formalmente justificada por suposta insuficiência orçamentária e financeira da pasta – tivesse sido emitido com a intenção de favorecer a empresa contratada ou com o conhecimento de que serviria de instrumento à fraude. A mera coincidência temporal entre sua solicitação e o subsequente direcionamento não basta para configurar a participação consciente no ilícito, sob pena de se admitir responsabilização objetiva, vedada no âmbito das contas de responsáveis.

45. Cabe recordar que a responsabilização perante esta Corte exige a comprovação do elemento subjetivo, não sendo suficiente a demonstração de que a conduta integrou a sequência causal do evento danoso. Na dúvida quanto à existência do dolo ou da má-fé e não havendo prova robusta da participação consciente do agente na fraude, prevalece o entendimento de que não é possível lhe impor a pena de reparação do dano e a irregularidade de suas contas por conduta fraudulenta.

46. Nesse cenário, a atuação de Wonderson Moreno, examinada isoladamente e à luz do princípio da presunção de boa-fé, não comporta a severa consequência da condenação em débito por superfaturamento, mostrando-se desproporcional equipará-lo aos agentes cuja intenção fraudulenta restou cabalmente demonstrada. Impõe-se, por conseguinte, o afastamento de sua responsabilidade quanto a essa irregularidade.

V.2 – Do débito decorrente do pagamento antecipado sem a entrega integral dos produtos

47. No que concerne à segunda irregularidade, relativa ao pagamento antecipado efetuado sem a constituição de garantias e sem previsão nos instrumentos formais da contratação, agravado pela não reposição de 26.000 unidades reprovadas tecnicamente, entendo que a solução também deve divergir daquela proposta pela unidade técnica no tocante à responsabilização dos gestores municipais.

48. É certo que, em condições ordinárias, o pagamento antecipado configura medida de todo excepcional, admitida pela jurisprudência desta Corte apenas quando presentes o interesse público devidamente demonstrado, a previsão no instrumento convocatório e a exigência de garantias suficientes ao resguardo da Administração, conforme o Acórdão 3.614/2013-Plenário e demais precedentes citados nos autos.

49. Ocorre, todavia, que a análise da conduta dos gestores não pode prescindir do exame das circunstâncias concretas que condicionaram sua atuação, tal como impõe o art. 22, § 1º, da Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual, na decisão sobre a regularidade de conduta, devem ser consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

50. No caso concreto, a situação absolutamente excepcional provocada pela pandemia de covid-19, em seu período mais crítico – meados de março de 2020 –, deve ser compreendida como justificativa suficiente para que o município tenha aceitado realizar o pagamento antecipado dos produtos. Reconhece-se que aquele momento foi marcado por escassez aguda de insumos de saúde, por disputa acirrada entre entes públicos de todas as esferas federativas e por elevada instabilidade dos preços e da cadeia de suprimentos.

51. Nesse contexto, a exigência formulada pela empresa fornecedora, no sentido de que o pagamento fosse antecipado como condição para o fornecimento, colocou os gestores diante de dilema real: submeter-se à condição imposta pelo mercado ou arriscar a perda do fornecimento de material essencial à proteção dos profissionais de saúde e da população atendida pela rede municipal. A preocupação legítima dos gestores em garantir a entrega dos bens, em contexto de escassez e de premente necessidade de proteção à vida e à saúde pública, deve ser reconhecida como circunstância atenuante suficiente para afastar sua culpabilidade quanto a essa irregularidade.

52. Cumpre destacar que a própria evolução legislativa reconheceu, ainda que posteriormente aos fatos, a legitimidade do pagamento antecipado em situações dessa natureza, tal como se verificou com a edição da Medida Provisória 961/2020, que passou a admitir expressamente a antecipação de pagamentos nas contratações voltadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública. O fato de tal norma ter sido editada meses após a contratação em exame não retira o valor da constatação de que o pagamento antecipado, naquele contexto excepcional, correspondia a prática compatível com as exigências práticas impostas pela realidade do mercado, o que reforça a razoabilidade da conduta dos gestores municipais que, premidos pela urgência, a ela recorreram.

53. Não vislumbro, por conseguinte, na conduta de José Mário Stranghetti Clemente, então Secretário Municipal da Saúde, e de Arnaldo Alberto Bastos Dullius, então Diretor Administrativo da pasta, o erro grosseiro ou a má-fé necessários à responsabilização, tampouco a exigibilidade de conduta diversa, consideradas as circunstâncias que os cercavam.

54. Registro, adicionalmente, que o próprio inquérito policial afastou a participação pessoal de José Mário Stranghetti Clemente na fraude perpetrada, conclusão que se harmoniza com o reconhecimento, desde a instrução originária, de que a unidade adotou as cautelas iniciais adequadas na primeira etapa da pesquisa de preços, tendo consultado cerca de 146 fornecedores. Impõe-se, portanto, o afastamento da responsabilidade desses dois gestores também quanto à irregularidade do pagamento antecipado.

55. O afastamento da culpabilidade dos gestores municipais, todavia, não elide o dano ao erário nem o correspondente dever de reparação por parte de quem dele efetivamente se beneficiou. O débito deve ser mantido integralmente em relação à empresa Innova-Med Comercial Eireli, que recebeu o pagamento sem promover a entrega integral dos produtos contratados, tendo 26.000 unidades sido reprovadas tecnicamente.

56. A reparação do dano, nessa hipótese, decorre do enriquecimento sem causa da contratada, que se apropriou de valores públicos sem a devida contraprestação, subsistindo a obrigação de ressarcimento independentemente da configuração de conduta culposa por parte dos agentes públicos, na esteira da jurisprudência consolidada desta Corte, que distingue o débito imputável ao beneficiário do dano da sanção aplicável ao gestor.

57. Registro, adicionalmente, que a eventual aplicação de penalidade administrativa à empresa no âmbito municipal não se confunde com a obrigação de reparação do dano apurada na esfera do controle externo, tratando-se de institutos autônomos e cumuláveis.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração do Plenário.



TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2032/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 026.822/2020-2.

1.1. Apenso: TC 020.993/2020-0

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

3. Responsáveis: Arnaldo Alberto Bastos Dullius (073.241.598-50); ex-Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde; Gilmar Veloso da Silva (027.475.218-26), ex-Diretor de Licitações e Contratos da Secretaria Municipal de Saúde; José Mário Stranghetti Clemente (002.918.728-16); ex-Secretário Municipal de Saúde; Luis Fernando Ribeiro de Castro (293.346.288-55), ex-Secretário Adjunto de Saúde; Wonderson Moreno (146.784.358-08) ex-Diretor Financeiro da Secretaria Municipal de Saúde e Innova-Med Comercial Eireli (15.764.118/0001-63)

4. Unidade: Município de Guarulhos/SP

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

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

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

8. Representação legal: Antônio Paulo de Mattos Donadelli (OAB/SP 235.964), José Américo Lombardi (OAB/SP 107.319), Cassio Telles Ferreira Netto (OAB/SP 107.509), Rosely de Jesus Lemos (OAB/SP 124.850), Jurandi Fernandes Ferreira (OAB/SP 113.150), Adriana Felipe Capitani Caboclo (OAB/SP 157.931) e outros

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, instaurada a partir de representação da então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) decorrente da aquisição, com indícios de superfaturamento e sem que houvesse a entrega total do material, de máscaras cirúrgicas pelo Município de Guarulhos/SP durante a pandemia de covid-19;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, incisos II e III, alíneas “c”, “d” e §§ 2º e 3º; 18; 19; 23, inciso III; 26, 28, inciso II, 46, 57 e 60 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III; 210; 214, inciso III, alínea “a”; 215 a 217; 267; 270 e 271 do Regimento Interno e ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. declarar revéis Luis Fernando Ribeiro de Castro e a empresa Innova-Med Comercial Eireli;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno e rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Gilmar Veloso da Silva;

9.3. julgar regulares com ressalvas as contas de José Mário Stranghetti Clemente, Arnaldo Alberto Bastos Dullius e Wonderson Moreno, dando-lhes quitação;

9.4. julgar irregulares as contas de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli, condenando-os, solidariamente, ao recolhimento, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde (FNS), das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do pagamento:

9.4.1. Débito de responsabilidade de Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 204.186,44	23/3/2020



9.4.2. Débito de responsabilidade de Innova-Med Comercial Eireli

VALOR ORIGINAL	DATA DA OCORRÊNCIA
R\$ 78.004,68	23/3/2020

9.5. aplicar a Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli as multas a seguir indicadas, a serem recolhidas aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:

Responsável	Multa
Gilmar Veloso da Silva	R\$ 80.000,00
Luis Fernando Ribeiro de Castro	R\$ 80.000,00
Innova-Med Comercial Eireli	R\$ 120.000,00

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada prestação e alertando aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.9. considerar graves os atos praticados por Gilmar Veloso da Silva, Luis Fernando Ribeiro de Castro e Innova-Med Comercial Eireli;

9.10. inhabilitar Gilmar Veloso da Silva e Luis Fernando Ribeiro de Castro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.11. declarar a inidoneidade da empresa Innova-Med Comercial Eireli para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos;

9.12. enviar cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) para adoção das providências que considerarem cabíveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2032-30/26-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, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)



CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário
TC 029.454/2022-0 [Apenso: TC 045.000/2020-4]
Natureza: Tomada de Contas Especial
Unidade: Município de Guarulhos/SP
Responsáveis: José Mario Stranghetti Clemente (002.918.728-16);
Rogério Watanuki Higashi (334.173.208-01); Via Care Clínica
Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE). CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE GUARULHOS/SP. AÇÃO PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19. LOCAÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS ITINERANTES. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL. FALTA DE ISONOMIA NOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DA CONTRATADA. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO E FRAUDE. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO INTEGRAL DOS SERVIÇOS. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TCE. OITIVA EM PROCESSO APENSO. CITAÇÕES. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DO GESTOR DO CONTRATO. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO SECRETÁRIO MUNICIPAL. INSUFICIÊNCIA DA DEFESA PARA ELIDIR O DANO E A CULPABILIDADE DA EMPRESA CONTRATADA. CONTAS IRREGULARES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA PROPORCIONAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA CONTRATADA. COMUNICAÇÕES.

1. A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.
2. A mera apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso caracteriza o ilícito de fraude à licitação, pois basta a evidenciação de dolo genérico da licitante para a declaração da inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, diferentemente do que ocorre na esfera penal, em que o crime de uso de documento falso exige dolo específico.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 2.519/2022-Plenário (TC 045.000/2020-4, apenso), de minha relatoria, em face de irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.,

para a locação de unidades móveis itinerantes, por meio de carreta e ônibus, adaptados para realizar exames de ultrassom e tomografia no âmbito do Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP.

2. Em seu exame de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe julgar irregulares as contas da sociedade empresária Via Care Clínica Médica Ltda. e do Sr. José Mario Stranghetti Clemente, ex-Secretário Municipal de Saúde, imputando-lhes débito e aplicando-lhes multa proporcional ao dano ao erário. Além disso, a unidade técnica opina pela inabilitação do Sr. José Mario Stranghetti Clemente para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal e pela declaração de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. para participar de licitação no mesmo âmbito. Transcrevo, a seguir, o parecer da AudTCE, com ajustes de forma (peça 86):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário (Ministro-Relator Jorge Oliveira), prolatado no TC 045.000/2020-4 (apenso), em face de irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda., para a locação de unidades móveis itinerantes, por meio de carreta e ônibus, adaptados para realizar exames de ultrassom e tomografia no âmbito do Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP (peça 3).*
2. *As instruções anteriores constam das peças 42 e 68 do presente processo.*

HISTÓRICO

I. TC 045.000/2020-4 (apenso)

3. *De início, cumpre destacar que todas as referências a peças e páginas neste tópico dizem respeito ao TC 045.000/2020-4.*
4. *O TC 045.000/2020-4 trata de representação autuada com a finalidade de apurar irregularidades relativas ao Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, firmado em 20/3/2020, com fundamento em dispensa de licitação, entre a Secretaria Municipal de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. para locação de unidades móveis itinerantes, por meio de carretas e ônibus, adaptados com consultórios médicos e estrutura para realizar exames de ultrassom e tomografia, pelo valor mensal de R\$ 550.000,00 e total de R\$ 2.750.000,00, custeados integralmente com recursos federais (peça 7).*
5. *O Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS decorreu de processo de dispensa de licitação autuado sob o número 18374/2020 (peças 131-144). Do Processo 18374/2020, destaca-se o que se segue:*
 - a) *o processo foi autuado em 17/3/2020, com a juntada de justificativa assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, José Mario Stranghetti Clemente (peça 132, p. 1 e 5-13);*
 - b) *em 18/3/2020, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente solicitou a apresentação de proposta para a prestação do serviço à empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (peça 134, p. 31);*
 - c) *em 20/3/202, a empresa apresentou proposta comercial, no valor de R\$ 550.000,00 mensais e prazo de entrega imediato (peça 135, p. 5);*
 - d) *o atestado de capacidade técnica apresentado pela Via Care Clínica Médica Ltda. foi emitido em 20/3/2020 pela Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu/PA e diz respeito à prestação de serviços de plantão médico de urgência e emergência no Hospital Regional Dr. Abelardo Santos, gerido pela referida organização social de saúde (peça 133, p. 3);*
 - e) *em 20/3/2020, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente autorizou a celebração de contrato e ratificou os atos administrativos da dispensa de licitação (peça 136, p. 11-15 e 39);*
 - f) *ainda em 20/3/2020, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, com vigência de quatro meses, até 20/7/2020, pelo valor total de R\$ 2.200.00,00 (peça 131, p. 1-13);*
 - g) *o Termo de Referência anexo ao contrato define que os veículos deveriam ficar estacionados no local indicado e contariam com infraestrutura para atendimento ao público, “inclusive com profissionais capacitados, técnico de radiologia e médico” e que “os atendimentos realizados na Carreta e Ônibus ficarão a cargo dos profissionais contratados e sob a responsabilidade de empresa especializada” (peça 131, p. 9);*
 - h) *em 21/5/2020, a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. informou que não possuía funcionários e que a*

prestação dos serviços não envolvia mão de obra sob sua gestão, razão pela qual não cabia fornecer folha de frequência, comprovante de recolhimento de FGTS, GPS e outros documentos correlatos (peça 138, p. 31);

i) em 17/7/2020, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente autorizou e assinou o Termo de Aditamento 01-000702/2020-FMS, que prorrogou a vigência contratual até 4/8/2020 (peça 142, p. 37-39);

j) em 3/8/2020, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente autorizou a celebração de termo aditivo visando à prorrogação da vigência e ao acréscimo de valor contratual (peça 141, p. 39); e

k) em 4/8/2020, foi assinado o Termo de Aditamento 02-000702/2020-FMS, prorrogando a vigência contratual até 4/9/2020 e acrescentando R\$ 550.000,00 ao valor contratado, que passou a ser de R\$ 2.750.000,00 (peça 143, p. 1-3).

6. Não consta do Processo 18374/2020 que outras empresas, além da Via Care, tenham sido solicitadas a apresentar proposta para os serviços pretendidos na dispensa de licitação. Tampouco foi elaborada estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, um dos parâmetros previstos no art. 4º-E, § 1º, inciso VI, da Lei 13.979/2020.

7. Como apurado no curso da representação, a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. foi aberta em 3/10/2019 (peças 11 e 79) – cerca de seis meses antes da contratação em exame – e não possuía veículos próprios, de forma que, visando à prestação do serviço oferecido ao Município de Guarulhos/SP, subcontratou as empresas Nohva Consultoria em Gestão Empresarial (CNPJ 23.485.977/0001-41) e Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda. (CNPJ 04.972.199/0001-70), como se pode constatar no preâmbulo e nas Cláusula 3.2, 4.1 e 4.2 dos Contratos 001/2020 e 002/2020 firmados pelas mencionadas empresas (peça 90, p. 1-2, e peça 91, p. 1-2):

O presente instrumento é celebrado com o fundamento de que a **CONTRATANTE** possui um **Contrato de Prestação de Serviços nº 000702/2020-FMS com o Município de Guarulhos/SP**, cujo objeto é prestação de serviços de locação de unidades móveis itinerante, consistente em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médicos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas que necessitem de ultrassom e tomografia possivelmente infectadas com **COVID-19**, em atenção a legislação 330 de 20/12/2019 e Instrução Normativa 52 a 59.

(...)

- 3.2 O presente instrumento está vinculado à vigência do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS firmado entre a **CONTRATANTE** e o Município de Guarulhos/SP, o qual, uma vez interrompido, suspenso ou rescindido, o presente Contrato também o será automaticamente.

(...)

- 4.1 As despesas decorrentes deste contrato correrão por conta de recursos referentes ao Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS firmado entre a **CONTRATANTE** e o município de Guarulhos/SP.

- 4.2 Os pagamentos à **CONTRATADA** estão vinculados ao recurso financeiro da Prefeitura Municipal de Guarulhos, de modo que, caso não ocorram os pagamentos com a **CONTRATANTE**, ou ocorrendo atraso destes, da mesma forma culminará no não pagamento ou no atraso do pagamento à **CONTRATADA**, não incidindo à **CONTRATANTE** a obrigação de arcar com quaisquer espécies de multas ou indenizações à **CONTRATADA**.

8. O Contrato 001/2020, firmado em 25/3/2020 pelas empresas Via Care Clínica Médica Ltda. e Nohva Consultoria em Gestão Empresarial, tinha por objeto a locação de unidade móvel itinerante consistente em carreta, placa DPE-4508 de Fernandópolis/SP, adaptada com consultórios médicos e estrutura para prestar atendimento de pessoas que necessitassem de tomografia no Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP, pelo valor mensal de R\$ 200.000,00 (peça 90).

9. Na mesma data foi firmado o Contrato 002/2020 pelas empresas Via Care Clínica Médica Ltda. e Clínica de Gestão de Saúde Birigui Ltda. Ele tinha por objeto a locação de unidade móvel itinerante consistente em ônibus, placa BSF-9199 de Birigui/SP, adaptado com consultórios médicos e estrutura para prestar atendimento de pessoas que necessitassem de ultrassonografia no Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP, pelo valor mensal de R\$ 230.000,00 (peça 91).

10. Além de a Via Care Clínica Médica Ltda. não possuir funcionários ou veículos, foi apurado na representação que o endereço da sede da empresa constante do Contrato Social, do Registro na Junta Comercial de São Paulo e da Receita Federal (peças 11 e 79) é na verdade o endereço da Associação Hospital Beneficente Sagrado Coração de Jesus (peça 12). Foi relatado, ainda, que a inexistência de estrutura física da empresa Via Care foi objeto de repercussão na mídia e de nota de esclarecimento da Via

Care informando que sua sede fiscal estava estabelecida no interior do Hospital Sagrado Coração de Jesus, em uma sala comercial para realização de consultas, com funcionamento em horário comercial, das 8h às 17h, de segunda a sexta-feira (peça 13).

11. Apesar de ter afirmado, em 21/5/2020, que não possuía funcionários, a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. afirmou, na referida Nota de Esclarecimento publicada em 1º/7/2020, que contava com uma equipe profissional de três médicos radiologistas, quatro técnicos de radiologia e dois profissionais de higiene (peça 13, p. 2). Ademais, durante a execução dos serviços, apresentou relatórios de produtividade contendo relação de pacientes atendidos, a quantidade de exames realizados e a escala de profissionais disponibilizadas (peças 36-40). Conforme assinalado na representação, tal fato indicava que a subcontratação não se restringira à locação dos veículos (peça 187, p. 9).
12. Outrossim, como assinalado no voto condutor do Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário, foi apurado na representação que os serviços foram prestados de forma descontínua, de acordo com os relatórios de fiscalização do contrato relativos ao período de abril a agosto de 2020 (peças 31-35, peça 187, p. 12, e peça 193, p. 1-2):
 - a) nas medições realizadas em 17/4, 30/4, 7/5 e 16/5/2020, constatou-se que o ônibus estava sem profissionais e responsáveis para atendimento (peça 33);
 - b) nas medições realizadas em 29/5, foi observada ausência de médico no local (laudo à distância), falta de identificação da municipalidade e ausência de rampa de acesso e de água no banheiro do ônibus e ausência de técnico de radiologia no momento da visita; em 10/6, o ônibus encontrava-se fechado; em 19/6/2020, não foi visualizado médico no local, nem técnico de radiologia no ônibus (peça 34);
 - c) nas medições realizadas em 28/6, o ônibus se encontrava fechado, sendo informado por profissional que acompanhou a visita que o funcionamento ocorreria após as 12 horas; em 20/7, não foram visualizados médicos no local, técnico de radiologia e técnico no ônibus; em 30/7, não foi visualizada acessibilidade ao ônibus (peça 35, p. 11); e
 - d) em 27/8/2020, não foi visualizado médico na carreta; em 7/8, não foram visualizados médicos no local (realização de laudo de tomografia à distância) e não havia técnico de radiologia no local; em 13/8/2020, não havia técnico de radiologia no local (peça 31, p. 7).
13. Não obstante os relatórios de fiscalização tenham sido encaminhados para o gestor do contrato, Sr. Rogério Watanuki Higashi, para análise e adoção de medidas cabíveis, os valores contratados foram pagos integralmente e o Termo de Recebimento Definitivo foi por ele assinado em 10/12/2020 (peças 31-35, peça 97 e peça 131, p. 31).
14. Como assinalado pelo Ministro Relator Jorge Oliveira no Voto que acompanha o Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário, o Contrato 702/2020-FMS firmado pelo Município de Guarulhos/SP com a Via Care chamou atenção, no curso do acompanhamento das aquisições públicas voltadas ao enfrentamento da Covid-19, por apresentar situação de risco, consubstanciada na existência de suspeitas de direcionamento da licitação, bem como de deficiências na pesquisa de preços (peça 193, p. 1).
15. Diante dos elementos colhidos nos autos, inclusive aqueles obtidos pela Secretaria do TCU em São Paulo, e em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 19), foram promovidas, então, a audiência de José Mario Stranghetti Clemente, Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, e a oitiva da empresa contratada, Via Care Clínica Médica Ltda., nos seguintes termos (peça 48, p. 19-20):
 - 70.2. realizar a **audiência** do Sr. **José Mario Stranghetti Clemente** (CPF 002.918.728-16), na condição de Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP quando da formalização do contrato 702/2020-FMS com a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60), para locação de unidade móvel itinerante, consistente em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médicos, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19, para apresentar, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas quanto à formulação, condução e execução da referida contratação, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020:
 - a) direcionamento da contratação em benefício da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, dada a rapidez incomum com que a contratação foi efetuada, no período de apenas três dias para a prática integral de todos os atos processuais devidos, inclusive a assinatura do contrato, sem indicação de prévia pesquisa de outros potenciais prestadores, bem como pelo porte limitado, pela falta de experiência e pela incipiência da empresa contratada em face do

objeto do contrato e do conhecimento dos fatos de a empresa estar instalada em uma sala na Associação Hospital Beneficente Sagrado Coração de Jesus, com 5 meses de existência quando da assinatura do contrato com a PM Guarulhos/SP, nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas, nem dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação;

- b) contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. sem a devida comprovação formal, no procedimento de contratação, da capacidade técnica da mencionada contratada por meio do devido atestado, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado competente, para a prestação dos serviços contratados, documento previsto nos termos da Lei 8.666/1993 e da Lei 13.979/2020, arts. 4º-E e 4º-F, e exigido no termo de referência como condição essencial para a formalização do instrumento contratual, uma vez que o atestado de capacidade técnica apresentado pela referida empresa para comprovação de sua qualificação técnica necessária indicava falsidade documental, em face de a data do citado atestado, **19/9/2019**, ser anterior à data de abertura da empresa, que se deu em **3/10/2019**, configurando risco de inexecução contratual, e aceitação de atestado de capacidade técnica com indício de falsidade documental apresentado pela Via Care;*
- c) contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. sem a devida pesquisa prévia de preços, configurando risco de antieconomicidade do contrato;*
- d) inexistência de correlação entre os relatórios de produtividade apresentados e os de fiscalização e medições contratuais, mormente aos seguintes pontos: (d.1) o veículo tipo ônibus encontrava-se fechado ou sem profissionais para atendimento em 11 das 13 inspeções realizadas; (d.2) o veículo tipo carreta funcionou regularmente apenas nos dois primeiros meses de execução contratual; (d.3) não se constatou, em três visitas de fiscalização, a presença de profissionais de saúde para a prestação do serviço; (d.4) ausência de apresentação de documentos de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária tidos como obrigatórios no instrumento contratual, com destaque para a não entrega dos comprovantes de recolhimento do INSS e FGTS, além da relação de profissionais vinculados ao contrato;*
- e) identificação dos representantes e/ou sócios da empresa Via Care que participaram do processo da contratação da empresa junto à Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP;*

*70.3. realizar a **oitava** da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001- 60), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie, caso queira, quanto aos seguintes pontos relativos à contratação de empresa para locação de unidade móvel itinerante consistente em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médico, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19, por meio do contrato 702/2020-FMS, firmado com a Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP:*

- a) falta de comprovação, por meio de atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado competente, de capacidade técnica-operacional e habilitação econômico- financeira para a prestação dos serviços contratados, documentos exigidos conforme respectivo termo de referência e legislação aplicável para a formalização do instrumento contratual, tendo sido apresentado pela empresa atestado de capacidade técnica com indício de falsidade documental, uma vez que o citado atestado, apresentado pela empresa Via Care para comprovação de sua qualificação técnica necessária, indicava falsidade documental, em face de a data do citado atestado, pelo qual a empresa teria prestado serviços de plantão médico de urgência e emergência no Hospital Regional Dr. Abelardo Santos, em Belém/PA desde 19/9/2019, ser anterior à data de abertura da empresa, que se deu em 3/10/2019, configurando risco de inexecução contratual;*
- b) comprovação, mediante apresentação das devidas notas fiscais e comprovantes de entrega, da execução dos serviços firmados pelo referido contrato 702/2020-FMS, considerando a ausência de comprovação do adimplemento integral das obrigações contratuais pela empresa;*
- c) identificação dos representantes e/ou sócios da empresa Via Care que participaram do processo da contratação junto à Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP;*
- d) demais informações que julgar necessárias;*

- 16. Após realizar a análise das razões de justificativa de José Mario Stranghetti Clemente (peça 157) e da manifestação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (peças 78-114), e em face dos novos elementos reunidos, que apontavam para a não execução integral do objeto da contratação, a unidade técnica formulou proposta de encaminhamento, em síntese, no sentido de (peça 187, p. 19-20):*

- a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992;
- b) inabilitar José Mario Stranghetti Clemente 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;
- c) declarar a inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo prazo de até 5 (cinco) anos para participar de licitações na Administração Pública Federal, conforme previsão contida no art. 46 da Lei 8.443/1992; e
- d) converter os presentes autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, a fim de citar solidariamente José Mario Stranghetti Clemente, Rogério Watanuki Higashi – gestor do contrato – e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. em relação ao prejuízo apurado, relativo ao pagamento por serviços não executados da unidade móvel tipo ônibus, conforme tabela reproduzida abaixo:

Data	Valor original (R\$)	Débito/Crédito
20/3/2020	294.195,00	Débito
22/4/2020	294.195,00	Débito
23/7/2020	294.195,00	Débito
20/8/2020	294.195,00	Débito
3/12/2021	294.195,00	Débito

17. Ao apreciar o processo, o Ministro-Relator Jorge Oliveira ponderou que não seria uma boa estratégia agrupar na mesma decisão um juízo de mérito, inabilitação e inidoneidade dos envolvidos, com a adoção de medidas preliminares, a exemplo da conversão em TCE e da citação. Entendeu, ainda, que não seria adequado apartar, em uma tomada de contas especial autônoma, o exame do dano apurado, uma vez que os fatos associados tanto à eventual fraude como ao dano estão entrelaçados, sendo mais produtiva sua análise conjunta para evitar duplicação desnecessária de esforços. Assim, concluiu o seguinte (peça 193, p. 2-3, grifou-se):
10. Por esses motivos, **deixo de me pronunciar, neste momento, sobre as propostas de aplicação de multa e inabilitação do ex-Secretário Municipal de Saúde José Mario Stranghetti Clemente e de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., reservando-me para emitir meu juízo sobre esses temas apenas por ocasião do julgamento definitivo** deste processo.
18. No que tange à apuração do dano ao erário, o Ministro-Relator discordou da Unidade Técnica por não considerar adequado quantificar o débito com base no número de meses em que se acredita que o ônibus não tenha funcionado efetivamente. No caso em exame, apontou que há indícios de subcontratação integral subjacente a situação de fraude, caso em que o débito pode ser dimensionado a partir da diferença entre os valores dispendidos pela Administração (R\$ 550.000,00 mensais) e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço (R\$ 430.000,00 mensais). Pelo prejuízo, aduziu o Relator, devem responder solidariamente a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. e José Mario Stranghetti Clemente, principal gestor responsável pela contratação.
19. Quanto ao Sr. Rogério Watanuki Higashi, o Relator afirmou que sua conduta de atestar como integralmente realizados os serviços descritos nas notas fiscais, mesmo tendo conhecimento de relatórios de fiscalização apontando para o inadimplemento parcial das obrigações contratuais, caracteriza comportamento grave que enseja a realização de sua audiência para que apresente razões de justificativa a respeito (peça 193, p. 4).
20. Por fim, o Ministro-Relator considerou ser de suma importância reiterar as solicitações de informações junto a Polícia Federal, Ministério Público Federal, Polícia Civil Paulista, MP/SP e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo objetivando a obtenção de elementos que possam contribuir para o cálculo do dano e a individualização de responsabilidades (peça 193, p. 4).
21. Em consonância com o Voto do Ministro-Relator Jorge Oliveira, o plenário desta Corte prolatou o Acórdão 2519/2022 determinando o seguinte (peça 192, grifou-se):
- 9.1. converter os presentes autos em tomada de contas especial e **autorizar a citação solidária de José Mario Stranghetti Clemente e da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, aos cofres do Fundo Nacional de Saúde, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:**

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00

22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2021	120.000,00

Irregularidades relacionadas aos indícios de dano ao erário:

a) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;

b) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação;

c) subcontratação integral do objeto de outras empresas;

9.2. realizar a **audiência de Rogério Watanuki Higashi**, na condição de gestor do contrato, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade, identificadas na execução do Contrato 702/2020-FMS com a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.:

Conduta/Irregularidade: atestou como integralmente realizados os serviços descritos nas notas fiscais (peças 123, 124, 126 e 127), mesmo tendo conhecimento do resultado da fiscalização pela Secretaria Municipal de Saúde, que apontava para o inadimplemento parcial das obrigações contratuais;

9.3. **solicitar à Segecex** que, através dos nossos canais institucionais de colaboração, estabeleça contato com a Polícia Federal, Ministério Público Federal, Polícia Civil Paulista, MP/SP e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo **com vistas a viabilizar o compartilhamento de provas e demais elementos relativos aos fatos aqui examinados.**

II. Da presente tomada de contas especial

22. Em cumprimento ao Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário foram expedidos inicialmente, no âmbito da presente tomada de contas especial, os ofícios de citação (peças 10-11) e de audiência (peça 9).
23. Em resposta, os responsáveis encaminharam a documentação inseridas nas peças 23-25 e 36-39 (Via Care Clínica Médica Ltda.), 34 (José Mario Stranghetti Clemente) e 35 (Rogério Watanuki Higashi).
24. A **instrução inicial** destes autos analisou a referida documentação e concluiu pela rejeição das alegações de defesa e das razões de justificativas apresentadas (peça 42, p. 8-12). Além disso, registrou que não houve, no âmbito do TCU, prescrição do exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, e que não incidia, no presente caso, a prescrição intercorrente prevista no art. 8º da Resolução TCU 344/2022. Contudo, diante do comando contido no item 9.3 do Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário, ponderou que a avaliação de mérito dependia da análise de novos elementos que viessem a ser obtidos junto a Polícia Federal, Ministério Público Federal, Polícia Civil Paulista, MP/SP e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e propôs, preliminarmente, a realização de diligência junto aos referidos órgãos (peça 42, p. 15).
25. A proposta contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 43), tendo sido expedidos os ofícios constantes das peças 44, 45, 48, 49 e 50.
26. A **segunda instrução** destes autos analisou as respostas do Ministério Público Federal (peça 54), da Polícia Civil do Estado de São Paulo (peças 55 e 61), da Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Pará (peças 58 e 60) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (peças 63-65) e destacou o que se segue (peça 68, p. 4-8):
19. Conforme destacado no voto condutor do Acórdão 2519/2022 – TCU – Plenário (peça 4), em todas as etapas da contratação o Sr. José Mario Stanghetti Clemente, então Secretário Municipal de Saúde, esteve presente, impulsionando o processo e subscrevendo praticamente todos os atos processuais, inclusive os de encaminhamento, de apresentação de justificativas técnicas e motivação para escolha do fornecedor, enquanto o normal seria emitir apenas os despachos decisórios. O próprio secretário, na autorização para celebração do contrato, em 20/3/2020, determinou expressamente que as medidas posteriores para a formalização do instrumento contratual deveriam se dar em caráter de urgência, todas ainda na mesma data.
20. Cabe destacar os elementos obtidos durante a análise acerca do acompanhamento e fiscalização contratuais, bem como os identificados na Operação Raio-X, que indicaram que a empresa Via Care era utilizada por organização criminoso para a prática de desvio de recursos da área da saúde, corroboraram a provável prestação dos serviços em quantidade inferior à contratada, dando causa a superfaturamento decorrente de inexecução contratual ou por serviços prestados em quantitativos

mínimos, de forma a viabilizar o desvio de recursos em benefício de terceiros.

21. *Além disso, os elementos obtidos pela Polícia Federal durante as buscas empreendidas na Operação Covil-19 podem contribuir para a quantificação de forma precisa dos serviços prestados pela empresa Via Care Clínica Médica no âmbito do Contrato 702/2020, bem como na apuração de dano ao erário, ocorrido a partir de eventual desvio de recursos por parte da empresa e/ou gestores municipais, em função de serviços não prestados de fato.*
22. *No que se refere ao Contrato 702/2020, firmado pelo Município de Guarulhos com a empresa Via Care, foram encaminhados pelo DPF/SP, além da cópia integral do inquérito policial, relatórios de análise dos seguintes materiais, apreendidos durante as buscas realizadas na Operação Covil-19:*
 - a) aparelho celular e blocos de documentos recolhidos nos endereços associados a João Luís Teixeira Villela, sócio da Via Care Clínica Médica;*
 - b) HDs recolhidos na Secretaria de Saúde e na Divisão de Compras e Licitações de Guarulhos; e*
 - c) aparelho celular de Rodrigo Magalhães Borges, sócio da Via Care Clínica Médica.*
23. *O depoimento prestado à Polícia Federal por Rodrigo Magalhães Borges, sócio da Via Care, constante do Processo 5008127-89.2020.4.03.6119, Representação Criminal por Medidas Cautelares – Busca e Apreensão, atesta a falta de capacidade técnica da empresa em cumprir, por si só, o objeto contratado com a Prefeitura de Guarulhos. Uma vez que a única providência adotada de fato pela Via Care consistiu em buscar empresas que tivessem condições de realizar as locações dos equipamentos e veículos demandados pela Secretaria de Saúde de Guarulhos, conclui-se que não havia, de fato, justificativa para a contratação da empresa, visto ter agido como mera intermediária entre o órgão público contratante e as empresas que efetivamente prestaram os serviços.*
24. *Por outro lado, nas justificativas utilizadas para a realização de aditivos contratuais, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente e o Sr. Rogério Watanuki Higashi afirmam que a empresa teria demonstrado plena capacidade de atendimento e realização do serviço contratado, implementando e realizando exames com excelência no atendimento, havendo pleno adimplemento do contrato (peça 41, p. 29, do TC 045.000/2020-4).*
25. *Por sua vez, nas alegações de defesa apresentadas pela Via Care Clínica Médica em resposta à citação promovida nos presentes autos, a empresa argumentou não ter havido subcontratação integral do objeto contratual, visto que a prestação de serviços englobava, além do fornecimento dos veículos, também a contratação e a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames, além da equipe de limpeza dos veículos. Foram apresentados, além dos contratos firmados com as empresas Novha Consultoria em Gestão Empresarial e Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda., pela locação, respectivamente, da carreta com o tomógrafo e do ônibus com o equipamento de ultrassom (já apresentados nas oitivas realizadas no TC-045.000/2020-4), contratos adicionais firmados com as empresas Inovação – Associação Educação e Saúde Pública – IAESP, para prestação de serviços dos profissionais de saúde nas unidades móveis itinerantes, pelo valor mensal de R\$ 42.500,00, e MCS Serviços em Geral Ltda, para prestação de serviços de limpeza e higienização das unidades móveis itinerantes, pelo valor mensal de R\$ 7.900,14 (peças 23 e 25).*
26. *Ao informar que a prestação de serviços, além do fornecimento dos veículos, também incluía a contratação e a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames e limpeza dos veículos, e apresentar contratos com quatro empresas diversas, responsáveis exatamente pela locação dos veículos e fornecimento de mão de obra, a empresa Via Care confirmou que, de fato, o objeto do Contrato 702/2020 teria sido integralmente subcontratado junto a terceiros.*
27. *Portanto, segundo a empresa, além do valor mensal de R\$ 430.000,00 direcionado à locação dos veículos, haveria ainda o pagamento mensal de R\$ 50.400,14 com a finalidade de custear a mão de obra disponibilizada junto a outras duas empresas terceirizadas. Nessas condições, a subcontratação do objeto contratado com o Município de Guarulhos teria se dado pelo valor mensal de R\$ 480.400,14. Caso aceita a argumentação, o débito apurado no Acórdão 2519/2022 – TCU – Plenário, portanto, seria reduzido quase que pela metade, para os valores mensal de R\$ 69.599,86 e total de R\$ 347.999,30.*
28. *O depoimento de Rodrigo Magalhães Borges à Polícia Federal apresenta narrativa que corroboraria a disponibilização de mão de obra pela empresa Via Care nos serviços prestados no âmbito do Contrato 702/2020, como se verifica a seguir.*

QUE buscou várias empresas em condições de realizar a locação dos equipamentos e veículo solicitado, tendo acertado a locação de ônibus com ultrassom com a CLÍNICA E GESTÃO e a carreta com a

empresa NOVA CONSULTORIA EMPRESARIAL; (...) QUE no total são 4 (quatro) contratos realizados pela VIA CARE para viabilizar a prestação de serviços no hospital de Guarulhos, sendo eles com a CLÍNICA E GESTÃO, no valor de R\$ 230 mil reais, para a locação de ônibus com tomógrafo, com a NOVA CONSULTORIA, no valor de R\$ 200 mil reais, para locação de carreta com ultrassom, com IASP para locação dos serviços técnicos e médicos com laudo, por aproximadamente R\$ 42 mil reais e, por fim, o contrato com a MCS, no valor de R\$ 7 mil e novecentos reais, para limpeza das estruturas; QUE o total dos serviços executados giram em torno de R\$ 470 mil reais mensais para cumprir o contrato do HCG (...);

29. *Em análise do contrato apresentado pela Via Care, firmado com o IAESP, para prestação dos serviços dos profissionais de saúde nas unidades móveis itinerantes (carreta com aparelho de tomografia e ônibus com ultrassom), consta a previsão, na cláusula 2.4.1, de disponibilização de médico ultrassonografista para realização de exames de ultrassom em escala de 12 horas de trabalho seguidas por 36 horas ininterruptas de descanso (peça 25, p. 15-20).*
30. *No entanto, quanto à possível inclusão de mão de obra nos serviços contratados junto à Via Care, o objeto contratual definido no termo do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020 faz menção apenas à locação de unidades móveis itinerantes, consistentes em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médicos, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19. Não há qualquer referência, no termo contratual, ao fornecimento de mão de obra pela empresa contratada. No mesmo sentido, segundo o termo de referência da contratação, os atendimentos realizados nas unidades móveis de saúde ficariam a cargo de profissionais contratados e seriam de responsabilidade de empresa especializada (peça 7, p. 5 do TC 045.000/2020-4).*
31. *As informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde corroboram a previsão do termo de referência contratual, no sentido de que o objeto contratado junto à Via Care seria apenas a locação das unidades móveis de saúde, sendo a mão de obra necessária para a execução contratual fornecida em contratação diversa. No mesmo sentido, os apontamentos da fiscalização contratual, registrados no Relatório de Fiscalização referente à medição dos serviços no período de 20/3 a 20/5/2020 (peça 33, p. 2, TC-045.000/2020-4), a seguir reproduzidos.*
*Salientamos o apontamento da empresa Via Care Clínica Médica às fls. 32 - Relatório de Produtividade e Escala de Profissionais, e o disposto às fls. 35, onde informam no parágrafo primeiro que **não há emprego de mão de obra sob gestão da Via Care Clínica Médica.***
32. *A mencionada declaração da empresa Via Care, à qual se refere a fiscalização contratual, consta do Processo Administrativo de Acompanhamento da Execução e Fiscalização 20.895/2020 e Processo Administrativo 19.570/2020.*
33. *De se ressaltar, ainda, que já havia sido promovida a oitiva da empresa no TC 045.000/2020-4 (peças 78-114), oportunidade na qual foram apresentados apenas os contratos firmados com as empresas locadoras dos veículos, nada se alegando acerca de eventual disponibilização de mão de obra pela Via Care no âmbito do Contrato 702/2020, bem como dos contratos adicionais celebrados com as empresas IAESP e MCS.*
34. *A empresa Via Care Clínica Médica Ltda questiona a citação por valores recebidos em 3/12/2021. Em consulta ao portal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, constata-se efetivamente que a última parcela foi paga em dezembro de 2020 e não em dezembro de 2021, conforme constou no Acórdão 2519/2022 – TCU – Plenário (peça 40). De fato, confirma-se que é correta a afirmação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., cabendo ser alterada a data da última parcela paga para cálculo do débito. Assim, de modo a não poder ser alegado, posteriormente, prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, será proposta nova citação, com a data ajustada, deixando a análise de mérito para a etapa seguinte. Verifica-se, ainda, ainda que não cabe ser proposta a alteração do item 9.1 do citado acórdão, por não se tratar de acórdão condenatório.*
27. *A proposta de citação contou com a anuência da Unidade Técnica (peça 69), tendo sido expedidos os ofícios constantes das peças 72 e 73.*
28. *Feito o histórico do processo de representação e da presente tomada de contas especial passa-se a analisar as alegações de defesa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente e Via Care Clínica Médica Ltda.*

EXAME TÉCNICO

I. Citação solidária de José Mario Stranghetti Clemente e Via Care Clínica Médica Ltda.

Item 38.1: com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 157, § 1º, 202, incisos I e II, e 209, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, realizar a **citação solidária** de José Mario Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16) e da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60), para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Saúde as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor:

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00
22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2020	120.000,00

Irregularidades relacionadas aos indícios de dano ao erário:

a) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;

b) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação;

c) subcontratação integral do objeto de outras empresas;

Alegações de defesa de José Mario Stranghetti Clemente:

29. O responsável alegou, em síntese, o que se segue (peça 83):

a) nenhum das irregularidades apontadas merece prosperar, pois não houve mácula ao interesse coletivo, comprovação de má-fé do ex-secretário e nem lesão ao erário público, negligência ou infringência à legislação vigente;

b) o interesse público foi devidamente atingido, conforme demonstrado nos presentes autos, diante das possibilidades que os gestores tinham à época, tendo de atuar em situações jamais vistas antes, em razão pandemia de Covid-19 declarada em 11/3/2020 pela Organização Mundial de Saúde;

c) o ex-secretário de Saúde pautou sua conduta pela legalidade, eficiência e eficácia necessárias para que os serviços essenciais voltados à saúde do município não sofressem qualquer intercorrência ou paralisação em sua prestação, mesmo diante da situação de emergência causada pela pandemia;

d) os procedimentos adotados encontram-se em conformidade com as disposições legais, e a contratação em comento aconteceu por medida de extrema urgência e fundamental para auxiliar no combate à pandemia, com amparo na hipótese prevista nos arts. 24, inciso IV, e 26, I, da Lei 8.666/1993;

e) a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, contém expressa previsão de dispensa de licitação “para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”;

f) a situação emergencial demandava celeridade, pois a morosidade inerente ao procedimento licitatório poderia acarretar graves prejuízos e comprometer a segurança e a saúde pública;

g) a contratação ocorreu de forma séria, idônea e regular, não devendo prevalecer o entendimento no sentido de que há evidências de direcionamento;

h) a contratação emergencial estava amparada em lei e houve a realização da devida pesquisa de mercado;

i) o Dr. José Mario Stranghetti Clemente é médico na especialidade de cardiologia há quarenta anos, sendo 36 deles dedicados ao serviço público, e como médico sabia da gravidade da situação da pandemia mundial e que a urgência na sua atuação seria primordial para salvar vidas, exatamente como ocorreu;

j) a prestação de serviços de locação de unidades móveis itinerantes, consistente em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médico, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19, é objeto de caráter singular e complexo;

k) a situação de calamidade pública resultou em ausência de mão de obra; alta dos preços em razão de alteração na relação entre oferta e procura; suspensão e encerramento de atividades; dificuldade na elaboração de pesquisa de preços; servidores e funcionários afastados, dentre outras;

l) quanto mais a contratação fosse adiada, maior seria o avanço de casos graves e letais, o que exigiu ação



rápida por parte da equipe da Secretaria de Saúde, que, atuando incessantemente, logrou efetuar a contratação em somente três dias;

m) é possível a contratação de empresas localizadas em outros locais, e tal circunstância não interferiu na execução do contrato;

n) o serviço foi prestado a contento e o sucesso do empreendimento demonstra a expertise da contratada, e a quantidade de atestados de capacidade técnica e a experiência anterior no serviço público não podem ser as únicas maneiras de aferição da qualidade dos serviços prestados;

o) apesar de ser nova no mercado, a contratada foi devidamente constituída e apresentava vida financeira saudável;

p) não poderia ser exigido da contratada a apresentação de prova de experiência anterior na execução do objeto especificado no contrato, circunstância, inclusive, que nenhuma outra empresa apresentaria;

q) o Município estava blindado por um contrato que previa penalidade e sanções que poderiam ser aplicadas em caso de desídia da contratada;

r) houve a efetiva comprovação dos serviços contratados;

s) a contratação em tela foi adequada, regular e revelou-se o melhor contrato para a Administração Pública;

t) estando plenamente caracterizadas as circunstâncias emergenciais e de necessidade de excepcional interesse público em que se baseou a contratação ora analisada, a dispensa de licitação deve ser reputada regular, uma vez que se buscou unicamente não comprometer a prestação de serviços públicos de caráter mais essencial e indisponível dentre as que obrigatoriamente deve ser ofertada à população, destacando-se que em nenhum momento houve qualquer conduta por parte do responsável ofensiva às normas em vigor ou aos princípios que regem as atividades públicas;

u) mesmo que se mantenha o entendimento pela irregularidade, há que se considerar que as consequências dos atos praticados foram benéficas ao interesse público, o que por si só determina o afastamento da condenação para devolução ao erário, uma vez que não ficou caracterizada a prática de atos dolosos ou de má-fé, tendentes a infringir as normas legais;

v) o art. 20 da Lei 12.376/2010 estabelece que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial não se basearão em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão;

w) precisam ser levadas em conta as circunstâncias reais que o responsável enfrentava à época e que fundamentaram a decisão pela contratação em exame;

x) o agente público somente pode ser responsabilizado na hipótese de ter colaborado, com dolo ou erro grosseiro, para decretação da irregularidade, considerando-se as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado sua atuação; e

y) por fim, reitera a defesa nos autos do TC 045.000/2020-4, requerendo sejam acolhidos os documentos já acostados aos autos, bem como os depoimentos e relatórios que demonstram a execução integral e contínua do contrato, para ao final julgar regulares as contas dando a quitação plena do contrato, nos termos do art. 207, parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União ou subsidiariamente sejam as contas julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 208, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

Análise:

30. O preâmbulo do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS informa que ele se ampara nas disposições da Lei 8.666, de 21/6/1993, da Lei 13.979, de 6/2/2020, e também da Medida Provisória 926/2020, de 20/3/2020, mesma data em que foi assinado o referido contrato (peça 25, p. 4).

31. Como relatado no histórico, o Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS decorreu de processo de dispensa de licitação autuado sob o número 18374/2020, cuja cópia integral foi enviada pela Prefeitura Municipal de Guarulhos e juntada nas peças 132-144 do TC 045.000/2020-4, apenso:

PÁGINAS DO PROCESSO 18374/20250	PEÇA DO TC 045.000/2020-4
2-21	132
22-41	134
42-61	135
62-81	133

82-101	136
102-119	131
120-139	139
140-160	137
161-180	138
181-200	140
201-221	142
222-240	141
241-260	143
261-284	144

32. O exame das peças acima mostra que não foram consultadas outras empresas além da Via Care Clínica Médica Ltda. e não foi justificada a escolha do fornecedor, em desacordo com o art. 26, II, da Lei 8.666/1993. Além disso, não foi elaborada justificativa de preços (art. 26, III, da Lei 8.666/1993) ou estimativa dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos parâmetros previstos no inciso VI do §1º do art. 4-E da Lei 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória 926/2020.
33. A não realização de consulta a outros potenciais fornecedores e a ausência de estimativa de preços, dentre outras irregularidades, foi apontada em 20/5/2020 pela Controladoria Geral do Município de Guarulhos (peça 139, p. 5, TC 045.000/2020-4, apenso). Em resposta, o Sr. José Mario Stranghetti Clemente (Secretário Municipal de Saúde à época) afirmou que “não se tinha conhecimento de tantos fornecedores” e que “difícilmente se encontraria no mercado fornecedores com equipamentos disponíveis para atendimento imediato”, mas não apresentou nenhum documento, nem à época da contratação, nem por ocasião da resposta à Controladoria Geral do Município, que respaldasse as suas afirmações. Além disso, alegou que o § 2º do art. 4-E da Medida Provisória 926/2020 amparava a dispensa de estimativa de preços para a contratação, o que, frise-se, somente poderia ter sido feito mediante justificativa da autoridade competente e tampouco ocorreu no âmbito do Processo 18374/2020 (peça 139, p. 23-24, TC 045.000/2020-4, apenso).
34. Como se vê, não procedem as alegações do responsável de que os procedimentos adotados na contratação se encontram em conformidade com a legislação e de que houve a realização da devida pesquisa de mercado.
35. Importante destacar que não se está discutindo, nestes autos, a permissão para realização de dispensa de licitação, haja vista que a situação de emergência decorrente da pandemia de Covid-19 era notória, mas sim, a ausência, no referido Processo 18374/2020, de pesquisa e consulta de outros fornecedores e o consequente direcionamento da contratação para a empresa Via Care Clínica Médica Ltda., empresa aberta apenas seis meses antes, sem experiência comprovada na prestação do serviço em comento e sem histórico de contratação junto ao Município de Guarulhos.
36. O responsável afirma que seguiu a legislação, que houve pesquisa de preço, que não houve direcionamento da contratação, mas, assim como no Processo 18374/2020, tampouco juntou qualquer documento para respaldar suas alegações, seja no âmbito da audiência realizada no processo de representação TC 045.000/2020-4 (em que apresentou as razões de justificativa inseridas na peça 157 daqueles autos), seja no âmbito da presente tomada de contas especial (em que apresentou as alegações de defesa constantes das peças 34 e 83). O responsável também não esclarece como, em cenário de alegado desconhecimento de outros possíveis fornecedores, teve conhecimento da existência da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., aberta apenas cinco meses antes, sem experiência comprovada na prestação do serviço em comento e sem histórico de contratação junto ao Município de Guarulhos.
37. Importante lembrar, como assinalado pelo Ministro-Relator no Voto que acompanha o Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário, que o processo de dispensa foi conduzido pelo então Secretário Municipal de Saúde (peça 4, p. 1, grifou-se):
3. Em particular, verificou-se que não foram realizados procedimentos de pesquisa e cotação de preços pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP. Apenas a empresa Via Care foi chamada pela secretaria a apresentar proposta comercial para a locação das unidades móveis, por dispensa de licitação. **Em todas as etapas da contratação o então Secretário Municipal de Saúde José Mario Stanghetti Clemente esteve presente, impulsionando o processo e subscrevendo praticamente todos os atos processuais, inclusive os de encaminhamento, de apresentação de justificativas técnicas e motivação para escolha do fornecedor, enquanto o normal seria emitir apenas os despachos decisórios. O próprio**

- secretário, na autorização para celebração do contrato, em 20/3/2020, determinou expressamente que as medidas posteriores para a formalização do instrumento contratual deveriam se dar em caráter de urgência, todas ainda na mesma data. Não houve remessa do processo aos setores especializados da secretaria, para fins de avaliação técnica/financeira da proposta apresentada pela Via Care, bem como ao Departamento Jurídico/Procuradoria do Município visando o controle prévio e avaliação jurídica da legalidade da contratação.
38. *Como relatado no histórico, o Processo 18374/2020 foi autuado em 17/3/2020 e três dias depois, em 20/3/2020, foi assinado o Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS. Reportagens da época informam que as atividades de triagem do Hospital de Campanha tiveram início uma semana depois, em 27/3/2020, com a inauguração do Hospital de Campanha ocorrendo em 7/4/2020 (peça 85). De acordo com o Relatório de Produtividade relativo ao período de 20/3/2020 a 19/4/2020, a primeira tomografia computadorizada de tórax foi realizada em 7/4/2020, o que confirma que o início das atividades se deu efetivamente na referida data (peça 37, p. 3, TC 045.000/2020-4, apenso).*
 39. *Destarte, considerando-se que todo o Processo 18374/2020 foi realizado em apenas três dias, com o Secretário impulsionando pessoalmente o processo, é razoável supor que conseguisse, em igual ou menor tempo, sem prejuízo para a data de inauguração do Hospital de Campanha, pesquisar, consultar e documentar a existência, ou não, de outros possíveis fornecedores, não sendo possível aceitar suas alegações de que a urgência da situação demandava celeridade incompatível com a realização de consulta a outros potenciais fornecedores.*
 40. *Nesse sentido, é preciso assinalar que, à época, havia pelo menos um outro possível fornecedor, citado pela Via Care Clínica Médica Ltda. em sua resposta à oitiva realizada no âmbito do TC 045.000/2020-4 (peças 113-114), sediado no próprio município de Guarulhos. Não consta do Processo 18374/2020 que tal empresa tenha sido consultada a respeito da possibilidade da prestação do serviço. Ainda no que tange à identificação e consulta de outros possíveis fornecedores, não é razoável supor que o então Secretário Municipal de Saúde, “médico na especialidade de cardiologia há 40 anos, sendo 36 deles dedicados ao serviço público” (peça 83, p. 5), não lograsse pesquisar, identificar, consultar e documentar a existência de outros possíveis fornecedores para o serviço pretendido, sem prejuízo para a celeridade do processo de dispensa de licitação, a exemplo da consulta feita junto à Via Care, respondida em apenas dois dias (peça 134, p. 31, e peça 135, p. 5, TC 045.000/2020-4). Nesse período, outras empresas poderiam ter sido consultadas, sem prejuízo, ressalte-se, para a celeridade da contratação.*
 41. *Cumpra destacar, ademais, que não foi questionada, no presente processo, a contratação de empresa localizada em município distinto, mas sim a ausência de consulta a outros possíveis fornecedores, seja no próprio município de Guarulhos, seja em outras localidades.*
 42. *Em vista do exposto, não podem prosperar as alegações do Sr. José Mario Stranghetti Clemente no sentido de que não há evidências de direcionamento da contratação para a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.*
 43. *Outrossim, tendo em vista que havia, no próprio Município de Guarulhos, pelo menos um outro possível fornecedor, deve ser repudiada a afirmação do responsável de que não poderia ser exigida da contratada a apresentação de prova de experiência anterior na execução do objeto “singular e complexo” especificado no contrato, porque “nenhuma outra empresa apresentaria” (peça 83, p. 5-7).*
 44. *Tal qual a não realização de consulta a outros potenciais fornecedores e a ausência de estimativa de preços, a ausência de demonstração de expertise da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. chamou a atenção da Controladoria Geral do Município de Guarulhos em 20/5/2020 (peça 139, p. 5, TC 045.000/2020-4, apenso), tendo o então Secretário Municipal de Saúde ponderado que não se fazia necessária expertise para a operação, por se tratar de mera locação de veículos, bastando que o fornecedor tivesse disponibilidade para pronta entrega (peça 139, p. 25, TC 045.000/2020-4, apenso).*
 45. *A alegação do responsável no sentido de reduzir a contratação a mera locação de veículos, contradiz sua alegação de que os serviços prestados constituíam “objeto de caráter singular e complexo” (peça 83, p. 5). Outrossim, em se tratando de serviço destinado à área de saúde, em que a qualidade dos equipamentos é fator relevante a ser considerado, não se afigura razoável supor que a experiência pregressa de um fornecedor possa ser relevada diante de uma vida financeira saudável de empresa aberta apenas seis meses antes ou compensada pela previsão de sanções e penalidades contratuais.*
 46. *O responsável argumenta, ainda, que os serviços foram efetivamente executados, o que demonstraria a expertise da contratada. Tal afirmação ignora os elementos disponíveis nos autos que*

evidenciam que a Via Care subcontratou integralmente o serviço objeto do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS.

47. *Em vista do exposto, forçoso é concluir que as alegações do Sr. José Mario Stranghetti Clemente não lograram justificar a incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; e não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação.*
48. *No que tange à terceira irregularidade relacionada na citação – subcontratação integral do objeto – o responsável não se manifestou a respeito.*
49. *Devem ser afastadas, também, as alegações do responsável de que a contratação foi regular e não houve lesão ao erário. Como relatado acima, não foram consultados outros potenciais fornecedores além da Via Care Clínica Médica Ltda.; a empresa foi contratada apesar de não ter demonstrado qualquer experiência anterior em contratações públicas, não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e o objeto foi integralmente subcontratado, gerando dano ao erário decorrente da desnecessária intermediação da contratada.*
50. *Por fim, o responsável recorre aos arts. 20, 22 e 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), para ponderar que: o interesse público foi atingido; que as consequências dos atos praticados foram benéficas; que devem ser levadas em consideração as circunstâncias reais enfrentadas no contexto da pandemia de Covid-19; não ficou caracterizada a prática de atos dolosos ou de má-fé; e que o agente público somente pode ser responsabilizado na hipótese de ter colaborado, com dolo ou erro grosseiro, para a ocorrência da irregularidade.*
51. *No que tange ao atingimento do interesse público e às consequências benéficas dos atos praticados, é preciso repisar que não foram consultados outros potenciais fornecedores além da Via Care Clínica Médica Ltda.; não foi elaborada estimativa de preço; a empresa foi contratada apesar de não ter demonstrado qualquer experiência anterior em contratações públicas, não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e o objeto foi integralmente subcontratado, gerando dano ao erário decorrente da desnecessária intermediação da contratada.*
52. *No que diz respeito ao cálculo do dano ao erário, é preciso lembrar que, ao longo da instrução do TC 045.000/2020-4 e do presente processo, não foi possível obter referências de preço que permitissem avaliar a razoabilidade do preço praticado no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS. Outrossim, a instrução anterior destes autos tampouco logrou apontar, após solicitação de informações junto a diversos órgãos, elementos que permitissem contribuir para o cálculo do dano para além da diferença entre os valores dispendidos pela Administração (R\$ 550.00,00 mensais) e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço (R\$ 430.000,00 mensais), e propôs a realização da citação pelos valores indicados pelo Ministro-Relator no voto que acompanha o Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário (peça 4, p. 4).*
53. *Assim, não obstante a falta de referências de preço de mercado e de elementos que permitam verificar o quantitativo de serviços efetivamente prestados, é inegável que houve um dano erário decorrente da desnecessária intermediação da contratada, dano esse calculado, de forma conservadora, a partir da diferença entre os valores dispendidos pela Administração e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço.*
54. *Portanto, não cabe falar em atingimento do interesse público ou em consequências benéficas dos atos praticados diante da ocorrência de dano ao erário.*
55. *Com relação às circunstâncias reais enfrentadas à época da pandemia, o responsável não logrou justificar a não realização de consulta a outros potenciais fornecedores. Como já relatado nesta instrução, o responsável não apresentou, no Processo de Dispensa de Licitação 18374/2020, na resposta ao Controle Interno do Município de Guarulhos, na resposta à audiência realizada no TC 045.000/2020-4 e na resposta à citação ora em análise, qualquer documento que demonstre ter pesquisado, identificado ou consultado outros possíveis fornecedores para o serviço pretendido durante os dois dias decorridos entre a solicitação, em 18/3/2020, de proposta comercial à empresa Via Care, e a resposta da empresa em 20/3/2020. Foi relatado, também, que, à época, havia pelo menos um outro possível fornecedor, sediado no próprio município de Guarulhos. Diante disso, conclui-se que não é razoável supor que as circunstâncias enfrentadas à época do ocorrido, impedissem o então Secretário Municipal de Saúde, “médico na especialidade de cardiologia há 40 anos, sendo 36 deles dedicados ao serviço público” de pesquisar,*

consultar e documentar a existência de outros possíveis fornecedores para o serviço pretendido, sem prejuízo para a celeridade do processo de dispensa de licitação.

56. Com relação à má-fé, cumpre citar o entendimento de que, 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, o que não é o caso da conduta do Sr. José Mario Stranghetti Clemente na condução dos procedimentos que culminaram na assinatura do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS. 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. Nesse sentido, os Acórdãos 7936/2018-TCU-Segunda Câmara (Relator Augusto Sherman), Acórdão 13732/2019-TCU-1ª Câmara (Relator Walton Alencar Rodrigues) e Acórdão 1921/2011-TCU-2ª Câmara (Relator Raimundo Carreiro), dentre outros.

57. Por último, quanto à ocorrência de erro grosseiro, faz-se necessário, igualmente, citar a jurisprudência desta Corte de Contas (grifou-se):

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. (Acórdão 2924/2018-Plenário, Relator José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-Plenário, Relator: Benjamin Zymler; Acórdão 1689/2019-Plenário, Relator Augusto Nardes)

Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se **erro grosseiro 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 3327/2019-Primeira Câmara, Relator Vital do Rêgo, Acórdão 4447/2020-Segunda Câmara, Relator Aroldo Cedraz)

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando **a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio**, avaliada no caso concreto. (Acórdão 1565/2024-Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer; Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, Relator Antonio Anastasia)

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-Plenário, Relator Jhonatan de Jesus)

58. No caso em tela, a conduta do responsável, de não realizar a consulta a outros potenciais fornecedores além da Via Care Clínica Médica Ltda. e de ter contratado empresa sem qualquer experiência anterior em contratações públicas, que não dispunha de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação, contribuindo assim para a subcontratação integral do objeto e gerando dano ao erário decorrente da desnecessária intermediação da contratada, caracteriza conduta que se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, bem como erro grosseiro que poderia ter sido percebido pelo então Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos, que, como bem assinalado pelo Ministro-Relator, esteve presente em todas as etapas da contratação, “impulsionando o processo e subscrevendo praticamente todos os atos processuais, inclusive os de encaminhamento, de apresentação de justificativas técnicas e motivação para escolha do fornecedor, enquanto o normal seria emitir apenas os despachos decisórios” (peça 4, p. 1).

59. Em vista de todo o exposto, conclui-se pela **rejeição** das alegações de defesa do Sr. José Mario Stranghetti Clemente.

Alegações de defesa de Via Care Clínica Médica Ltda.:

60. A empresa alegou, em síntese, o que se segue (peça 80):
- a) é preciso arguir a suspeição e o impedimento do Relator, bem como a nulidade do Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário, que determinou a instauração da tomada de contas especial, pois:
 - a.1) o processo é inquisitório, não assegurou a ampla defesa e o contraditório, e não oportunizou à empresa produzir nenhum tipo de prova;
 - a.2) o acórdão ignora parte importante das defesas e antecipa o julgamento da tomada de contas especial com base em matéria jornalística, denúncia de cunho político e operações policiais em que tampouco foram asseguradas a ampla defesa e o contraditório;
 - a.3) o TCU tratou o caso de dispensa de licitação como se fosse um certame público, ignorando a defesa da

empresa e do Município de Guarulhos; e

- a.4) o procedimento do TCU, ao não obter provas de qualquer irregularidade perpetrada pela Via Care, buscou obter informações da polícia e, como não obteve nenhuma informação relevante, prolatou acórdão afirmando ter havido subcontratação integral do objeto do contrato, ignorando a defesa apresentada;*
- b) o fato de que a contratação foi feita com base em dispensa de licitação foi ignorado no presente processo;*
- c) a contratação se deu sob a égide da Lei 13.979/2020 e ocorreu de forma séria, idônea e regular, não devendo prevalecer o entendimento de que há indícios de irregularidades ou prejuízo ao erário;*
- d) apesar da tentativa de enumerar diversos processos e investigações possivelmente relacionadas à empresa investigada, em nenhum deles houve oferecimento de denúncia, indiciamento ou qualquer outro ato, além de meras suspeitas e conjecturas, mesmo passados mais de quatro anos;*
- e) a Via Care foi a única que se dispôs a ofertar os veículos com a implantação inclusive de tomógrafo em carreta baritada, sem risco algum de contaminação por radiação, em tempo recorde de uma semana;*
- f) como bem destacado pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, não existiam unidades móveis com essas especificações e ainda que pudessem ser adaptadas as empresas frequentemente consultadas solicitavam prazo de 60 dias para execução das adequações necessárias;*
- g) quanto à celeridade da contratação, o Dr. José Mario Stranghetti Clemente é médico na especialidade de cardiologia há quarenta anos, sendo 36 deles de dedicação também ao serviço público e sabia da gravidade da situação diante de uma pandemia mundial e que a urgência na sua atuação seria primordial para salvar vidas, exatamente como ocorreu;*
- h) quanto à alegação de direcionamento na contratação da empresa Via Care, por ausência de procedimentos de pesquisa e cotação de preços, mais uma vez a referida instrução ignora as alegações de defesa do Município de Guarulhos no sentido de que houve sim pesquisas e solicitação de cotação de preços à outras empresas;*
- i) apesar de questionada a experiência da pessoa jurídica, foi demonstrado que os sócios já eram atuantes na prestação de serviços na área da saúde, com anos de experiência no setor, o que, por certo, lhes permitiu identificar as necessidades de mercado, colher os recursos disponíveis e fazer colocar-se no mercado o mais rápido possível;*
- j) apesar da afirmação na instrução dos presentes autos de que ‘havia sim outras empresas fornecedoras habilitadas a prestar o serviço de locação contratado’, não é o que se verifica na planilha de empresas relacionadas em consultas anteriores pela Secretaria de Saúde;*
- k) a inexistência de unidades móveis com as especificações exigidas pela Prefeitura de Guarulhos também foi atestada pelo TCU, conforme tabela constante da peça 48, p. 9;*
- l) houve, sim, dispensa de licitação, mediante expresse permissivo legal, e não direcionamento de algum certame público;*
- m) depois de passado o momento crítico da pandemia mundial, querer punir aqueles que bem desempenharam suas funções, a preço justo, sem prejuízo algum ao erário, é um contrassenso e viola o princípio da boa-fé objetiva, a que se vincula a Administração Pública, Lei 9.784/1999, art. 2º, IV;*
- n) os inúmeros exames realizados demonstram que os serviços foram prestados e a mão de obra é inerente à consecução dos serviços prestados;*
- o) não havia obrigatoriedade de que a prestação dos serviços deveria ser feita com veículos próprios;*
- p) a empresa atua em gestão na área de saúde e atua exclusivamente dentro dos hospitais, não necessitando de grande estrutura física para desempenhar seus serviços, e em nenhum momento foi solicitado pela municipalidade a comprovação de propriedade dos veículos e de sua estrutura física;*
- q) a contratação se deu quase concomitantemente à apresentação dos veículos devidamente equipados no Hospital de Campanha;*
- r) caso a empresa não tivesse apresentado os veículos no prazo assinalado, nenhum pagamento teria sido efetuado e o contrato teria sido rescindido;*
- s) a Administração pode exigir qualificação-financeira, mas não está obrigada a exigí-la e tal exigência não constou do procedimento de contratação;*
- t) não faz sentido questionar a capacidade econômica ou financeira da empresa após a efetiva prestação dos serviços contratados;*
- u) não houve qualquer falsidade de documento ou de conteúdo ali inserido, se alguma irregularidade houve, esta foi em relação ao fato de a empresa ter iniciado a prestação de serviços antes de completar todos os atos constitutivos, quando estava em processo de regularização;*

- v) a prestação de serviços pelo período de 14 dias no Hospital Dr. Abelardo Santos sem o devido registro na JUCESP não configura ilícito e tampouco torna falso o teor do atestado de capacidade técnica, que corresponde ao período correto da prestação de serviços;
- x) dizer que a contratação foi direcionada para a empresa Via Care só teria sentido em um processo licitatório, caso diverso dos presentes autos em que houve dispensa de licitação;
- y) se não havia outras empresas que pudessem atender à demanda no tempo necessário, não há que se falar sequer em quebra do caráter competitivo;
- z) segundo apurou o próprio TCU, ninguém mais, além da empresa Via Care, conseguiria anteder à demanda exigida em tão curto espaço de tempo;
- aa) os exames deveriam ser realizados “sob demanda”, isto é, mediante solicitação médica e o respectivo “(...)agendamento”. Assim, não havia nem a obrigatoriedade, nem a necessidade de as unidades permanecerem abertas ao público, exceto quando necessário;
- bb) quando da realização de exames de ultrassonografia, o aparelho era facilmente deslocado para o interior da estrutura do Hospital de Campanha, para atendimento de pacientes no leito, razão pela qual não houve necessidade de implementar a rampa de acesso ao ônibus;
- cc) o gestor do contrato foi ao local verificar as irregularidades suscitadas e atestou que as falhas levantadas não foram confirmadas;
- dd) o procedimento 43.0155.0003748/2020-7 instaurado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo foi indeferido e arquivado pelo Conselho Superior do Ministério Público, por ausência de comprovação das aludidas irregularidades;
- ee) quanto à realização de exames não relacionados ao tratamento de Covid-19, não havia limitação contratual para sua realização e a contratada agiu de acordo com os pedidos dos médicos atuantes no Hospital de Campanha;
- ff) os exames não eram cobrados por unidade e sim por período contratado, de forma que eventual realização a maior de exames não gerou prejuízo;
- gg) não houve subcontratação integral do objeto, pois a contratação englobava, além do fornecimento dos veículos, também a contratação e a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames, além da custosa e necessária equipe de limpeza dos veículos;
- hh) somente os veículos foram subcontratados, e as adequações exigidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos só conseguiram ser implementadas em razão dos esforços dos sócios à época;
- ii) ao contrário do que foi afirmado no Voto do Ministro Relator, a atuação da empresa foi essencial para a implementação, funcionamento e gestão das unidades médicas, dos profissionais alocados e do atendimento e da higiene;
- jj) o benefício auferido pela empresa foi de R\$ 24.774,86 e a margem de lucro da empresa foi baixíssima, conforme quadro abaixo:

ANÁLISE MENSAL RETORNO OPERAÇÃO VIA CARE - GRU			
FORNECEDOR	DOCUMENTO	VALOR MENSAL	REC
VIA CARE	NF GRU	R\$ 550.000,00	
IMPOSTOS	IR, PIS, COFINS, CSLL e ISS	R\$ 44.825,00	
CLÍNICA GESTÃO SAÚDE LTDA	ALUGUEL ÔNIBUS CONTRATO	R\$ 230.000,00	
NOHVA CONS. GESTÃO EMPRESARIAL	ALUGUEL CARRETA	R\$ 200.000,00	
INOVAÇÃO - ASS EDU SAÚDE PÚBLICA	RADIOLOGISTA, MÉDICOS, TOMOGRAFIA/ULTRASSONOGRAFIA	R\$ 42.500,00	
MCS SERVIÇOS	LIMPEZA	R\$ 7.900,14	
RESULTADO		R\$ 24.774,86	
PERCENTUAL LÍQUIDO RETORNO(LUCRO)		4,5%	

- kk) as despesas acima mencionadas podem ser facilmente comprovadas pelos contratos, notas fiscais e comprovantes de pagamentos já anexados, bem como, pela oitiva de cada uma das empresas envolvidas no funcionamento das unidades móveis, o que aqui, desde logo, requer;
- ll) em verdade, a empresa teve prejuízo, pois a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos, ao prorrogar o contrato no período de 20/6/2020 a 4/8/2020, emitiu ordem de pagamento por período de 46 dias e não de



30 dias, ou seja, a empresa prestou serviços durante 16 dias sem que fosse remunerada, deixando de receber, aproximadamente, R\$ 300.000,00, como se verifica na Nota Fiscal 26 (peça 28, do TC 045.000/2020-4);

mm) para justificar o não pagamento, o Município informou que o aditamento previa apenas a prorrogação do período do contrato e não o pagamento adicional;

nn) somente ao firmar novo aditivo, é que a Via Care pôde solicitar que constasse pagamento adicional pelos 30 dias adicionais, mas não pelos 16 dias do período de 20/7/2020 a 4/8/2020;

oo) somente as duas primeiras parcelas foram antecipadas, as demais foram pagas em média de 20 a 30 dias após a apresentação dos relatórios de produtividade;

pp) não há, nos autos, prova de contratação de empresa diversa de mão de obra especializada pela Prefeitura;

qq) as provas colhidas nos inquéritos conduzidos pelo delegado Carlos Henrique Cotait, da Divisão Especializada de Investigações Criminais, foram obtidas de forma ilícita e estão eivadas de vícios insanáveis, conforme reportagem da Revista Piauí (peça 37);

rr) sendo a prova nula, ela não produz efeitos e deve ser considerada inexistente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal;

ss) requer seja oficiada a Corregedoria Geral da Polícia Civil de São Paulo e a Polícia Federal para que informem o curso e eventual desfecho das investigações em face do referido delegado;

tt) requer a oitiva dos médicos plantonistas José Elias Correia, Eliete Maria de Andrade Faria, Daniel Figueiredo, Melayne S. Barbosa, Ivalto G. Nascimento, Gessica Lafeta, Adriana H. Azeka, Gabriela S. Zamariolli, Alice M. S. A. Mota, Diego Guimarães, Adriana F. Queiroz, Thais S. G. Timo e Lorscheider M. Santos; e

uu) requer sejam julgadas regulares as contas prestadas, nos termos do art. 207 do RITCU ou subsidiariamente, a incidência do art. 208 do RITCU, para que as contas sejam julgadas regulares com ressalva.

Análise:

61. De início, no que tange às alegações de violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório, impende lembrar que, no âmbito da representação de que trata o TC 045.000/2020-4 (apenso), a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. foi ouvida em sede de oitiva e apresentou a documentação constante das peças 78 a 114, cujo conteúdo relaciona-se abaixo, e foram analisadas nas instruções inseridas nas peças 164 e 176 daquele processo.

PEÇA	DESCRIÇÃO
78	Resposta à oitiva
79	Contrato Social
80	Processo Jucesp
81	CNPJ
82	Ficha de Cadastro Econômico da Prefeitura Municipal de Monte Mor/SP
83	Certidão da Prefeitura Municipal de Monte Mor/SP
84	Alteração do Contrato Social
85	Contrato de Locação de Sala (3/10/2019)
86	RG de Rodrigo Magalhães Borges
87	NF 000001, R\$ 1.460.918,00, 9/10/2019
88	Cotação de preços para Processo 85055/2019 (9/3/2020)
89	Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS
90	Contrato 01/2020 firmado entre Via Care e Novha Consultoria em Gestão Empresarial
91	Contrato 02/2020 firmado entre Via Care e Clínica gestão de Saúde Birigui Ltda.
92	Reportagem de 15/3/2020
93	Ofício 19/2020 da SMS de Guarulhos para Via Care (8/7/2020)
94	Resposta Via Care
95	Termo de Aditamento 02-000702/2020-FMS
96	Carta da Via Care para a SMS de Guarulhos
97	Termo de Recebimento Definitivo
98	Notas Fiscais 16, 17, 27 e 36/2020 emitidas pela Via Care



99-103	Laudos
104	Laudos e Relatório de Produtividade
105-106	Laudos
107	Laudos e Relatório de Produtividade
108-112	Laudos
113-114	Site da empresa Truckvan

62. Já no âmbito da presente tomada de contas especial, a empresa foi citada duas vezes, a primeira delas por meio do Ofício 61717/2022-TCU-Seproc, de 24/11/2022 (peça 10), ocasião em que apresentou a documentação contida nas peças 23-25 e 36-39, relacionada abaixo:

PEÇA	DESCRIÇÃO
23	Alegações de defesa
24	Comprovantes de transferência do Fundo Municipal de Saúde para Via Care
25	Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS Contrato 02/2020 firmado entre Via Care e Clínica gestão de Saúde Birigui Ltda. Contrato 03/2020 firmado entre Via Care e Inovação Associação Educação e Saúde Pública – IAESP Contrato 04/2020 firmado entre Via Care e MCS Serviços em Geral Ltda. Contrato 01/2020 firmado entre Via Care e Novha Consultoria em Gestão Empresarial
36	Elementos adicionais
37	Matéria da revista Piauí
38-39	Matéria do site rp10.com.br

63. Ocorre que, em virtude da constatação de erro na data de pagamento de uma das parcelas do débito apurado, a segunda instrução destes autos, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, propôs a realização de nova citação da empresa Via Care (peça 68, p. 8). A segunda citação se deu por meio do Ofício 63723/2023-TCU-Seproc, de 21/12/2023 (peça 72), ocasião em que a empresa apresentou as alegações de defesa constantes da peça 80.
64. Assim, considerando-se o processo representação e tomada de contas especial dele decorrente, foram franqueadas à empresa Via Care três oportunidades para apresentação de esclarecimentos e alegações de defesa, de forma que não podem prosperar as alegações de violação dos princípios da ampla defesa e do contraditório.
65. Ainda acerca de questões processuais levantadas pela responsável, cumpre apresentar, tendo em vista os seus pedidos de produção de provas relatados nas alíneas “kk”, “ss” e “tt” do parágrafo 60 acima (oitiva de empresas e médicos, solicitação de informação junto a órgãos públicos), a jurisprudência desta Corte de Corte acerca do assunto:

Acórdão 2648/2015-TCU-Plenário (Relator André de Carvalho)

Voto

(...)

Por outro lado, deve-se ressaltar que o pedido para que o TCU promovesse perícia nas obras, incluso incidentalmente nos aludidos memoriais, não foi apreciado pelo Tribunal, haja vista que, conforme remansosa jurisprudência, o processo de controle externo, disciplinado pela Lei nº 8.443, de 1992, e pelo Regimento Interno do Tribunal, não prevê competência ao TCU para determinar a realização de perícia para a obtenção de provas, até porque **figura como obrigação do responsável a apresentação dos elementos que entender necessários para alicerçar a sua defesa e/ou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe forem confiados** (v.g.: Acórdãos 392/2015 e 473/2015, ambos do Plenário do TCU).

Acórdão 2454/2022-TCU-2ª Câmara (Relator Bruno Dantas)

Enunciado

Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que **constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa**.

Voto

(...)

25. Outrossim, não devem ser aceitos os requerimentos de intimação da empresa contratada, bem como de

- diligência à CGU e ao Município para obtenção de informações acerca da licitação, da obra e dos pagamentos, pelos motivos a seguir expostos.
26. A observância do devido processo legal e seus consectários lógicos, ampla defesa e contraditório, exige, na sua acepção formal, respeito às garantias processuais e às demais normas procedimentais do processo, as quais são previamente estabelecidas em lei. No caso do controle externo, tais procedimentos são disciplinados pela **Lei 8.443/1992, a qual não estabelece ao Tribunal o dever jurídico de determinar a realização de perícia para a obtenção de provas. Cabe ao responsável, portanto, trazer aos autos as provas de sua defesa, ônus que prescinde de autorização desta Corte** (Acórdão 2648/2015-TCU-Plenário, 2.262/2015-Plenário e 392/2015-1ª Câmara).
27. Quanto ao tema, cumpre transcrever trecho do voto do **Acórdão 473/2015-TCU-Plenário**, de autoria do Ministro Relator Walton Alencar:
- “No que se refere à solicitação de perícia técnica para comprovação das alegações e demonstração da não existência de superfaturamento do Consórcio (...), esclareço: o processo de controle externo, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do Tribunal, não admite a produção de prova pericial. O ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos federais é do próprio responsável, não sendo competência deste Tribunal, portanto, determinar a realização de perícia para a obtenção das provas (Acórdão 1599/2007-TCU-Plenário, 611/2007-1ª Câmara e 1.098/2008-2ª Câmara).
- Além disso, **a produção de prova pelo responsável, prescinde da autorização desta Corte de Contas, de modo que caberia ao recorrente, nesta etapa processual, a iniciativa de carrear aos autos todos os meios de provas lícitos que favorecessem a sua defesa.** Não tendo se valido de tal faculdade em seu recurso, não cabe solicitar a esta Corte de Contas que produza perícia técnica.
- Julgo não ser cabível a aplicação analógica das disposições pertencentes à prova do processo civil ao processo de controle externo, porque a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU dispõem, exaustivamente, acerca dos meios de prova disponíveis aos responsáveis.
- Mesmo no Processo Civil, conforme o artigo 420, parágrafo único, do CPC, o juiz indeferirá a perícia quando a prova do fato não depender do conhecimento especial de técnico. Em verdade, a prova pericial somente será admitida se for possível e necessária para o esclarecimento dos fatos da causa, e ainda se a prova de um específico fato depender de conhecimento especial, não possuído pelo magistrado.
- Conforme o art. 427, do CPC, a prova pericial pode ser dispensada quando as partes (no caso, os interessados) apresentarem sobre as questões de fato pareceres técnicos ou documentos que o julgador considere suficientes para elucidá-las.
- O corpo técnico desta Corte de Contas possui conhecimentos não apenas jurídicos, mas também contábeis, econômicos e financeiros, de administração pública; além do fato de que a estrutura do TCU dispõe de Secretarias Especializadas na fiscalização de obras de engenharia. Em suma, as unidades desta Corte desempenham o papel de órgão técnico, à diferença das Cortes do Poder Judiciário, de natureza apenas jurídica. Dessa forma, o meio de prova produzida pela administração é a própria auditoria, a qual o interessado tem o direito de contraditar em suas razões de justificativa, apresentando inclusive laudo técnico emitido por especialista, por ele contratado.”
28. Nas citações e audiências foram dadas aos responsáveis a oportunidade de contestar os fatos a eles imputados, ocasião em que trouxeram alegações de defesa e razões de justificativa que foram apropriadamente examinadas e rebatidas pela unidade instrutora.
29. Ademais, importante lembrar que o processo de contas possui natureza eminentemente documental. Isso posto, não cabe a este Tribunal determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.

Acórdão 10195/2023-TCU-2ª Câmara (Relator Antônio Anastasia)

Enunciado

As provas produzidas pelo responsável devem ser apresentadas dentro do prazo do contraditório. Caso queira produzir provas adicionais, ele deve apresentar pedido específico nesse sentido, acompanhado da devida justificativa quanto à impossibilidade de sua produção dentro do prazo concedido para a apresentação da defesa, o que será analisado pelo relator, que poderá indeferir se foram ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 38, § 2º, da Lei 9.784/1999 e art. 370, parágrafo único, do CPC), consoante reconhecido pelo STF no MS 29.137.



Voto

(...)

Por fim, ao final de suas alegações de defesa, os responsáveis formularam pedido genérico de produção de provas. Observo, porém, que **a oportunidade para a produção de provas foi concedida aos responsáveis quando da citação que lhes foi dirigida e que lhes permitiu dispor de prazo suficiente para tanto.**

Qualquer outra prova que desejassem produzir deveria ensejar pedido específico nesse sentido, acompanhado da devida justificativa quanto à impossibilidade de sua produção dentro do prazo concedido para a apresentação da defesa ou de eventual prorrogação de prazo, cujo pedido nesse sentido seria apreciado por este relator.

Lembro que podem ser indeferidas pelo julgador as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias, nos termos do §2º do art. 38 da Lei 9.784/1999, assim como do parágrafo único do art. 370 do Código de Processo Civil, ambas as normas de aplicação subsidiária aos processos do TCU, nos termos do art. 298 do seu Regimento Interno combinado com o art. 69 da Lei 9.784/1999 e com o art. 15 do CPC.

Nesse mesmo sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Mandado de Segurança 29.137, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 18.12.2012, ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973, impetrado contra decisão do TCU que havia indeferido pedidos de produção de prova perícia e de prova testemunhal. Destaco sobre o assunto o seguinte trecho do voto da relatora:

O indeferimento da produção de provas reputadas impertinentes ou desnecessárias, quando devidamente fundamentado, não consubstancia cerceamento de defesa e respalda-se no § 2º do art. 38 da Lei n. 9.784/1999 e no art. 130 do Código de Processo Civil, aplicáveis, subsidiariamente, aos processos em curso no Tribunal de Contas da União.

Acórdão 8354/2024-TCU-2ª Câmara (Relator Marcos Bemquerer)

Enunciado

Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que **constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.**

Voto

(...)

33. Noutro giro, relativamente ao pedido de que a Funasa realize nova visita técnica à localidade para comprovar o suposto adimplemento do objeto avençado, cumpre esclarecer que é manso o entendimento desta Corte de que tal solicitação não encontra amparo legal, consoante os seguintes precedentes (“jurisprudência selecionada”): (Acórdão 2454/2022-TCU-Segunda Câmara, rel. Min. Bruno Dantas; e Acórdãos/1ª Câmara 3.343/2019, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman; e 2.805/2017, rel. Min. Vital do Rêgo)

“Não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que **constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa.**”

Acórdão 2805/2017-TCU-1ª Câmara (Relator Vital do Rêgo)

Voto

(...)

Dessa forma, nesta oportunidade, com vistas a sanar tal omissão, registro que a produção de prova a seu favor constitui ônus do responsável, não do TCU, conforme consolidada jurisprudência desta Casa (Acórdão 2494/2016-TCU-Plenário, 6214/2016-TCU-1ª Câmara, 6.124/2016-TCU-2ª Câmara, 5.920/2016-TCU-2ª Câmara, dentre outros). Assim, não cabe a este Tribunal determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência, perícia ou inspeção para a obtenção de provas, uma vez que **constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para a sua defesa. Ademais, ressalto que as normas que disciplinam o rito processual no TCU não preveem a oitiva de testemunhas.**

66. Como se vê, cabia à empresa responsável apresentar os elementos que entendesse necessários para a sua defesa, o que lhe foi franqueado em sede de oitiva no processo de representação TC 045.000/2020-4 (apenso) e em sede de duas citações realizadas no âmbito da presente tomada de contas.

67. Neste ponto, é importante ressaltar que, embora tenha protestado pela realização de oitiva de empresas e médicos e pela solicitação de informação junto a órgãos públicos, a Via Care não apresentou, em sua defesa, nenhum comprovante de pagamento feito às empresas por ela subcontratadas ou as notas fiscais emitidas por tais empresas, limitando-se a apresentar os instrumentos contratuais privados. Assim, não pode ser aceita a alegação da empresa de que “as despesas [...] podem ser facilmente comprovadas pelos contratos, notas fiscais e comprovantes de pagamentos já anexados”, pois a empresa não juntou as notas fiscais e os comprovantes de pagamento relativos às empresas subcontratadas, como se pode ver na relação de documentos apresentados constantes dos parágrafos 61 e 62 desta instrução (peça 80, p. 26-27).
68. Ainda acerca de produção de provas cumpre destacar que as conclusões deste processo se baseiam na cópia do Processo 18374/2020 fornecida pela Prefeitura Municipal de Guarulhos em sede de diligência desta Corte de Contas (peças 131-144, TC 045.000/2020-4) e em documentos fornecidos pela própria Via Care, tais como contrato social, registro na Jucesp, contratos firmados com as empresas subcontratadas e relatórios de produtividade, dentre outros relacionados nos parágrafos 61 e 62 acima. Outrossim, como já registrado no parágrafo 52, a instrução anterior não logrou obter, após a solicitação de informações junto a diversos órgãos, elementos adicionais que permitissem contribuir para o cálculo do dano para além da diferença entre os valores dispendidos pela Administração (R\$ 550.000,00 mensais) e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço (R\$ 430.000,00 mensais), nos termos do Voto que acompanha o Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário. Não procede, destarte, a alegação da empresa Via Care de que foram utilizadas provas obtidas de forma ilícita.
69. No que tange ao resultado de eventuais apurações em outras instâncias, é necessário registrar que, conforme Acórdão 3125/2013-TCU-Plenário (relator Raimundo Carreiro), aplica-se aos processos de controle externo o princípio da independência das instâncias, segundo o qual os trabalhos desenvolvidos em várias instâncias sobre o mesmo fato correm de forma independente, o que pode desencadear condenações simultâneas nas esferas cível, criminal e administrativas. Nesse sentido, podemos citar ainda o Acórdão 344/2015-TCU-Plenário (Relator Walton Alencar Rodrigues):
- A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.*
70. Seguindo na análise das alegações de defesa da empresa Via Care, e como já comentado na parágrafo 35 desta instrução, não se está discutindo, nestes autos, a permissão para realização de dispensa de licitação, haja vista que a situação de emergência decorrente da pandemia de Covid-19 era notória, mas, sim, a ausência, no referido Processo de Dispensa 18374/2020, de pesquisa e consulta de outros fornecedores e o consequente direcionamento da contratação para a empresa Via Care Clínica Médica Ltda., empresa aberta apenas seis meses antes, sem experiência comprovada na prestação do serviço em comento e sem histórico de contratação junto ao Município de Guarulhos, com a consequente subcontratação integral dos serviços.
71. Devem ser afastadas, também, as alegações da empresa de que a contratação foi regular, o preço foi justo e não houve lesão ao erário. Como já relatado no parágrafo 49 desta instrução, ficou evidenciado que não foram consultados outros potenciais fornecedores além da Via Care Clínica Médica Ltda.; a empresa foi contratada apesar de não ter demonstrado qualquer experiência anterior em contratações públicas, não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e o objeto foi integralmente subcontratado, gerando dano ao erário decorrente da desnecessária intermediação da contratada.
72. Tampouco podem ser aceitos argumentos no sentido de que foram ignoradas “as alegações de defesa do Município de Guarulhos/SP no sentido de que houve pesquisas e solicitação de cotação de preços a outras empresas”, haja vista que o Município de Guarulhos/SP não foi instado a apresentar defesa, mas, sim, informações em sede de diligência, e que o Processo de Dispensa 18374/2020 não contém qualquer documento que corrobore tal afirmação, ao contrário, deixa evidente que não houve pesquisa de preço ou consulta de outros possíveis fornecedores.
73. A empresa afirma, ainda, que a inexistência de outros possíveis fornecedores pode ser constatada em “planilha de empresas relacionadas em consultas anteriores pela Secretaria de Saúde”, documento que não foi localizado no Processo de Dispensa 18374/2020 ou na documentação enviada a título de alegações



de defesa. Trata-se, portanto, de alegação sem lastro documental.

74. *A Via Care afirma, na mesma toada, que a inexistência de unidades móveis com as especificações exigidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos foi atestada pelo TCU na instrução constante da peça 48, p. 9, do TC 045.000/2020-4, mas tal afirmação não procede, pois o que não foi localizado foram referências de preço no painel de acompanhamento das despesas de Covid-19 disponibilizado pela Controladoria Geral da União em <https://landpage.cgu.gov.br/painelcovid/aquisicoes2.html>, bem como em contratações de serviços de locação de unidades móveis dos Hospitais de Campanha do Anhembi e do Ibirapuera, em São Paulo, a fim de avaliar o preço praticado no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS.*
75. *A empresa Via Care prossegue afirmando que foi a única empresa que se dispôs a ofertar os veículos e que não existiam unidades móveis com as especificações desejadas, mas tais alegações, desprovidas de lastro documental, não se prestam, tais quais as alegações do ex-secretário Municipal de Saúde, para afastar as evidências de direcionamento da contratação, haja vista que a empresa não possuía capacidade de fornecer os serviços – a empresa não dispunha de veículos, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação – e sua atuação limitou-se à subcontratação integral dos serviços do contrato firmado com o Município de Guarulhos.*
76. *Cumpra destacar que a subcontratação integral é condenada pela jurisprudência desta Corte de*

Contas:

Acórdão 8403/2023-TCU-Primeira Câmara (Relator Weder de Oliveira);

Acórdão 3002/2021-TCU-Segunda Câmara (Relator Marcos Bemquerer); e

Acórdão 2089/2014-TCU-Segunda Câmara (Relator André de Carvalho).

Enunciado

A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total.

Acórdão 8657/2011-TCU-Segunda Câmara (Relator André de Carvalho); e

Acórdão 774/2007-TCU-Plenário (Relator Augusto Sherman)

Enunciado

Não é admitida a subcontratação integral em contratos administrativos.

Acórdão 3491/2024-TCU-Primeira Câmara (Relator Weder de Oliveira);

Acórdão 5472/2022-TCU-Segunda Câmara (Relator Antônio Anastasia);

Acórdão 8220/2020-TCU-Primeira Câmara (Relator Bruno Dantas); e

Acórdão 1464/2014-TCU-Plenário (Relator André de Carvalho).

Enunciado

A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.

77. *Não resta dúvida de que a empresa Via Care subcontratou os veículos, como informado por ela mesma em sede de oitiva realizada no processo de representação que deu origem à presente tomada de contas especial, ocasião em que juntou àqueles autos os Contratos 001/2020 e 002/2020 (peças 90-91, TC 045.000/2020-4, apenso)*
78. *O Contrato 001/2020, firmado em 25/3/2020 pelas empresas Via Care Clínica Médica Ltda. e Nohva Consultoria em Gestão Empresarial, tinha por objeto a locação de unidade móvel itinerante consistente em carreta, placa DPE-4508 de Fernandópolis/SP, adaptada com consultórios médicos e estrutura para prestar atendimento de pessoas que necessitassem de tomografia no Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP, pelo valor mensal de R\$ 200.000,00 (peça 90).*
79. *Na mesma data foi firmado o Contrato 002/2020 pelas empresas Via Care Clínica Médica Ltda. e Clínica de Gestão de Saúde Birigui Ltda. Ele tinha por objeto a locação de unidade móvel itinerante consistente em ônibus, placa BSF-9199 de Birigui/SP, adaptado com consultórios médicos e estrutura para*



prestar atendimento de pessoas que necessitassem de ultrassonografia no Hospital de Campanha no Município de Guarulhos/SP, pelo valor mensal de R\$ 230.000,00 (peça 91).

80. *No que tange à mão de obra envolvida na prestação do serviço objeto do Contrato 702/2020-FMS, a empresa Via Care apresentou versões contraditórias:*
 - a) *em 21/5/2020, dois meses após o início da vigência do contrato firmado com a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos, informou que não possuía funcionários e que a prestação dos serviços não envolvia mão de obra sob sua gestão, razão pela qual não cabia fornecer folha de frequência, comprovante de recolhimento de FGTS, GPS e outros documentos correlatos (peça 138, p. 31, TC 045.000/2020-4, apenso);*
 - b) *em sentido contrário, informou em Nota de Esclarecimento publicada em 1º/7/2020 que contava com uma equipe profissional de três médicos radiologistas, quatro técnicos de radiologia e dois profissionais de higiene (peça 13, p. 2, TC 045.000/2020-4, apenso); e*
 - c) *durante a execução dos serviços, apresentou relatórios de produtividade contendo relação de pacientes atendidos, a quantidade de exames realizados e a escala de profissionais disponibilizados.*
81. *Após a prolação do Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário e a realização da primeira citação, a empresa Via Care apresentou o Contrato 03/2020, firmado com Inovação Associação Educação e Saúde Pública – IAESP (médico ultrassonografista, técnicos em radiologia e enfermeiro), e o Contrato 04/2020, firmado com MCS Serviços em Geral Ltda. (limpeza), ambos desacompanhados de notas fiscais e comprovantes de pagamento, com a intenção de reduzir o valor do dano ao erário apurado pela diferença entre os valores dispendidos pela Administração e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço.*
82. *A empresa Via Care alega, inclusive, que teve prejuízo, em razão da prestação de serviços durante 16 dias sem que fosse remunerada. A respeito, impende esclarecer que não compete ao TCU a defesa de interesses particulares junto à Administração e que eventuais perdas reclamadas por contratadas em face de contratantes devem ser levadas, caso queiram, ao Poder Judiciário.*
83. *Prosseguindo na análise da mão de obra envolvida na prestação do serviço objeto do Contrato 702/2020-FMS, é necessário mencionar a existência de outro processo de representação que, assim como no presente caso, resultou em conversão em tomada de contas especial. Trata-se do TC 039.542/2020-3, que cuidou de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços 1002/2020-FMS, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Ativa Med Care Clínica Médica Eireli para a prestação de serviços médicos de diversas especialidades, no valor total de R\$ 19.646.034,10, oriundo de transferências estaduais e recursos federais. Neste processo, foram identificados, além de indícios de superfaturamento, indícios de fraude e direcionamento quando da formalização do Contrato de Prestação de Serviços 1002/2020-FMS atribuídos à contratada e à empresa Via Care, conforme trecho abaixo do Voto do Ministro-Relator Jorge Oliveira que acompanha o Acórdão 2517/2022-TCU-Plenário (grifou-se):*
16. *Além de eventual superfaturamento, a outra questão relevante que está sendo examinada neste processo é relacionada aos indícios de direcionamento e fraude à licitação. **Não se compreende quais os motivos que levaram a Secretaria Municipal de Saúde a encaminhar convite para apenas três empresas, todas sediadas na mesma região, relativamente distante do local de prestação dos serviços, com vínculos entre si, sem fornecimentos anteriores junto ao Município de Guarulhos/SP, sem empregados e contribuições ao FGTS/INSS e sem estrutura física comprovada.** Isso tudo em um processo em que não foram adotadas as devidas precauções na pesquisa de preços e na comprovação da capacidade técnica da contratada.*
17. *Em relação a este ponto, concordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, devendo ser realizada a audiência de José Mario Stranghetti Clemente e das **empresas Ativa Med Care Clínica Médica Eireli e Via Care Clínica Médica** em relação aos indícios de fraude nos procedimentos licitatórios que resultaram no Contrato 1002/2020-FMS.*
84. *Os vínculos existentes entre as empresas Ativa Med Care Clínica Médica Eireli e Via Care Clínica Médica constam do Relatório que acompanha o Acórdão 2517/2022-TCU-Plenário (grifou-se):*
18. *No entanto, constata-se a existência de **vínculos entre as empresas Ativa Med Care e Via Care Clínica Médica.** Além de ambas as empresas se situarem no Município de Monte Mor/SP, verificou-se que (peças 239-240):*
 - a) *Carlos Henrique das Chagas, CPF 102.155.798-60, além de único sócio e contador da Ativa Med, é também contador da Via Care;*
 - b) *João Luis Teixeira Villela, CPF 949.063.197-34, sócio da Ativa Med no período 22/7/2013 - 18/5/2018, é*

- sócio-administrador da Via Care desde 3/10/2019;
- c) apenas um mês após ter sido excluído do quadro societário da Ativa Med, João Luis Teixeira Villela passou a atuar como procurador da empresa, inclusive representando-a junto à Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP (peça 62, p. 13).
19. Cabe observar que a Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP também firmou com a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. o Contrato 702/2020-FMS, para locação de unidade móvel itinerante consistente em conjunto composto por carreta e ônibus, adaptados com consultórios médicos, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19 no Hospital de Campanha de Guarulhos. As irregularidades relativas à referida contratação estão sendo tratadas no TC 045.000/2020-4, em que foi realizada oitiva da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., tendo sido alertada sobre o fato de que poderá, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, ser declarada inidônea para participar, por até cinco anos, de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.
20. Na presente contratação, com relação à aceitação do atestado apresentado pela Ativa Med Care Clínica Médica Eireli ao Município de Guarulhos/SP com indício de informação falsa, verifica-se que foi apresentado atestado emitido pela Associação Hospital Beneficente Sagrado Coração de Jesus (CNPJ 52.973.872/0001-30), cujo endereço seria o mesmo da Empresa Via Care Clínica Médica Ltda., o que reforça os vínculos entre essas empresas (peça 63, p. 9). Cabe destacar que a comprovação formal, no procedimento de contratação, de capacidade técnica por meio do devido atestado de autorização, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado competente, para a prestação dos serviços contratados era exigência constante do termo de referência como condição essencial para a formalização do instrumento contratual.
21. Quanto à alegação de falta de comprovação de habilitação econômico-financeira, a empresa sustenta que a referida exigência não constou do procedimento de contratação, feito mediante dispensa de licitação. Não merece prosperar a referida alegação, uma vez que a Lei 13.979/2020 e a Medida Provisória 926/2020 e, posteriormente, a Lei 14.035/2020, flexibilizaram as exigências de habilitação somente na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviços.
22. A realização de pesquisa de preços limitada a três empresas, duas delas com endereço no Município de Monte Mor/SP e uma com endereço em Campinas/SP, teve como consequência a obtenção de proposta não vantajosa para a Administração. Não foram encaminhados elementos que demonstrassem a dificuldade em se obter orçamento junto a outras empresas que habitualmente já executavam esse serviço no próprio Município de Guarulhos/SP.
85. Os indícios de superfaturamento e de fraude e direcionamento quando da formalização do Contrato de Prestação de Serviços 1002/2020-FMS resultaram na prolação do Acórdão 2517/2022-TCU-Plenário, que, dentre outras medidas, determinou a conversão dos autos em tomada de contas especial e a audiência de José Mario Stranghetti Clemente e das empresas Ativa Med Care Clínica Médica Eireli e Via Care Clínica Médica em relação aos indícios de fraude e direcionamento quando da formalização do Contrato 1002/2020-FMS. Em consequência, foi autuado o TC 029.387/2022-1, ainda sem deliberação de mérito.
86. Não obstante o referido processo ainda não tenha sido objeto de julgamento de mérito, cumpre relatar que no processo de representação TC 039.542/2020-3 constam listas de presença e planilhas de produtividade entregues pela Ativa Med Care Clínica Médica Eireli à Prefeitura Municipal de Guarulhos, que por sua vez as enviou a esta Corte de Contas em sede de diligência naquela representação (peças 88, 169, 170, 193, 214, 215, 216, 217 e 220, TC 039.542/2020-3). Nestas peças, é possível observar que constam nomes de funcionários que igualmente aparecem nos relatórios de produtividade apresentados pela Via Care relativamente ao Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, conforme tabela abaixo:

NOME/IDENTIFICAÇÃO	TC 039.542/2020-3 Contrato 1002/2020-FMS Ativa Med Care Clínica Eireli	TC 045.000/2020-4 Contrato 702/2020-FMS Via Care Clínica Médica
Daniel Lima Figueiredo/CRM 179871	Peças 88, 169, 170, 193, 214, 215, 216, 217 e 220	Peça 107, p. 115
Melaynne S. Barbosa/CRM 195293	Peças 88, 169, 170, 214 e 220	Peça 107, p. 115
Ivalto G. Nascimento Jr/CRM 204895	Peças 88, 170, 241, 217 e 220	Peça 107, p. 115
Gessica Lafeta/CRM 196409	Peças 88, 214 e 217	Peça 107, p. 115
Adriana H. Azeja/CRM 180049	Peças 88, 170, 193, 214, 217 e 220	Peça 107, p. 115

<i>Gabriela S. Zamariolli/CRM 183571</i>	<i>Peças 88, 214 e 220</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>
<i>Alice M.S.A. Mota/CRM 204402</i>	<i>Peças 88, 214, 217 e 220</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>
<i>Diego Guimarães Abe/CRM 182771</i>	<i>Peças 88, 214 e 220</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>
<i>Adriana F. Queiroz/CRM 184249</i>	<i>Peças 88, 214 e 217</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>
<i>Thais S. G. Timo/CRM 108602</i>	<i>Peças 88 e 214</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>
<i>Lorscheider M. Santos/CRM 204004</i>	<i>Peças 88, 214, 217 e 220</i>	<i>Peça 107, p. 115</i>

87. Tais funcionários foram custeados no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços 1002/2020-FMS firmado com a Ativa Med Care Clínica Médica Eireli, empresa com vínculo com a empresa Via Care Clínica Médica, como já relatado. Os indícios de fraude acima impedem a aceitação das alegações da empresa no sentido de que o Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS incluía a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames, além da custosa e necessária equipe de limpeza dos veículos. Pela mesma razão, não podem prosperar os argumentos da empresa no sentido de serem aceitos os valores do Contrato 03/2020 firmado com Inovação Associação Educação e Saúde Pública – IAESP (médico ultrassonografista, técnicos em radiologia e enfermeiro) e do Contrato 04/2020 firmado com MCS Serviços em Geral Ltda. (limpeza), ambos desacompanhados de notas fiscais e comprovantes de pagamento, que sequer foram citados em sede de oitiva no processo de representação TC 045.000/2020-4 e somente foram apresentados após a citação realizada nestes autos visando a reduzir o valor do dano ao erário apurado pela diferença de entre os valores dispendidos pela Administração e aqueles recebidos pelos efetivos prestadores do serviço.

88. Da mesma forma, não podem ser aceitas as alegações da empresa de que não houve subcontratação integral do objeto e de que a atuação da empresa foi essencial para a implementação, funcionamento e gestão das unidades médicas, dos profissionais alocados e do atendimento e da higiene. Está evidenciado que a empresa Via Care subcontratou integralmente o objeto do Contrato, pois não possuía veículos e equipamentos (que foram subcontratados), não possuía funcionários (pois não podia, conforme informado por ela mesma, fornecer folha de frequência, comprovante de recolhimento de FGTS, GPS e outros documentos correlatos) e a mão de obra foi custeada por outro contrato de empresa com vínculo com a Via Care, conforme apurado no TC 039.542/2020-3. Assim, a empresa não exerceu nenhum papel além de mera interposição entre a administração pública contratante e a empresa subcontratada.

89. Destarte, diante da conclusão de que houve subcontratação integral e que a empresa não exerceu nenhum papel além de mera interposição entre a administração pública contratante e a empresa subcontratada, bem como que não podem ser aceitos os valores dos Contratos 03/2020 e 04/2020 apresentados com intuito de reduzir o valor do dano, mantém-se o débito nos valores relacionados na citação, conforme consta do Voto que acompanha o Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário (grifou-se):

18. No caso em exame, **a informação acerca dos valores que foram pagos às empresas proprietárias dos veículos foi fornecida pela própria Via Care, conforme contratos de peças 90 e 91, o que nos recomenda aceitá-la com cuidado e reserva. Porém, na ausência de outros elementos, que nos permitam retificar essa informação, daremos prosseguimento à instrução do feito com base nela.**

19. De acordo com os contratos de peças 90 e 91, a Via Care pagou R\$ 200.000,00 mensais à Novha Consultoria em Gestão Empresarial pelo aluguel da carreta com o tomógrafo e R\$ 230.000,00 mensais à Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda., pelo aluguel do ônibus com equipamento de ultrassom. Por outro lado, recebeu R\$ 550.000,00 mensais da prefeitura de Guarulhos pelo uso dos mesmos equipamentos, o que representa um débito mensal de R\$ 120.000,00, conforme tabela abaixo:

(...)

90. A tabela do débito, corrigida após a identificação de erro na data da última parcela, é a que consta da segunda instrução destes autos (peça 68, p. 8):

<i>Data</i>	<i>Valor original (R\$)</i>
<i>20/3/2020</i>	<i>120.000,00</i>
<i>22/4/2020</i>	<i>120.000,00</i>
<i>23/7/2020</i>	<i>120.000,00</i>
<i>20/8/2020</i>	<i>120.000,00</i>
<i>3/12/2020</i>	<i>120.000,00</i>

91. Por fim, deixa-se de analisar as alegações da empresa relativas aos apontes dos relatórios de fiscalização, à qualificação econômico-financeira da empresa e aos indícios de falsidade do atestado de capacidade técnica visto que não foram citados dentre os indícios de irregularidade na citação realizada, a



saber:

- a) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;
- b) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e
- c) subcontratação integral do objeto de outras empresas.

92. Em vista de todo o exposto, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa da empresa Via Care Clínica Médica Ltda.

CONCLUSÃO

93. Os responsáveis solidários não lograram afastar as irregularidades que lhes foram atribuídas, devendo ser rejeitadas as suas alegações de defesa e suas contas serem julgadas irregulares, condenando-os ao pagamento do débito apurado.
94. Importante lembrar que, por ocasião da apreciação do TC 045.000/2020-4, o Ministro-Relator deixou para se pronunciar sobre as propostas de aplicação de multa e inabilitação do ex-Secretário Municipal de Saúde José Mario Stranghetti Clemente e de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. por ocasião do julgamento definitivo do processo (peça 4, p. 2-3):
10. Por esses motivos, deixo de me pronunciar, neste momento, sobre as propostas de aplicação de multa e inabilitação do ex-Secretário Municipal de Saúde José Mario Stranghetti Clemente e de inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., reservando-me para emitir meu juízo sobre esses temas apenas por ocasião do julgamento definitivo deste processo.
95. Em vista disso, inclui-se, no encaminhamento, as referidas propostas formuladas na instrução inserida na peça 187 do TC 045.000/2020-4, apenso:
- 64.3. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por **José Mario Stranghetti Clemente** (CPF 002.918.728-16), em relação aos itens “a”, “b”, “c” e “d” da audiência, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, III, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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;
- 64.4. **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;
- 64.5. considerar graves as condutas praticadas pelo Sr. **José Mario Stranghetti Clemente**, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;
- 64.6. inabilitar o Sr. **José Mario Stranghetti Clemente** 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, c/c arts. 15, inciso I, alínea “i” e 270, do Regimento Interno do TCU;
- 64.7. com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60), pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, em razão de apresentação de atestado de capacidade técnica para comprovação de sua qualificação técnica necessária que indicava falsidade documental, em face de a data do citado atestado, 19/9/2019, ser anterior à data de abertura da empresa, que se deu em 3/10/2019;
96. Da mesma forma, inclui-se no encaminhamento a proposta de rejeição das razões de justificativas apresentadas por Rogério Watanuki Higashi em virtude da audiência realizada por meio do Ofício 61718/2022-TCU/Sepproc (peça 9), formulada na instrução inserida na peça 42 destes autos, parágrafos 33-37 e 46.
97. Não houve, no âmbito do Tribunal de Contas da União, prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. O marco inicial da contagem do prazo prescricional deve ser 25/11/2020, data da autuação da representação de que trata o TC 045.000/2020-4, apensado aos presentes autos, em vista do

disposto no inciso III do art. 4º da Resolução - TCU 344/2022. De acordo com o art. 5º dessa resolução, a prescrição se interrompeu pela audiência do responsável, conforme despacho do Ministro-Relator, em 22/2/2021 (peça 19 do TC 045.000/2020-4) e, posteriormente, pela citação solidária dos responsáveis, realizadas em 9/12/2022 e 19/4/2023, conforme determinado no Acórdão 2519/2022-TCU-Plenário. Não incide, no presente caso, a prescrição intercorrente, prevista no art. 8º da Resolução - TCU 344/2022.

98. A matriz de responsabilização encontra-se no Apêndice I desta instrução.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

99. Não houve pedido de ingresso aos autos.
100. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
101. Não houve pedido de sustentação oral.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

102. Em virtude do exposto, propõe-se:

a) **rejeitar** as alegações de defesa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente (CPF 002.918.728-16) e Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60) em razão da citação efetuada por meio dos Ofícios 63721 e 63723/2023-TCU/Seproc, ambos de 27/12/2023, respectivamente;

b) **julgar irregulares** as contas da sociedade empresária Via Care Clínica Médica Ltda. e do Sr. José Mario Stranghetti Clemente, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até as datas dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, em razão das seguintes irregularidades relativas ao Contrato de Prestação de Serviços:

I) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;

II) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e

III) subcontratação integral do objeto de outras empresas.

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00
22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2020	120.000,00

c) **aplicar** à empresa sociedade empresária Via Care Clínica Médica Ltda. e ao Sr. José Mario Stranghetti Clemente, individualmente, 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 comprovarem, 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) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Rogério Watanuki Higashi (CPF 334.173.208-01) em virtude da audiência realizada por meio do Ofício 61718/2022-TCU/Seproc, de 9/12/2022, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, III, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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;

e) **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente em relação aos itens “a”, “b”, “c” e “d” da audiência realizada por meio do Ofício 7608/2021-TCU/Seproc, de 4/3/2021, expedido no âmbito do TC 045.000/2020-4 (apenso), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, III, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da



notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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;

f) **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;

g) **considerar graves** as condutas praticadas pelo Sr. José Mario Stranghetti Clemente, nos termos do art. 270, § 1º, do Regimento Interno do TCU;

h) **inabilitar** o Sr. José Mario Stranghetti Clemente 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, c/c arts. 15, inciso I, alínea “i”, e 270, do Regimento Interno do TCU;

i) com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60), pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres, em razão de apresentação de atestado de capacidade técnica para comprovação de sua qualificação técnica necessária que indicava falsidade documental, em face de a data do citado atestado, 19/9/2019, ser anterior à data de abertura da empresa, que se deu em 3/10/2019, conforme proposto no TC 045.000/2020-4;

j) **autorizar**, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

k) **enviar** cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

l) **informar** aos responsáveis 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.”

3. O Ministério Público junto ao Tribunal manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, sem prejuízo de sugerir pontuais ajustes. Transcrevo, a seguir, o parecer da lavra do Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 89):

“À luz dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, em pareceres uniformes (peças 86-88), sem prejuízo de sugerir algumas modificações.

2. A primeira delas consiste na exclusão da irregularidade descrita como “I) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020 (peça 86, p. 32)”, do rol daquelas que fundamentaram a proposta de condenação em débito e o julgamento pela irregularidade das contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. Tal exclusão se justifica pelo fato de que a irregularidade deve ser atribuída exclusivamente ao Sr. José Mario Stranghetti Clemente, Secretário Municipal de Saúde, responsável pela contratação da referida empresa.

3. A segunda alteração se refere à proposta da unidade técnica de aplicação de multa do art. 58, III, da Lei 8.443/1992 (item “e” da proposta de encaminhamento à peça 86, p. 33) ao Sr. José Mario Stranghetti Clemente em decorrência de irregularidades que já foram objeto de audiência do responsável no TC 045.000/2020-4. Como o referido responsável também poderá ser apenado com multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/1992), este representante do Parquet sugere a aplicação da já consolidada jurisprudência do TCU, no sentido de que a multa a ser aplicada com base no art. 57 da Lei 8.443/1992 absorva aquela que seria lastreada no art. 58 da mesma Lei, nos casos de irregularidades e condutas relacionadas ao dano objeto de apuração nesta Tomada de Contas Especial.

4. Por fim, sugerimos que o encaminhamento constante do item “k” da proposta da unidade técnica (peça 86, p. 34) seja modificado de forma que os documentos mencionados sejam remetidos à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao invés da Procuradoria da República no Distrito Federal.”

É o relatório.



VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 2.519/2022-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do TC 045.000/2020-4, com o objetivo de apurar irregularidades relacionadas ao Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS. Este contrato foi firmado por dispensa de licitação, entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (Via Care), para a locação de unidades móveis itinerantes adaptadas para a realização de exames de ultrassom e tomografia no hospital de campanha do município, durante o enfrentamento da pandemia de covid-19.

2. A representação inicial, autuada no TC 045.000/2020-4, apontou possíveis irregularidades no processo de contratação, como a ausência de pesquisa de preços, direcionamento da contratação, falta de comprovação da capacidade técnica da empresa contratada e subcontratação integral do objeto. Além disso, foram identificados indícios de inexecução parcial dos serviços, conforme relatórios de fiscalização que apontaram falhas na execução contratual.

3. Em 2022, o Tribunal, por meio do referido Acórdão 2.519/2022-Plenário, determinou a conversão do processo em tomada de contas especial para apuração do débito e responsabilização dos envolvidos. Naquela oportunidade, destaquei que a análise dos indícios de dano ao erário deveria ser tratada no âmbito da TCE a ser instaurada, conjuntamente com os demais indícios que haviam sido objeto de audiência e oitiva no TC 045.000/2020-4, incluindo os relativos à fraude à licitação, evitando a duplicação de esforços.

4. No âmbito da presente tomada de contas especial, foram citados, solidariamente, o ex-Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos, José Mario Stranghetti Clemente, e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda., para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem os valores apurados como débito. Também foi realizada a audiência do gestor do contrato, Rogério Watanuki Higashi, para esclarecimentos sobre a atestação de serviços não integralmente executados. Ressalto que o montante do débito considerado corresponde à diferença entre os valores contratados (Contrato 702/2020-FMS) e os referentes à subcontratação integral dos serviços pela empresa Via Care Clínica Médica Ltda.

5. No mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe julgar irregulares as contas da sociedade empresária Via Care Clínica Médica Ltda. e do Sr. José Mario Stranghetti Clemente, imputando-lhes o débito apurado e aplicando-lhes multa proporcional ao dano ao erário.

6. Propõe, ainda, declarar a inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. para participar de licitação no âmbito da administração pública federal e inhabilitar o Sr. José Mario Stranghetti Clemente para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos dos arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992, respectivamente, considerando as ocorrências apuradas em ambos os processos.

7. Quanto ao responsável Rogério Watanuki Higashi, a unidade técnica propõe rejeitar as suas razões de justificativa e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, conforme exame contido na instrução à peça 42.

8. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a unidade técnica, sem prejuízo de fazer três ressalvas à proposta da unidade instrutiva. A primeira diz respeito à exclusão da irregularidade “direcionamento da contratação” do rol daquelas que fundamentaram a proposta de condenação em débito e o julgamento pela irregularidade das contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. A segunda se refere à absorção da multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992 pela multa do art. 57, no tocante à audiência realizada do Sr. José Mario Stranghetti Clemente. Por fim, a terceira diz respeito ao encaminhamento de cópia do acórdão à Procuradoria da República no Estado de São Paulo.

9. Feito esse resumo, passo a decidir.



I

Da Prescrição

10. De início, afasto a ocorrência da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito deste Tribunal.
11. Com efeito, o marco inicial da contagem do prazo prescricional deve ser 25/11/2020, data da autuação da representação de que trata o TC 045.000/2020-4, apensado aos presentes autos, em vista do disposto no inciso III do art. 4º da Resolução – TCU 344/2022.
12. De acordo com o art. 5º dessa resolução, a prescrição se interrompeu, entre outros atos de apuração, pela audiência do responsável, conforme despacho de 22/2/2021 (peça 19 do TC 045.000/2020-4) e, posteriormente, pelas citações solidárias dos responsáveis, realizadas em 9/12/2022 e 19/4/2023, conforme determinado no Acórdão 2519/2022-Plenário. Mesmo reconhecendo a natureza subjetiva dos referidos marcos interruptivos, a prescrição quinquenal não se operou em favor de nenhum dos envolvidos.
13. Ademais, não incide, no presente acaso, a prescrição intercorrente, prevista no art. 8º da Resolução – TCU 344/2022, uma vez que o presente processo não permaneceu paralisado por três anos, pendente de julgamento ou despacho.

II

Dos Fatos

14. O Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS foi firmado, por dispensa de licitação, entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. O contrato tinha por objeto a locação de unidades móveis itinerantes, por meio de carreta e ônibus, adaptados com consultórios médios e estrutura para realizar exames de ultrassom e tomografia. O contrato foi celebrado no contexto da pandemia de covid-19, com o objetivo de atender ao hospital de campanha do município.
15. O processo de dispensa de licitação (18374/2020) foi autuado em 17/3/2020, com a juntada de justificativa assinada pelo Secretário Municipal de Saúde, José Mário Stranghetti Clemente. A justificativa apontava a necessidade de contratação emergencial para enfrentamento da pandemia de covid-19.
16. Em 18/3/2020, o secretário solicitou à empresa Via Care Clínica Médica Ltda. a apresentação de proposta para a prestação dos serviços.
17. A Via Care apresentou sua proposta em 20/3/2020, com valor mensal de R\$ 550.000,00 e prazo de entrega imediato.
18. Para demonstrar a sua capacidade técnica, a empresa apresentou um atestado emitido pela Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu/PA, datado de 20/3/2020, que indicava experiência em plantão médico de urgência e emergência.
19. Em 20/3/2020, o secretário autorizou a celebração do contrato e ratificou os atos administrativos da dispensa de licitação. O contrato foi assinado no mesmo dia, com vigência inicial de quatro meses (até 20/7/2020) e valor total de R\$ 2.200.000,00.
20. O Termo de Referência previa que os veículos deveriam contar com infraestrutura para atendimento ao público, sob responsabilidade de empresa especializada.
21. Conforme mencionei no Acórdão 2.519/2022-Plenário, esta contratação chamou a atenção por suspeitas de direcionamento da licitação, bem como por deficiências na pesquisa de preços. Ademais, a empresa Via Care foi contratada a despeito de ter sido aberta há apenas cinco meses da contratação e nunca ter sido antes contratada pela Administração Pública, olvidando-se inclusive indícios de falsidade em atestado de capacidade técnica. Transcrevo, a seguir, excerto do voto condutor daquela deliberação (destaques acrescidos):

“3. Em particular, verificou-se que não foram realizados procedimentos de pesquisa e cotação de preços pela Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP. Apenas a empresa Via Care foi chamada pela secretaria a apresentar proposta comercial para a locação das unidades móveis, por dispensa de

licitação. Em todas as etapas da contratação o então Secretário Municipal de Saúde José Mário Stanghetti Clemente esteve presente, impulsionando o processo e subscrevendo praticamente todos os atos processuais, inclusive os de encaminhamento, de apresentação de justificativas técnicas e motivação para escolha do fornecedor, enquanto o normal seria emitir apenas os despachos decisórios. O próprio secretário, na autorização para celebração do contrato, em 20/3/2020, determinou expressamente que as medidas posteriores para a formalização do instrumento contratual deveriam se dar em caráter de urgência, todas ainda na mesma data. Não houve remessa do processo aos setores especializados da secretaria, para fins de avaliação técnica/financeira da proposta apresentada pela Via Care, bem como ao Departamento Jurídico/Procuradoria do Município visando o controle prévio e avaliação jurídica da legalidade da contratação.

4. Após as primeiras diligências e com o auxílio do material obtido pela Secretaria do TCU em São Paulo (Sec-SP) junto à prefeitura municipal e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, foi possível constatar a existência dos seguintes indícios adicionais de que a contratação como um todo foi irregular:

- i) a contratada foi aberta em 3/10/2019, cinco meses antes da contratação, nunca tendo sido antes contratada pelo município e sem qualquer experiência anterior em contratações públicas;*
- ii) a empresa, instalada em uma sala de consultas na Associação Hospital Beneficente Sagrado Coração de Jesus em Monte Mor/SP, não dispunha de veículos próprios, nenhum empregado registrado nos sistemas governamentais, e estrutura física incompatível com o porte da contratação;*
- iii) o atestado de capacidade técnica apresentado pela contratada para comprovar sua aptidão em prestar os serviços consignou que a empresa teria executado serviços de plantão médico de urgência e emergência no Hospital Regional Dr. Abelardo Santos, em Belém/PA desde 19/9/2019, data anterior à abertura da empresa, que se deu em 3/10/2019”*

22. Foram celebrados dois termos aditivos, prorrogando a vigência inicial e aumentando o valor da contratação, a saber:

- a) 1º Termo Aditivo (17/7/2020): prorrogou a vigência do contrato até 4/8/2020;
- b) 2º Termo Aditivo (4/8/2020): prorrogou a vigência do contrato até 4/9/2020 e acrescentou R\$ 550.000,00 ao valor contratado, totalizando R\$ 2.750.000,00.

23. Restou evidenciado nos autos que a empresa Via Care subcontratou integralmente os serviços contratados, nos seguintes termos:

- a) Contrato 001/2020: locação de carreta com tomógrafo pela empresa Nohva Consultoria em Gestão Empresarial, no valor de R\$ 200.000,00 mensais.
- b) Contrato 002/2020: locação de ônibus com ultrassom pela empresa Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda., no valor de R\$ 230.000,00 mensais.

24. Durante a execução do contrato, foram constatadas diversas irregularidades nos relatórios de fiscalização:

- a) abril a maio de 2020: o ônibus estava frequentemente fechado ou sem profissionais para atendimento;
- b) junho de 2020: ausência de médicos e técnicos de radiologia em várias inspeções;
- c) julho de 2020: falta de acessibilidade ao ônibus e ausência de profissionais de saúde;
- d) agosto de 2020: serviços prestados de forma descontínua, com ausência de médicos e técnicos em várias ocasiões.

25. A Via Care apresentou relatórios de produtividade contendo a relação de pacientes atendidos, exames realizados e escala de profissionais. No entanto, os dados não correspondiam às constatações dos relatórios de fiscalização. Apesar das irregularidades apontadas, os valores contratados foram pagos integralmente e o Termo de Recebimento Definitivo foi assinado em 10/12/2020 pelo gestor do contrato, Rogério Watanuki Higashi.

26. Em razão da dificuldade em se quantificar o dano ao erário, este foi calculado, de forma conservadora e seguindo consolidada jurisprudência do TCU, com base na diferença entre os valores pagos pela Administração (R\$ 550.000,00 mensais) e os valores recebidos pelas empresas subcontratadas (R\$ 430.000,00 mensais), totalizando R\$ 120.000,00 mensais, em vista da subcontratação total.

III

Questão Preliminar

27. Previamente à análise das defesas dos responsáveis, para fins de adequado cômputo do débito, cumpre solucionar uma questão preliminar acerca da **inclusão, ou não, dos serviços contratados relativamente a profissionais da área da saúde e de limpeza no objeto do Contrato 702/2020-FMS**.

28. A questão foi levantada pela empresa, em suas alegações de defesa à primeira citação, com vistas a abater do débito imputado os contratos adicionais celebrados com as empresas Inovação – Associação Educação e Saúde Pública – IAESP, no valor mensal de R\$ 42.500,00, e MCS Serviços em Geral Ltda., no valor mensal de R\$ 7.900,14. Convém mencionar que a empresa apresentou versões contraditórias no que tange à mão de obra envolvida na prestação do serviço objeto do Contrato 702/2020-FMS, conforme revelam os itens 80 e 81 da instrução transcrita no relatório precedente.

29. Essa argumentação foi rechaçada pela unidade técnica, na instrução de peça 68, que a seguir transcrevo:

“25. Por sua vez, nas alegações de defesa apresentadas pela Via Care Clínica Médica em resposta à citação promovida nos presentes autos, a empresa argumentou não ter havido subcontratação integral do objeto contratual, visto que a prestação de serviços englobava, além do fornecimento dos veículos, também a contratação e a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames, além da equipe de limpeza dos veículos. Foram apresentados, além dos contratos firmados com as empresas Novha Consultoria em Gestão Empresarial e Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda., pela locação, respectivamente, da carreta com o tomógrafo e do ônibus com o equipamento de ultrassom (já apresentados nas oitivas realizadas no TC-045.000/2020-4), contratos adicionais firmados com as empresas Inovação – Associação Educação e Saúde Pública – IAESP, para prestação de serviços dos profissionais de saúde nas unidades móveis itinerantes, pelo valor mensal de R\$ 42.500,00, e MCS Serviços em Geral Ltda., para prestação de serviços de limpeza e higienização das unidades móveis itinerantes, pelo valor mensal de R\$ 7.900,14 (peças 23 e 25).

26. Ao informar que a prestação de serviços, além do fornecimento dos veículos, também incluía a contratação e a gestão da mão de obra dos profissionais responsáveis pelos exames e limpeza dos veículos, e apresentar contratos com quatro empresas diversas, responsáveis exatamente pela locação dos veículos e fornecimento de mão de obra, a empresa Via Care confirmou que, de fato, o objeto do Contrato 702/2020 teria sido integralmente subcontratado junto a terceiros.

27. Portanto, segundo a empresa, além do valor mensal de R\$ 430.000,00 direcionado à locação dos veículos, haveria ainda o pagamento mensal de R\$ 50.400,14 com a finalidade de custear a mão de obra disponibilizada junto a outras duas empresas terceirizadas. Nessas condições, a subcontratação do objeto contratado com o Município de Guarulhos teria se dado pelo valor mensal de R\$ 480.400,14. Caso aceita a argumentação, o débito apurado no Acórdão 2519/2022 – TCU – Plenário, portanto, seria reduzido quase que pela metade, para os valores mensal de R\$ 69.599,86 e total de R\$ 347.999,30.

28. O depoimento de Rodrigo Magalhães Borges à Polícia Federal apresenta narrativa que corroboraria a disponibilização de mão de obra pela empresa Via Care nos serviços prestados no âmbito do Contrato 702/2020, como se verifica a seguir.

QUE buscou várias empresas em condições de realizar a locação dos equipamentos e veículo solicitado, tendo acertado a locação de ônibus com ultrassom com a CLÍNICA E GESTÃO e a carreta com a empresa NOVA CONSULTORIA EMPRESARIAL; (...) QUE no total são 4 (quatro) contratos realizados pela VIA CARE para viabilizar a prestação de serviços no hospital de Guarulhos, sendo eles com a CLÍNICA E GESTÃO, no valor de R\$ 230 mil reais, para a locação de ônibus com tomógrafo, com a NOVA CONSULTORIA, no valor de R\$ 200 mil reais, para locação de carreta com ultrassom, com IAESP para locação dos serviços técnicos e médicos com laudo, por aproximadamente R\$ 42 mil reais e, por fim, o contrato com a MCS, no valor de R\$ 7 mil e novecentos reais, para limpeza das estruturas; QUE o total dos serviços executados giram em torno de R\$ 470 mil reais mensais para cumprir o contrato do HCG (...);

29. Em análise do contrato apresentado pela Via Care, firmado com o IAESP, para prestação dos serviços dos profissionais de saúde nas unidades móveis itinerantes (carreta com aparelho de tomografia e ônibus com ultrassom), consta a previsão, na cláusula 2.4.1, de disponibilização de médico ultrassonografista para

realização de exames de ultrassom em escala de 12 horas de trabalho seguidas por 36 horas ininterruptas de descanso (peça 25, p. 15-20).

30. No entanto, quanto à possível inclusão de mão de obra nos serviços contratados junto à Via Care, o objeto contratual definido no termo do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020 faz menção apenas à locação de unidades móveis itinerantes, consistentes em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médicos, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19. Não há qualquer referência, no termo contratual, ao fornecimento de mão de obra pela empresa contratada. No mesmo sentido, segundo o termo de referência da contratação, os atendimentos realizados nas unidades móveis de saúde ficariam a cargo de profissionais contratados e seriam de responsabilidade de empresa especializada (peça 7, p. 5 do TC 045.000/2020-4).

31. As informações prestadas pela Secretaria Municipal de Saúde corroboram a previsão do termo de referência contratual, no sentido de que o objeto contratado junto à Via Care seria apenas a locação das unidades móveis de saúde, sendo a mão de obra necessária para a execução contratual fornecida em contratação diversa. No mesmo sentido, os apontamentos da fiscalização contratual, registrados no Relatório de Fiscalização referente à medição dos serviços no período de 20/3 a 20/5/2020 (peça 33, p. 2, TC-045.000/2020-4), a seguir reproduzidos.

Salientamos o apontamento da empresa Via Care Clínica Médica às fls. 32 - Relatório de Produtividade e Escala de Profissionais, e o disposto às fls. 35, onde informam no parágrafo primeiro que não há emprego de mão de obra sob gestão da Via Care Clínica Médica.

32. A mencionada declaração da empresa Via Care, à qual se refere a fiscalização contratual, consta do Processo Administrativo de Acompanhamento da Execução e Fiscalização 20.895/2020 e Processo Administrativo 19.570/2020.

33. De se ressaltar, ainda, que já havia sido promovida a oitiva da empresa no TC 045.000/2020-4 (peças 78-114), oportunidade na qual foram apresentados apenas os contratos firmados com as empresas locadoras dos veículos, nada se alegando acerca de eventual disponibilização de mão de obra pela Via Care no âmbito do Contrato 702/2020, bem como dos contratos adicionais celebrados com as empresas LAESP e MCS.” (grifos nossos).

30. Na instrução de peça 86, a AudContratações destaca, ainda, o fato de a empresa Via Care apresentar listas de presença e planilhas de produtividade em que constam nomes de funcionários que igualmente aparecem nos relatórios da empresa Ativa Med Care Clínica Médica Eireli relativos a outro contrato, objeto de análise no âmbito do TC 039.542/2020-3, constituindo forte indício de fraude.

31. Diante desses elementos apresentados pela unidade técnica e, ainda, do fato de que a empresa Via Care não dispõe de inscrição nos Conselhos Regionais de Medicina dos estados em que atua, nos termos da Resolução CFM 1.980/2011, deve-se considerar como objeto contratual apenas a locação das unidades móveis de saúde, excluindo-se a disponibilização de mão de obra dos profissionais de saúde e limpeza.

32. Esta delimitação do objeto do Contrato 702/2020-FMS tem consequências importantes para a quantificação do débito, conforme mencionado *supra*, bem como para a responsabilização do gestor do contrato, conforme destacado a seguir.

IV

Alegações de Defesa da Via Care Clínica Médica Ltda. (peça 80)

33. A empresa Via Care Clínica Médica Ltda. foi citada, solidariamente, com o Sr. José Mario Stranghetti Clemente, ex-Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, pelo débito, a seguir descrito, calculado **a partir da diferença entre os valores dispendidos pela Administração Pública e aqueles efetivamente recebidos pelos prestadores de serviço:**

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00
22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2020	120.000,00



34. Na citação, foram apontadas as seguintes irregularidades que teriam dado causa ao dano ao erário:
- a) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;
 - b) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e
 - c) subcontratação integral do objeto de outras empresas.
35. A empresa alega que a presente TCE se baseia em alegações infundadas e desprovidas de provas consistentes. Alega que o processo teve um caráter inquisitório, com cerceamento de defesa, e questiona a imparcialidade do Ministro-Relator, especialmente pela adoção de elementos extraídos de matérias jornalísticas e denúncias de adversários políticos do ex-prefeito de Guarulhos.
36. Afirmar que a contratação ocorreu no contexto emergencial da pandemia da covid-19, com base na Lei Federal 13.979/2020, que autorizava dispensas de licitação para enfrentamento da emergência sanitária. Ressalta a necessidade e urgência da instalação do Hospital de Campanha de Guarulhos, bem como a adequação legal da contratação da Via Care ao contexto pandêmico.
37. Sustenta, ainda, a ausência de irregularidades na dispensa de licitação e na execução contratual.
38. Reafirma que a modalidade de contratação foi uma “dispensa de licitação” dentro dos parâmetros da legislação emergencial. Critica as instruções processuais por afirmarem que a contratação ocorreu “sem licitação”, o que denotaria falta de entendimento ou má-fé.
39. No tocante à capacidade técnica, a Via Care argumenta que foi a única empresa que conseguiu atender, no prazo e com os requisitos exigidos, às necessidades do hospital de campanha. Sustenta que a contratação envolvia não apenas os veículos (carreta e ônibus), mas também a disponibilização de profissionais capacitados e o gerenciamento de equipe, incluindo limpeza e operação de exames.
40. Quanto à fiscalização e continuidade dos serviços, alega que as acusações sobre descontinuidade são infundadas, destacando a apresentação de relatórios de produtividade e exames realizados como prova de cumprimento contratual. Adicionalmente, argumenta que qualquer falha identificada pela fiscalização foi corrigida prontamente.
41. A empresa reconhece a subcontratação dos veículos, mas rejeita a alegação de subcontratação integral, enfatizando que a gestão de mão de obra e outros serviços era de sua responsabilidade. Aponta que o número de exames realizados demonstra a efetividade da prestação dos serviços, de forma que não haveria qualquer prejuízo ao erário.
42. Refuta a acusação de falsidade do atestado de capacidade técnica que apresentou, esclarecendo que a prestação de serviços no Hospital Regional Dr. Abelardo Santos, citada no documento, foi regularizada antes da emissão do referido atestado.
43. No tocante às glosas indevidas e ao custo da prestação dos serviços, a defesa sustenta que a remuneração recebida pela empresa foi proporcional ao seu custo. Ressalta que, após o pagamento de impostos, locação de veículos e salários, a margem de lucro foi baixa, caracterizando que a atuação buscava contribuir no enfrentamento da emergência de saúde pública, e não “lucrar indevidamente”.
44. Alega que a origem das investigações que deram base ao processo tem vícios de legalidade, com provas colhidas de forma ilícita por agentes públicos. Invoca a teoria da “árvore envenenada”, segundo a qual provas decorrentes de fontes ilícitas são igualmente ilícitas, e requer a desconsideração dessas informações no processo.
45. Solicita, se ainda persistirem dúvidas sobre a regularidade da contratação e da execução dos serviços, a produção de provas adicionais, incluindo a oitiva de médicos e plantonistas que teriam atuado no hospital de campanha.



46. Por fim, a defesa conclui que a execução do contrato ocorreu de forma regular, com comprovação por meio de relatórios de serviços, exames realizados e manifestações favoráveis da população e do setor médico. Destaca que não houve dolo, prejuízo ao erário ou irregularidades que justifiquem penalizações.

47. A AudContratações rejeitou as alegações da empresa.

48. No tocante aos princípios da ampla defesa e ao contraditório, a unidade técnica destacou que a empresa teve três oportunidades para apresentar defesa (oitiva no processo de representação e duas citações na tomada de contas especial). Assim, não houve violação a esses princípios.

49. Também afastou a alegação de violação ao direito de produção de provas. Argumentou que cabe à parte apresentar os elementos necessários à sua defesa, o que não foi feito de forma suficiente pela Via Care. A empresa não apresentou, por exemplo, notas fiscais ou comprovantes de pagamento relativos às empresas subcontratadas, limitando-se a anexar contratos.

50. A análise reiterou que não houve pesquisa de mercado ou consulta a outros fornecedores no processo de dispensa de licitação, o que caracterizou direcionamento da contratação para a Via Care. A empresa não apresentou documentos que comprovassem a inexistência de outros fornecedores aptos a prestar o serviço.

51. No tocante à capacidade técnica da empresa, a AudContratações concluiu que a Via Care não dispunha de veículos, equipamentos ou funcionários próprios. Ademais, a empresa subcontratou integralmente o objeto do contrato, o que contraria a jurisprudência do TCU e, na essência, os princípios basilares que norteiam as contratações públicas.

52. Além disso, a alegação de que a empresa gerenciava a mão de obra foi refutada, com base em indícios de que os profissionais eram custeados por outro contrato firmado com a Ativa Med Care, empresa com vínculos com a Via Care.

53. Nesse cenário, a unidade técnica manteve o entendimento de que houve dano ao erário, calculado pela diferença entre os valores pagos pela administração pública (R\$ 550.000,00 mensais) e os valores recebidos pelos efetivos prestadores do serviço (R\$ 430.000,00 mensais).

54. A tentativa da empresa de reduzir o débito com a apresentação de novos contratos (03/2020 e 04/2020) foi rejeitada, pois esses contratos não foram acompanhados de notas fiscais ou comprovantes de pagamento no âmbito do ajuste em tela, além de nunca terem sido mencionados em defesas anteriores e, sobretudo, não constarem expressamente do Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS.

55. Por fim, concluiu que a Via Care atuou como mera intermediária, sem exercer papel relevante na execução do contrato. Rejeitou as alegações de defesa da empresa e manteve o débito apurado, além de propor a aplicação de sanções, incluindo a declaração de inidoneidade da empresa por até cinco anos, em face das apurações feitas no processo apenso.

56. Acompanho o posicionamento da unidade técnica, corroborado pelo Ministério Público junto ao Tribunal, incorporando esses fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

57. De início, esclareço que eventual suspeição ou impedimento do ministro-relator deveria ser arguida, nos termos do art. 146 do Código de Processo Civil (CPC), em petição específica instruída com os devidos documentos e no prazo de quinze dias do conhecimento do fato. Registro, ainda, que, por meio da Questão de Ordem 3/2019, esta Corte de Contas disciplinou o rito a ser adotado no caso de arguição de exceção de impedimento e suspeição, aplicando, subsidiariamente, disposições do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

58. Portanto, **meras ilações ou conjecturas desprovidas de substância e que não atendem aos pressupostos formais do art. 146 do CPC não são aptas a instaurar o incidente de suspeição ou impedimento do ministro-relator.**

59. Registre-se que a irregularidade que dá origem ao débito ora discutido é a subcontratação integral do objeto pactuado no Contrato 702/2020-FMS, situação vedada pelo art. 78, VI, da Lei 8.666/1993, sendo motivo, inclusive, para a rescisão contratual. Como se sabe, o contrato



administrativo é *intuitu personae*, ou seja, celebrado considerando as qualidades técnicas, financeiras e jurídicas específicas do contratado, só sendo admitida a subcontratação parcial nos limites do edital e/ou do instrumento firmado. **Não há, no contrato em questão, nenhuma cláusula que permita a subcontratação parcial** (peça 7, TC 045.000/2020-4), sendo a subcontratação integral completamente incabível em qualquer caso, visto que desnatura a relação jurídica estabelecida originalmente entre os signatários.

60. Por outro lado, assiste razão ao Ministério Público ao afirmar que a irregularidade “direcionamento da contratação” deve ser excluída daquelas que fundamentam a proposta de julgamento pela irregularidade das contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., com condenação em débito e aplicação de multa. Isso não exclui, por óbvio, a discussão sobre a apresentação pela empresa de atestado ideologicamente falso com vistas a viabilizar a contratação. Esse tema será objeto de tópico específico a seguir (item VII, *infra*).

61. A subcontratação integral do objeto é fato incontroverso nos presentes autos e é evidenciado pelos contratos de locação celebrados com as empresas Nohva Consultoria em Gestão Empresarial e Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda. Reforça esse entendimento o fato de a empresa Via Care ter sido aberta há apenas cinco meses da contratação (3/10/2019), sem dispor de veículos próprios, empregados ou estrutura física. Portanto, a Via Care atuou como mera intermediária entre o Poder Público e as empresas efetivamente prestadoras dos serviços.

62. Nessa situação, ausentes outros elementos que permitam aferir a razoabilidade dos preços praticados, o débito deverá ser calculado, de forma conservadora, pela diferença entre os preços pagos à empresa intermediária e os valores por ela pagos na subcontratação integral. Nesse sentido, destaco o seguinte precedente da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

“A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral” (Acórdão 441/2026-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz).

63. Em sua defesa, a empresa menciona, ainda, a violação à ampla defesa e ao contraditório, bem como o direito à produção de provas.

64. Não procedem essas alegações. A empresa foi chamada a se manifestar em oitiva realizada no TC 045.000/2020-4 e em duas citações realizadas nos presentes autos, além da notificação referida no item VII (*infra*). Nessas oportunidades, poderia ter trazido documentos e outros elementos probatórios de que dispõe com vistas a afastar a ilegalidade referente à subcontratação integral, informando, por exemplo, quais são os veículos de que dispõe, quais os funcionários contratados para atender a locação, dentre outros. Não se faz necessária, portanto, a realização de prova pericial ou testemunhal, como quer fazer crer a contratada.

65. Também não procede a alegação de que os seus sócios já eram atuantes na área da saúde, com anos de experiência no setor, uma vez que a personalidade jurídica da empresa (cujas experiência foi questionada) não se confunde com a dos seus sócios.

66. Isso posto, julgo irregulares as contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., imputando-lhe o débito apurado e aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário, anotando que a proposta de declaração de sua inidoneidade será tratada em tópico específico (item VII, *infra*).

V

Alegações de Defesa de José Mario Stranghetti Clemente (peça 83)

67. O Sr. José Mario Stranghetti Clemente, ex-Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, foi citado solidariamente com a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo débito, em decorrência das seguintes irregularidades:

- a) direcionamento da contratação da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. pelo Município de Guarulhos/SP, em contrariedade ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e aos arts. 4º-E e 4º-F da Lei 13.979/2020;
- b) incapacidade da empresa em fornecer os serviços, evidenciada pelo fato de nunca ter sido antes contratada pelo município e não demonstrar qualquer experiência anterior em contratações públicas; não dispor de veículos próprios, empregados registrados e estrutura física condizente com o porte da contratação; e
- c) subcontratação integral do objeto de outras empresas.

68. Em suas alegações de defesa, o responsável sustenta, de início, que a contratação se deu em um contexto emergencial e pandêmico e que a emergência sanitária global, devido à pandemia da covid-19, demandava ações rápidas e eficazes para salvar vidas. Argumenta, nessa linha, que a situação emergencial justificava a dispensa de licitação, conforme previsto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e na Lei 13.979/2020, que regulamentou medidas excepcionais para enfrentamento da pandemia.

69. Sustenta a legalidade e a regularidade da contratação. Argumenta que a contratação foi realizada com base na legislação vigente e seguiu os princípios da legalidade, eficiência e eficácia; e que houve pesquisa de mercado e que a escolha da empresa foi pautada na urgência e na necessidade de atender ao interesse público. A contratação teria sido realizada de forma idônea e séria, sem evidências de direcionamento ou irregularidades. A contratação envolveria um objeto singular e complexo (unidades móveis adaptadas para atendimento médico), o que limitaria as opções disponíveis no mercado.

70. Afirma que a empresa contratada, embora nova no mercado, cumpriu integralmente o objeto do contrato, prestando serviços de forma eficaz e atendendo à população de Guarulhos.

71. Ressalta que não houve má-fé, negligência ou dolo de sua parte, tampouco lesão ao erário público, uma vez que a execução do contrato teria sido comprovada, com resultados benéficos para a população, especialmente no combate à covid-19.

72. Por fim, defende que a análise do caso deve considerar as circunstâncias excepcionais enfrentadas à época, aplicando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como as consequências práticas e os benefícios gerados pela contratação, conforme disposto no art. 20 da Lei 12.376/2010.

73. A AudContratações rejeitou as alegações de defesa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente, então Secretário Municipal de Saúde de Guarulhos/SP, apontando inconsistências e inadequações nos argumentos apresentados.

74. No tocante ao direcionamento da contratação, a análise técnica entendeu que o responsável não conseguiu justificar a ausência de pesquisa de mercado e a não consulta a outros potenciais fornecedores no processo de dispensa de licitação, realizado em apenas três dias.

75. Isso evidenciou o direcionamento da contratação em favor da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., sem que houvesse comprovação de que ela fosse a única empresa capaz de atender às necessidades da Administração.

76. Foi observado que, à época, havia outros fornecedores potenciais, inclusive um sediado no próprio município de Guarulhos, o que refuta a alegação do responsável de que não havia alternativas.

77. Nesse sentido, a justificativa de urgência invocada pelo responsável não foi considerada suficiente para legitimar o processo, pois a celeridade necessária poderia ter sido conciliada com consultas a outros fornecedores, até mesmo para garantir a qualidade e suficiência dos serviços essenciais que seriam prestados.

78. No tocante à capacidade técnico-operacional da empresa contratada, a análise destacou que a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. não demonstrou experiência para executar o objeto contratual, não possuía veículos próprios, empregados registrados ou estrutura física condizente com o porte da contratação.



79. A alegação de que a experiência dos sócios seria suficiente para justificar a contratação foi refutada. O objeto da contratação exigia comprovações mais robustas.
80. No tocante à subcontratação integral, o responsável não abordou diretamente essa irregularidade em sua defesa.
81. As alegações de que o contexto da pandemia justificaria as irregularidades não foram aceitas pela unidade técnica. A instrução concluiu que, mesmo em circunstâncias excepcionais, o responsável não pode ignorar o dever de diligência na contratação pública. Embora a emergência tornasse necessária a dispensa de licitação, isso não eximiria os gestores de observarem os princípios da eficiência e da economicidade, nem justificaria o direcionamento ou a contratação de empresa sem capacidade comprovada para executar o objeto.
82. Por fim, a análise responsabilizou o secretário com base no princípio da culpa grave (erro grosseiro), considerando que sua conduta se distanciou daquelas que seriam esperadas de um gestor público prudente e diligente, tendo sido descartada a boa-fé objetiva na sua conduta.
83. Em conclusão, a AudContratações recomendou rejeitar as alegações de defesa do responsável e reconheceu suas falhas graves que contribuíram para o dano ao erário e para a ocorrência das irregularidades apuradas no processo apenso.
84. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a proposta da unidade técnica, com pequenos ajustes.
85. Com devida vênia, **divirjo** dos pareceres precedentes, por entender que as alegações de defesa do ex-Secretário Municipal de Saúde merecem ser acolhidas.
86. De início, ressalto que o dano ao erário apurado nos presentes autos tem fundamento na subcontratação integral do objeto pactuado no Contrato 702/2020-FMS. Os demais pontos levantados na citação não têm aptidão para dar causa ao dano. Esta delimitação é essencial e constitui o eixo central da presente argumentação.
87. Tal contratação, segundo o município de Guarulhos/SP (peça 180, TC 045.000/2020-4), teria como objetivo desafogar as unidades de saúde do município, evitando a contaminação de demais pacientes.
88. As unidades móveis destinavam-se justamente ao atendimento e à triagem de pessoas suspeitas de contaminação pela covid-19. Os atendimentos ocorriam por hora marcada, em razão da necessidade de preparo do paciente, justificando períodos em que o veículo permanecia fechado. Os laudos médicos eram realizados de forma remota (à distância), adaptação típica do período pandêmico.
89. Pois bem. A responsabilização por débito no âmbito do TCU exige, imprescindivelmente, a presença de **nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano ao erário**. No caso concreto, tal nexo inexistente em relação a José Mario Stranghetti Clemente.
90. De fato, o débito, calculado pela diferença entre os valores pagos pela Administração e aqueles efetivamente recebidos pelas empresas subcontratadas, não decorre das falhas formais do processo de dispensa de licitação, potencialmente atribuíveis ao responsável.
91. Esse débito decorre, diretamente, da subcontratação integral do objeto contratado por parte da Via Care, materializada nos Contratos 001/2020 e 002/2020, celebrados com as empresas Nohva Consultoria em Gestão Empresarial e Clínica Gestão de Saúde Birigui Ltda.
92. Ora, tais atos de subcontratação foram praticados unilateralmente pela contratada, sem qualquer participação, anuência ou conhecimento do ex-Secretário. Não há, no contrato em questão, nenhuma cláusula que permita a subcontratação parcial, sendo a subcontratação integral completamente incabível em qualquer caso.
93. As falhas apontadas na fase de contratação, tais como ausência de pesquisa de preços mais ampla ou não remessa aos setores especializados, não guardam relação de causa e efeito com a subcontratação integral que gerou o débito. Uma coisa é a formalização do ajuste; outra, absolutamente distinta, é a decisão da contratada de repassar integralmente a execução a terceiros.
94. Ainda que assim não fosse, ao se avaliar a conduta do gestor público, cumpre reconhecer os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, conforme preconiza o art. 22 da LINDB, mormente num

contexto pandêmico. Trata-se de norma cogente que impõe ao julgador o dever de contextualizar a conduta do administrador diante das circunstâncias concretas enfrentadas. Nesse sentido, destaco o seguinte precedente:

“Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb).” (Acórdão 60/2020-Plenário, rel. Min. Ana Arraes)

95. O Contrato 702/2020-FMS foi celebrado em 20/3/2020, apenas nove dias após a declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), ocorrida em 11/3/2020. Este dado temporal é decisivo.

96. Naquele momento inicial, imperava **absoluto cenário de incerteza e imprevisibilidade**. Não havia protocolos consolidados, tampouco conhecimento científico maduro sobre a doença, sua propagação e as formas de enfrentamento. As decisões precisavam ser tomadas sob pressão extrema e com informações escassas. Exigir do gestor, nesse contexto, a mesma diligência e o mesmo rigor procedimental esperados em tempos de normalidade constitui avaliação anacrônica, que ignora a realidade fática vivida à época.

97. A pandemia impôs obstáculos concretos não apenas ao Poder Público, mas também à iniciativa privada, com reflexos diretos na capacidade de contratação da Administração.

98. Nesse sentido, é verossímil a afirmação do município de Guarulhos/SP (peça 121, TC 045.000/2020-4) que diversos entraves recaíram sobre o mercado e "respingaram na iniciativa pública", tais como: ausência de mão de obra; alta dos preços em razão da relação oferta-procura, suspensão e encerramento de atividades das empresas; dificuldade na elaboração de pesquisas de preços; e afastamento de servidores e funcionários.

99. Por outro lado, impõe-se destacar que o objeto contratado se revestia de notável especificidade e complexidade: a locação de unidades móveis itinerantes (carreta e ônibus) adaptadas com consultórios médicos, equipamentos e estrutura para realização de exames de ultrassom e tomografia.

100. Nesse sentido, o município sustenta a falta de conhecimento de fornecedores com expertise para atender ao objeto no tempo necessário, informando que pesquisa às 10 empresas apontadas pela fiscalização demonstrou que nenhuma prestava serviço similar. Transcrevo excerto da peça 121 do TC 045.000/2020-4:

“Ademais, referente ao exposto pela fiscalização quanto à existência de outros fornecedores habilitados a prestar os serviços objeto do contrato, empresas essas elencadas na tabela constante no item 21 e 23 do mesmo ofício, após pesquisa realizada por meio eletrônico a fim de se identificar os serviços comumente prestados, bem como a prestação de serviços realizados por essas empresas de quaisquer objetos que pudessem ser minimamente semelhantes ao contratado, as empresas citadas com os serviços prestados pelas mesmas:

CNPJ	Razão Social	Serviços Prestados	Fonte
07.265.334/001-36	EXPRESSO VIA BRASIL LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA	Transporte de pessoas e alunos portadores de necessidades especiais, em veículos adaptados, fretamento empresarial e	https://www.facebook.com/Expresso-Via-Brasil-Locadora-de-Veiculos-635165023164751/

		<i>gerenciamento de frota de empresas.</i>	
<i>10.718.875/001-87</i>	<i>STAREX REMOÇÕES E SERVIÇOS MÉDICOS LTDA</i>	<i>Locação de ambulância e montagem de ambulatório médico para atendimento ambulatorial e/ou auxílio na prevenção e controle de enfermidades relacionadas ou não ao trabalho.</i>	<i>http://www.starexemergencias.com.br/</i>
<i>06.269.793/001-25</i>	<i>TAXCO LOCADORA DE BENS LTDA</i>	<i>Gerenciamento de multas, controles de veículo reserva, atendimento ao cliente, manutenção de sistema de gerenciamento de frota e entrega de veículos.</i>	<i>http://www.taxco.com.br/</i>
<i>30.299.895/001-78</i>	<i>SAVIOR MEDICAL SERVICE LTDA</i>	<i>Locação de ambulância para remoção e transporte de pacientes e sangue, hemoderivados e hemocomponentes.</i>	<i>http://portaltransparencia.gov.br/contratos/consulta?...</i>
<i>05.142.588/001-32</i>	<i>TRUCKVAN INDÚSTRIA E COMÉRCIO</i>	<i>Adaptação de veículos (carretas) para</i>	<i>https://truckvan.com.br/wp-content/uploads/2014/09/FOLDER-SAUDE.pdf</i>

	LTDA	atendimento em diversas áreas, não sendo identificadas adaptações para aparelhos de radiografia ou tomografia.	
14.016.550/001-03	C.A.P. SERVIÇOS MÉDICOS	Locação de ambulância para remoção e transporte de pacientes.	http://www.maxemergenciasmedicas.com.br/
08.215.593/001-15	ASSOC PROF RESGATE E EMERGÊNCIAS MÉDICAS	Locação de ambulância para remoção e transporte de pacientes e prestação de serviços médicos.	http://premed.med.br/plano-empresarial
23.349.247/001-13	SOS ASSISTÊNCIA MÉDICA FAMILIAR - EIRELI	Locação de ambulância para remoção e transporte de pacientes.	https://www.faepa.br/Contrato/ContratoDetalhe?...
18.705.033/001-00	GOLD LIFE EMERGÊNCIAS LTDA	Locação de ambulância para remoção e transporte de pacientes.	https://goldlifeemergencias.com.br/suporte-basico/

Analisando a tabela supra e após a realização da pesquisa, observamos que das 10 (dez) empresas citadas, conforme inclusive exposto pela fiscalização, nenhuma delas prestou serviços similares ao objeto contratado, sendo **que 9 (nove) delas não presta e nunca prestou quaisquer serviços que se assemelhem**, ainda que minimamente, ao objeto contratado por este município, e que apenas a empresa Truckvan Indústria e Comércio LTDA forneceu unidade móveis adaptadas, porém para serem utilizadas apenas como consultórios, sendo importante ressaltar que, ainda assim, não foi identificado qualquer serviço prestado pela mesma onde tenha sido instalado equipamentos para realização de exames radiológicos, os quais necessitam de adequações muito mais específicas para sua instalação.” (grifo nosso)

101. A agilidade com que a contratação foi realizada, em apenas três dias, a despeito das falhas ou irregularidades formais mencionadas, deve ser vista como uma resposta compatível e proporcional à necessidade de atuação imediata da Secretaria Municipal de Saúde. Com efeito, a própria legislação emergencial, Lei 13.979/2020 e o art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, autorizava expressamente a dispensa de licitação para o enfrentamento da emergência sanitária, viabilizando a adoção de medidas rápidas pelo Poder Público.



102. É forçoso reconhecer que, no contexto da pandemia, a esfera municipal do Sistema Único de Saúde foi a mais diretamente impactada, uma vez que compete ao município a responsabilidade pela atenção primária em saúde. É sobre os gestores municipais que recai o peso imediato do atendimento à população, especialmente em momentos de crise sanitária. Este dado reforça a compreensão de que suas decisões foram tomadas sob condições de excepcionalidade e sobrecarga, o que deve ser sopesado favoravelmente na avaliação de sua conduta.

103. Por fim, é importante lembrar que todo o arcabouço normativo das contratações públicas, com seus procedimentos detalhados e suas exigências formais, foi concebido para tempos de estabilidade e normalidade. **Tais procedimentos revelam-se inadequados, e por vezes inviáveis, em situações de emergência e calamidade, que exigem a adoção de providências urgentes e a flexibilização de ritos.** Foi justamente em reconhecimento a esta realidade que o legislador editou a Lei 13.979/2020, criando regime jurídico excepcional para o enfrentamento da pandemia.

104. Portanto, exigir do gestor o cumprimento integral de procedimentos pensados para a normalidade, no contexto de uma calamidade sanitária sem precedentes, seria impor-lhe um padrão de conduta impossível e desconectado da realidade emergencial.

105. Feitas essas considerações, voto por acolher as alegações de defesa de José Mario Stranghetti Clemente e, por conseguinte, julgar as suas contas regulares com ressalvas, dando-lhes quitação.

VI

Razões de Justificativa de Rogério Watanuki Higashi (peça 35)

106. Rogério Watanuki Higashi foi ouvido em audiência em razão de, na condição de gestor do Contrato 702/2020-FMS, atestar como integralmente realizados os serviços descritos nas notas fiscais (peças 123, 124, 126 e 127 do TC 045.000/2020-4), mesmo tendo conhecimento do resultado da fiscalização pela Secretaria Municipal de Saúde, que apontava para o inadimplemento parcial das obrigações contratuais.

107. Em suas razões de justificativa, o responsável sustenta a regularidade de sua conduta enquanto gestor do contrato de prestação de serviços firmado entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.

108. Argumenta que os serviços do Contrato 702/2020-FMS envolviam a locação de unidades móveis itinerantes para atendimento médico de pacientes suspeitos de covid-19.

109. De início, destaca que a contratação foi realizada em contexto emergencial, buscando atender à saúde pública em tempos de pandemia e evitando os prejuízos que poderiam decorrer da morosidade do processo licitatório.

110. O gestor alega que os serviços foram efetivamente prestados e devidamente fiscalizados, conforme demonstrado por documentação anexada aos autos, pela atuação de fiscais da Secretaria Municipal de Saúde e visitas presenciais ao local das atividades.

110. Informa que esteve presente praticamente diariamente, garantindo que as falhas apontadas foram corrigidas, sem notificações à contratada.

111. No tocante ao funcionamento das unidades móveis, sustenta que estas operavam sob demanda, mediante agendamento e encaminhamento médico, sem necessidade de abertura ao público de forma contínua. Eventuais problemas pontuais relacionados ao deslocamento do profissional para o atendimento no leito dos pacientes foram justificados como uma prática comum em razão da condição física dos pacientes.

112. Assevera que não houve prejuízo ao erário, lesão à Administração Pública ou prática de atos dolosos/fraudulentos, que os valores pagos foram utilizados integralmente para o alcance do objeto contratado e que a prestação do serviço público atingiu o interesse coletivo, demonstrando a observância dos princípios da eficiência, boa-fé e proporcionalidade.

113. Afirma que foram relatados diversos elogios pela imprensa e pela população em relação ao serviço prestado, com reconhecimento dos resultados obtidos.

114. Por fim, defende que, ainda que eventuais falhas tenham ocorrido, estas foram corrigidas de forma tempestiva, afastando qualquer responsabilidade de má-fé do gestor.

115. A AudContratações analisou as razões de justificativa apresentadas por Rogério Watanuki Higashi, gestor do Contrato 702/2020-FMS, e concluiu que elas não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

116. Destacou que o gestor atestou como integralmente realizados os serviços descritos nas notas fiscais, mesmo tendo conhecimento de relatórios de fiscalização que apontavam inadimplemento parcial das obrigações contratuais. Além disso, o responsável não apresentou medidas formais para contestar ou corrigir as irregularidades apontadas.

117. A unidade técnica considerou a conduta grave, mas ressaltou que não foi possível quantificar objetivamente o montante de serviços não executados.

118. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a unidade técnica.

119. Com devida vênia, divirjo dos pareceres precedentes, por entender que as razões de justificativa do gestor do contrato merecem ser acolhidas.

120. Conforme mencionado acima (item III, *supra*), o objeto contratual abrange, tão somente, a prestação de serviços de locação de unidades móveis de saúde, não incluindo o fornecimento de mão de obra.

121. Ora, verifica-se que os serviços descritos nas notas fiscais atestados pelo gestor (peças 123, 124, 126 e 127 do TC 045.000/2020-4) abrangem, tão somente, a

“PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE UNIDADES MÓVEIS INTINERANTE, CARRETA E ÔNIBUS, ADAPTADOS COM CONSULTÓRIOS MÉDICOS, EQUIPAMENTOS E ESTRUTURA PARA PRESTAR ATENDIMENTO E TRIAGEM DE PESSOAS SUSPEITAS DE CONTAMINAÇÃO PELO COVID-19 (...)”

122. Não incluem, portanto, o fornecimento de mão-de-obra especializada, tema que foi objeto dos apontamentos da fiscalização contratual pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme mencionado a seguir:

“a) nas medições realizadas em 17/4, 30/4, 7/5 e 16/5/2020, constatou-se que o ônibus estava sem profissionais e responsáveis para atendimento (peça 33).

b) nas medições realizadas em 29/5, foi observada ausência de médico no local (laudo à distância), falta de identificação da municipalidade e ausência de rampa de acesso e de água no banheiro do ônibus e ausência de técnico de radiologia no momento da visita; em 10/6, o ônibus encontrava-se fechado; em 19/6/2020, não foi visualizado médico no local, nem técnico de radiologia no ônibus (peça 34).

c) nas medições realizadas em 28/6, o ônibus se encontrava fechado, sendo informado por profissional que acompanhou a visita que o funcionamento ocorreria após às 12 horas; em 20/7, não foram visualizados médicos no local, técnico de radiologia e técnico no ônibus; em 30/7, não foi visualizada acessibilidade ao ônibus (peça 35, p. 11).

d) em 27/8/2020, não foi visualizado médico na carreta; em 7/8, não foram visualizados médicos no local (realização de laudo de tomografia à distância) e não havia técnico de radiologia no local; em 13/8/2020, não havia técnico de radiologia no local (peça 31, p. 7).”

123. Ora, se cabia à contratante fornecer apenas as unidades móveis equipadas e se cabia à municipalidade, diretamente ou via outro contrato, fornecer os médicos, técnicos em radiologia e demais profissionais, esses apontamentos da fiscalização não poderiam servir de óbice ao atesto das notas fiscais.

124. Isso posto, acolho as razões de justificativa apresentadas pelo responsável.

VII

Da Fraude ao Processo de Contratação



125. No âmbito do TC 045.000/2020-4, constatou-se que a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. apresentou atestado com indícios de falsidade para fins de comprovação da sua qualificação técnica necessária para a celebração do Contrato 702/2020-FMS, objeto da presente tomada de contas especial.

126. De fato, a empresa apresentou atestado de capacidade técnica emitido pelo Hospital Regional Dr. Abelardo Santos (Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Pacaembu), em Belém/PA (peça 14, TC 045.000/2020-4). No referido documento, atesta-se que “a empresa presta serviços de plantão médico de urgência e emergência desde 19 de setembro de 2019” e que “as prestações dos serviços médicos acima referidos apresentaram bom desempenho operacional, tendo a empresa cumprido fielmente com as suas obrigações, nada constando que a desabone técnica e comercialmente, até a presente data”.

126. Ocorre que a data de abertura da empresa aconteceu 3/10/2019, segundo o cadastro CNPJ, ou seja, em data posterior à data constante do atestado (19/9/2019), o que constitui forte indício de falsidade documental.

127. Ademais, a instrução de peça 15 (TC 045.000/2020-4) apontou, ainda, que a Via Care contava com “apenas 5 meses de existência quando da assinatura do contrato com a PM Guarulhos, sem qualquer experiência anterior em contratações públicas, sem veículos próprios, sem empregados registrados e sem estrutura física condizente com o porte da contratação”, o que reforça a tese da falsidade no atestado.

128. A empresa estaria sediada na Avenida Jânio Quadros, 1000, no município de Monte Mor/SP. Segundo registro do Google Maps, nesse endereço, de fato, está situada a Associação Hospital Beneficente Sagrado Coração de Jesus (CNPJ 52.973.872/0001-30), informação que confere com o cadastro da entidade na Receita Federal.

129. Outrossim, conforme noticiado pela imprensa local (Jornal Guarú News), inspeção realizada por Deputados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), no endereço de cadastro da empresa, encontrou apenas o Hospital e Maternidade Sagrado Coração de Jesus, acima referido. Funcionários da recepção do hospital alegaram não conhecer a empresa e nem seu responsável, João L. Teixeira Vilela.

130. Em razão disso, foi realizada oitiva da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., conforme Ofício 6419/2021 (peça 45, TC 045.000/2020-4), nos termos da instrução de peça 15, supramencionada:

“37.3. realizar a **oitiva** da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001- 60), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie, caso queira, quanto aos seguintes pontos relativos à contratação de empresa para locação de unidade móvel itinerante consistente em carreta e ônibus, adaptados com consultórios médico, equipamentos e estrutura para prestar atendimento e triagem de pessoas suspeitas de contaminação pelo Covid-19, por meio do contrato 702/2020-FMS, firmado com a Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP:

a) falta de comprovação, por meio de atestado expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado competente, de capacidade técnica-operacional e habilitação econômico- financeira para a prestação dos serviços contratados, documentos exigidos conforme respectivo termo de referência e legislação aplicável para a formalização do instrumento contratual, tendo sido apresentado pela empresa atestado de capacidade técnica com indício de falsidade documental, uma vez que o citado atestado, apresentado pela empresa Via Care para comprovação de sua qualificação técnica necessária indicava falsidade documental, em face de a data do citado atestado, pelo qual a empresa teria prestado serviços de plantão médico de urgência e emergência no Hospital Regional Dr. Abelardo Santos, em Belém/PA desde 19/9/2019, ser anterior à data de abertura da empresa, que se deu em 3/10/2019, configurando risco de inexecução contratual;

b) comprovação, mediante apresentação das devidas notas fiscais, da execução dos serviços firmados pelo referido contrato 702/2020-FMS;

c) demais informações que julgar necessárias;”.

131. Em sua resposta (peça 78), a empresa informou que:

“A empresa VIA CARE teve sua origem em razão da aproximação dos seus sócios, sendo que ambos já eram atuantes na prestação de serviços na área da saúde, com anos de experiência no setor, o que, por certo, lhes permitiu identificar as necessidades de mercado, colher os recursos disponíveis e fazer colocar-se no mercado o mais rápido possível. E, em razão de cadastro feito em diversos municípios iniciou sua participação em diversos certames públicos.”

132. Sustenta-se que o contrato social foi formalizado em 1º/8/2019, porém, passados os trâmites da Junta Comercial do Estado de São Paulo e cumpridas as exigências, a data constante do registro perante o órgão é de 3/10/2019.

133. No Acórdão 2.519/2022-Plenário, acolhendo as minhas ponderações, esta Corte de Contas decidiu tratar da questão após a conversão do processo de representação em tomada de contas especial.

134. Após a citação, a empresa manifestou-se sobre a questão da falsidade do atestado, argumentando que (peça 80, p. 16-17):

“A prestação de serviços pelo período de 14 dias no Hospital Dr. Abelardo Santos sem o devido registro na JUCESP, data maxima vênia, não configura qualquer ilícito e tampouco torna falso o teor do Atestado de Capacidade Técnica, que corresponde ao período correto da prestação de serviços. Demais disso, ponto primordial da referida declaração é a capacidade técnica de efetivar os serviços contratados, sendo irrelevante o período de 15 dias sobre o qual se dá o questionamento.”

135. Além disso, argumentou que a Via Care é empresa de gestão na área da saúde e atua exclusivamente dentro dos hospitais, não necessitando de grande estrutura física para desempenhar seus serviços.

136. Tal argumentação não merece prosperar.

137. De fato, o art. 45 do Código Civil dispõe expressamente que *“começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro”*.

138. Dessa forma, somente depois desse registro (na junta comercial, para sociedades empresárias), a pessoa jurídica passa a ter personalidade distinta da de seus membros, com patrimônio e responsabilidade próprios.

139. Logo, **não se pode falar em prestação de serviços pela empresa, como pessoa jurídica, antes do seu registro na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp).** Importante mencionar que **a empresa Via Care não se confunde com a pessoa de seu sócio administrador Rogério Magalhães Borges, nem com outras pessoas jurídicas nas quais este participe do quadro societário.**

140. Ademais, a empresa não justificou a ausência de empregados, veículos ou até mesmo uma estrutura física mínima para lidar com ou gerenciar contratos em Belém, no Pará, a cerca de 3.000 km de sua sede em Monte Mor, no estado de São Paulo.

141. Muito menos apresentou inscrição nos respectivos conselhos regionais de medicina (Cremesp e CRM/PA), providência exigida para empresas prestadoras e/ou intermediadoras de assistência à saúde, conforme previsto na Resolução CFM 1.980/2011.

142. Registro que, atualmente, a empresa se encontra, inclusive, inapta no Cadastro da Receita Federal do Brasil (CNPJ) por omissão de declarações, o que reforça a tese de incapacidade técnica.

143. As mesmas considerações se aplicam ao Contrato 702/2020-FMS, firmado com a Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP, em localidade distante cerca de 150 km da sua sede.

144. Dito isso, há que se concluir que a empresa apresentou atestado de capacidade técnica com conteúdo falso com vistas a viabilizar sua contratação pública.

145. Ora, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido que:

“a mera apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso caracteriza o ilícito de fraude à licitação, pois basta a evidenciação de dolo genérico da licitante para a declaração da inidoneidade com base no art. 46 da Lei 8.443/1992, diferentemente do que ocorre na esfera penal, em que o crime de uso de documento falso exige dolo específico.” (Acórdão 1.490/2025-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

146. Ademais, é entendimento pacífico deste Tribunal que *“a sanção de declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da*

Lei 8.443/1992) pode ser aplicada em razão de fraudes praticadas em processos de dispensa de licitação” (Acórdão 210/2025-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

147. Nesse contexto, considerando que **a fraude foi um instrumento essencial à contratação em análise, cumpre declarar a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. inidônea, por cinco anos, para participar de certames licitatórios no âmbito da Administração Pública Federal ou dos certames estaduais e municipais realizados com recursos federais.**

VIII

Novos documentos

148. Após pedido formulado pela Via Care - Clínica Médica Ltda. (peça 101), concedi, nos termos do art. 10 do CPC, prazo para que os responsáveis se manifestassem acerca dos documentos contidos às peças 93 a 100, se assim o desejassem (peça 102). Tais documentos referem-se à cópia do Inquérito Policial IPL 2020.0051065.

149. A empresa Via Care - Clínica Médica Ltda. manifestou-se (peça 109) sustentando a “*improcedência integral da instrução técnica*”, argumentando, em síntese:

- a) nulidade e imprestabilidade probatória (peças 95 e 99) em razão de incompletude documental, ausência de decisão de compartilhamento, ausência de acesso à integralidade das mídias e impertinência temática;
- b) ausência de indiciamento no Relatório Final da Polícia Federal;
- c) inexistência de subcontratação integral, considerando que o objeto contratual seria uma solução médica integrada e não mera locação de veículos; que a Via Care contratou meios especializados consoante dispõe o art. 72 da Lei 8.666/1993; que a empresa permaneceu responsável pela coordenação, gestão e entrega global e não atuou como mera pessoa interposta; que a ausência de empregados celetistas é dado neutro, uma vez que o setor de saúde é caracterizado pela pejotização; e
- d) improcedência da instrução técnica, considerando que a imputação se baseia em raciocínio inferencial e não em prova direta; que a unidade técnica admitiu não haver referências de preço de mercado e que a metodologia de cálculo do débito foi incompleta; e que houve efetiva execução comprovada.

150. A empresa sustenta ainda, em sua defesa, o contexto pandêmico e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a vedação de culpa por associação.

151. Os demais responsáveis não se manifestaram.

152. A manifestação complementar da empresa Via Care não merece acolhida.

153. De início, verifico que **o inquérito policial mencionado não serviu de fundamento para a presente decisão**, motivo pelo qual as alegações de nulidade e de ausência de indiciamento no Relatório Final da Polícia Federal não merecem prosperar.

154. De qualquer forma, verifico que a integralidade do relatório da Polícia Federal se encontra acessível por meio da URL contida à peça 94. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que:

“É lícita a utilização de informações e documentos obtidos em processos de outras esferas investigativas, a exemplo de processo administrativo disciplinar, como subsídio probatório nos processos do TCU, desde que tais elementos sejam submetidos ao contraditório no âmbito do Tribunal.” (Acórdão 3.719/2025-1ª Câmara, rel. Min. Benjamin Zymler).

“É lícita a utilização de informações produzidas em inquérito policial nos processos do TCU, desde que seja observado, no processo de controle externo, o contraditório e a ampla defesa acerca da prova emprestada. Sendo lícita, a prova deve ser considerada, sendo irrelevante como ela chegou ao processo.” (Acórdão 1.061/2020-Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).



155. Além disso, a manifestação complementar da responsável (juntamente com as demais manifestações realizadas no presente processo e no TC 045.000/2020-4) evidencia que o contraditório substancial no âmbito deste Tribunal foi respeitado, não havendo que se falar em nulidade.

156. Sobre a alegação de inexistência de subcontratação integral, também não merece acolhida. Remeto à discussão contida no item III (*supra*). Conforme mencionado, a subcontratação integral não encontra acolhida no nosso ordenamento jurídico, haja vista a natureza personalíssima do contrato administrativo.

157. Sobre a alegação de que a imputação se baseia em raciocínio inferencial e não em prova direta, além de incabível em face do conjunto probatório examinado, observo que o ordenamento jurídico admite, inclusive, a prova indiciária. Destaco, a propósito, os seguintes precedentes:

“É lícito ao julgador formar seu convencimento com base em prova indiciária quando os indícios são vários, fortes e convergentes, e o responsável não apresenta contraindícios de sua participação nas irregularidades.” (Acórdão 8.250/2021-2ª Câmara, rel. Min. Bruno Dantas).

“A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992)” (Acórdão 605/2024-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes).

158. Quanto à metodologia de cálculo, observou-se a jurisprudência desta Corte de Contas (*vide* item 62, *supra*).

159. Por fim, destaco que o contexto pandêmico não justifica a contratação de empresa aberta a cinco meses, a utilização de atestado ideologicamente falso e a subcontratação integral do objeto pactuado.

IX

Conclusão

160. Feitas essas considerações, julgo irregulares as contas da Via Care imputando-lhe o débito referente à subcontratação integral do Contrato 702/2020-FMS. Além disso, aplico à contratada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo no valor de R\$ 150.000,00, correspondendo a cerca de 20% do montante do débito atualizado.

161. No tocante ao responsável José Mario Stranghetti Clemente, cumpre acolher as suas alegações de defesa, considerando que a ausência de nexo de causalidade entre a sua conduta e o débito referente à subcontratação integral. Além disso, impõe-se reconhecer a incidência do art. 22 da LINDB, segundo o qual ao interpretar leis sobre gestão pública e aplicar punições a gestores, os órgãos de controle devem considerar as dificuldades reais, os obstáculos materiais e o contexto prático da atuação do agente público.

162. No tocante ao responsável Rogério Watanuki Higashi, cumpre acolher as suas razões de justificativa, uma vez que ficou constatado que o objeto contratual não incluía o fornecimento dos profissionais da área da saúde.

163. Considerando que a empresa Via Care Clínica Médica Ltda. se utilizou de documento ideologicamente falso para atestar capacidade técnica, em fraude à contratação pública, declaro-a inidônea, por cinco anos, para participar de certames licitatórios no âmbito da Administração Pública Federal ou dos certames estaduais e municipais realizados com recursos federais.

164. Por fim, cumpre comunicar a presente decisão aos responsáveis e demais interessados, bem como, ao Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública em Guarulhos/SP, no qual tramita a Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa 1023788-62.2025.8.26.0224, proposta pela municipalidade contra os responsáveis e os sócios da empresa Via Care.

165. Nesse processo, observo que foi deferida liminar para indisponibilizar os bens da empresa, dos seus sócios à época, João Luís Texeira Villela e Rodrigo Magalhães Borges, do gestor do contrato, Rogério Watanuki Higashi, e do ex-Secretário Municipal José Mario Stranghetti Clemente, até o limite



de R\$ 2.169.739,84, com vistas à indenização dos danos ao erário decorrentes do Contrato 702/2020-FMS.

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 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2033/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.454/2022-0.
- 1.1. Apenso: 045.000/2020-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: José Mario Stranghetti Clemente (002.918.728-16); Rogério Watanuki Higashi (334.173.208-01); Via Care Clínica Médica Ltda. (35.071.748/0001-60)
4. Unidade: Município de Guarulhos/SP
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Aline Grazielle Fleitas Cano (OAB/SP 351.475), representando José Mario Stranghetti Clemente e Rogério Watanuki Higashi; Erika Coronha Benassi (OAB/SP 276.778), representando Via Care Clínica Médica Ltda.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta tomada de contas especial, instaurada em cumprimento ao subitem 9.1 do Acórdão 2.519/2022-Plenário, em face de irregularidades no Contrato de Prestação de Serviços 702/2020-FMS, firmado por dispensa de licitação entre a Secretaria Municipal de Saúde de Guarulhos/SP e a empresa Via Care Clínica Médica Ltda.;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 16, inciso II e inciso III, alíneas “c” e “d” e §§ 2º e 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, 46 e 57 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, 215 a 217, 219, 267 e 271 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas por Rogério Watanuki Higashi;

9.2. acolher as alegações de defesa apresentadas por José Mario Stranghetti Clemente, julgando as suas contas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação;

9.2. julgar irregulares as contas da empresa Via Care Clínica Médica Ltda., condenando-a ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Saúde das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir das datas discriminadas até a data do seu pagamento:

Data	Valor original (R\$)
20/3/2020	120.000,00
22/4/2020	120.000,00
23/7/2020	120.000,00
20/8/2020	120.000,00
3/12/2020	120.000,00



9.3. aplicar à empresa Via Care Clínica Médica Ltda. multa proporcional ao dano ao erário no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do seu pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.4. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas, acima, imputadas;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. autorizar, caso venha a ser solicitado e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, devendo a primeira ser paga no prazo acima fixado e as demais, a cada 30 (trinta) dias a contar da parcela anterior, com incidência, sobre cada valor mensal atualizado monetariamente, dos encargos legais devidos, na forma da legislação em vigor;

9.7. alertar à empresa responsável de que a inadimplência de qualquer parcela acarretará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. declarar a inidoneidade da empresa Via Care Clínica Médica Ltda. (CNPJ 35.071.748/0001-60), pelo prazo de até 5 (cinco) anos, para participar de licitações na administração pública federal, bem como nos certames promovidos nas esferas estadual e municipal cujos objetos sejam custeados com recursos federais repassados por força de convênios ou instrumentos congêneres;

9.9. comunicar esta decisão aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Guarulhos/SP, ao Fundo Nacional de Saúde, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, à Superintendência da Polícia Federal em São Paulo e ao Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública em Guarulhos/SP (ref. Ação Civil Pública 1023788-62.2025.8.26.0224), para as providências cabíveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2033-30/26-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, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

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

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

(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 IV – Plenário

TC 009.181/2025-3

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social



Responsável: Valquíria Andrade Teixeira (281.027.788-57)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), que obteve a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peças 68-71):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Valquíria Andrade Teixeira, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 42/137.537.332-0, de titularidade do segurado Rildo Israel da Silva, em decorrência de atos irregulares praticados na agência da Previdência de Capivari-SP, circunscrita à Gerência Executiva do INSS de Piracicaba-SP.

HISTÓRICO

Em 21/10/2024, 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 2509/2024.

O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção de dados no Sistema do INSS e sem a verificação dos requisitos mínimos exigidos para a conclusão da concessão de tais benefícios, inclusive sem a presença dos requerentes, bem como enquadramento indevido de atividade especial por agente nocivo sem encaminhamento e parecer técnico do setor competente, enquadramento por categoria profissional em função diferente daquela exercida pelo segurado dentre outras irregularidades.

A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

No relatório (peça 42), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 75.341,62, imputando-se a responsabilidade a Valquíria Andrade Teixeira, Técnico do Seguro Social, no período de 28/4/2003 a 6/11/2015 e 6/9/2004 a 1/4/2006, na condição de gestor dos recursos.

Em 17/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 46), 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 47 e 48).

Em 30/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 49).

Na instrução inicial (peça 53), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade

de realização de citação para a seguinte irregularidade:

Irregularidade: habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 19.

Normas infringidas: Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Artigos 48 a 50; Artigos 52 a 58; Artigos 142); Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003 (Artigo 3º, §1º); Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999 (Artigos 18 a 20; Artigos 51 a 53; Artigos 56 a 59; Artigo 62; Artigos 64 a 67; Artigo 70; Artigo 182; Artigo 188); Decreto nº 83.080 de 24 de janeiro de 1979 (Anexo II e Classificação das Atividades Profissionais Segundo Grupo Profissionais); Orientação Interna Conjunta DIRAR/DIRBEN/DIROFL Nº 58, de 23 de outubro 2002 (Artigos 6º a 8º; Artigo 10; Artigo 38; Artigos 64 a 67, I a V, e a; Artigo 69; Artigo 74, I; Artigo 75, 2º; Artigo 76; Artigos 83 a 84); Instrução Normativa INSS/DC nº 95, de 07 de outubro de 2003 (Artigos. 393 e 394). Arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

Débitos relacionados à responsável Valquíria Andrade Teixeira:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
13/2/2006	0,49	Débito
13/2/2006	75,78	Débito
13/2/2006	2,02	Débito
13/2/2006	454,73	Débito
8/3/2006	1,73	Débito
8/3/2006	0,27	Débito
8/3/2006	454,73	Débito
5/4/2006	0,27	Débito
5/4/2006	1,73	Débito
5/4/2006	454,73	Débito
8/5/2006	0,68	Débito
8/5/2006	471,32	Débito
8/5/2006	1,80	Débito
19/6/2006	471,08	Débito
19/6/2006	0,92	Débito
19/6/2006	1,80	Débito
5/7/2006	1,80	Débito
5/7/2006	0,92	Débito
5/7/2006	471,08	Débito
4/8/2006	471,08	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4/8/2006	1,80	Débito
4/8/2006	0,92	Débito
5/9/2006	471,08	Débito
5/9/2006	2,17	Débito
5/9/2006	0,99	Débito
5/9/2006	235,54	Débito
4/10/2006	471,12	Débito
4/10/2006	0,04	Débito
4/10/2006	0,45	Débito
4/10/2006	1,27	Débito
6/11/2006	1,27	Débito
6/11/2006	471,12	Débito
6/11/2006	0,49	Débito
5/12/2006	235,58	Débito
5/12/2006	471,12	Débito
5/12/2006	2,15	Débito
5/12/2006	0,85	Débito
5/1/2007	0,49	Débito
5/1/2007	1,27	Débito
5/1/2007	471,12	Débito
7/2/2007	1,27	Débito
7/2/2007	471,12	Débito
7/2/2007	0,49	Débito
5/3/2007	0,49	Débito
5/3/2007	1,27	Débito
5/3/2007	471,12	Débito
4/4/2007	1,27	Débito
4/4/2007	471,12	Débito
4/4/2007	0,49	Débito
4/5/2007	486,66	Débito
4/5/2007	1,33	Débito
4/5/2007	0,95	Débito
6/6/2007	0,95	Débito
6/6/2007	486,66	Débito
6/6/2007	1,33	Débito
5/7/2007	0,95	Débito
5/7/2007	1,33	Débito
5/7/2007	486,66	Débito
6/8/2007	0,24	Débito
6/8/2007	486,66	Débito
6/8/2007	1,30	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5/9/2007	0,91	Débito
5/9/2007	2,23	Débito
5/9/2007	486,66	Débito
5/9/2007	243,33	Débito
3/10/2007	486,66	Débito
3/10/2007	0,18	Débito
3/10/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	0,18	Débito
6/11/2007	486,66	Débito
5/12/2007	243,33	Débito
5/12/2007	145,99	Crédito
5/12/2007	486,66	Crédito
5/12/2007	0,62	Débito
5/12/2007	72,99	Crédito
4/1/2008	0,53	Débito
4/1/2008	53,77	Crédito
4/1/2008	486,66	Débito
7/1/2008	210,88	Débito
8/2/2008	486,66	Débito
5/3/2008	486,66	Débito
3/4/2008	510,99	Débito
6/5/2008	510,99	Débito
4/6/2008	510,99	Débito
3/7/2008	510,99	Débito
5/8/2008	510,99	Débito
3/9/2008	255,49	Débito
3/9/2008	510,99	Débito
3/10/2008	510,99	Débito
5/11/2008	510,99	Débito
3/12/2008	510,99	Débito
3/12/2008	255,50	Débito
6/1/2009	510,99	Débito
4/2/2009	510,99	Débito
4/3/2009	541,24	Débito
3/4/2009	541,24	Débito
6/5/2009	541,24	Débito
3/6/2009	541,24	Débito
3/7/2009	541,24	Débito
5/8/2009	541,24	Débito
3/9/2009	541,24	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3/9/2009	270,62	Débito
5/10/2009	541,24	Débito
5/11/2009	541,24	Débito
3/12/2009	541,24	Débito
3/12/2009	270,62	Débito
6/1/2010	541,24	Débito
3/2/2010	574,47	Débito
3/3/2010	574,47	Débito
6/4/2010	574,47	Débito
5/5/2010	574,47	Débito
4/6/2010	574,47	Débito
5/7/2010	574,47	Débito
4/8/2010	583,02	Débito
4/8/2010	51,30	Débito
3/9/2010	291,51	Débito
3/9/2010	583,02	Débito
5/10/2010	583,02	Débito
4/11/2010	583,02	Débito
3/12/2010	583,02	Débito
3/12/2010	291,51	Débito
5/1/2011	583,02	Débito
3/2/2011	620,39	Débito
3/3/2011	620,39	Débito
5/4/2011	620,39	Débito
4/5/2011	620,39	Débito
3/6/2011	620,39	Débito
5/7/2011	620,39	Débito
3/8/2011	620,39	Débito
5/9/2011	310,37	Débito
5/9/2011	2,45	Débito
5/9/2011	620,74	Débito
5/10/2011	620,74	Débito
4/11/2011	620,74	Débito
5/12/2011	310,37	Débito
5/12/2011	620,74	Débito
4/1/2012	620,74	Débito
3/2/2012	658,48	Débito
5/3/2012	658,48	Débito
4/4/2012	658,48	Débito
4/5/2012	658,48	Débito
5/6/2012	658,48	Débito

4/7/2012	658,48	Débito
3/8/2012	658,48	Débito
5/9/2012	658,48	Débito
5/9/2012	329,24	Débito
3/10/2012	658,48	Débito
6/11/2012	658,48	Débito
5/12/2012	658,48	Débito
5/12/2012	329,24	Débito
4/1/2013	658,48	Débito
5/2/2013	699,30	Débito
5/3/2013	699,30	Débito
3/4/2013	699,30	Débito
6/5/2013	699,30	Débito
5/6/2013	699,30	Débito
3/7/2013	699,30	Débito
5/8/2013	699,30	Débito
4/9/2013	699,30	Débito
4/9/2013	349,65	Débito
3/10/2013	699,30	Débito
5/11/2013	699,30	Débito
4/12/2013	349,65	Débito
4/12/2013	699,30	Débito
6/1/2014	699,30	Débito
5/2/2014	738,18	Débito
10/3/2014	738,18	Débito
3/4/2014	738,18	Débito
6/5/2014	738,18	Débito
4/6/2014	738,18	Débito
3/7/2014	738,18	Débito
5/8/2014	738,18	Débito
3/9/2014	738,18	Débito
3/9/2014	369,09	Débito
3/10/2014	738,18	Débito
5/11/2014	738,18	Débito
3/12/2014	738,18	Débito
3/12/2014	369,09	Débito
6/1/2015	528,56	Débito
28/1/2015	578,38	Débito
25/2/2015	578,38	Débito
27/3/2015	578,38	Débito
28/4/2015	578,38	Débito



27/5/2015	551,60	Débito
26/6/2015	551,60	Débito
29/7/2015	551,60	Débito
27/8/2015	551,60	Débito
28/9/2015	551,60	Débito
28/9/2015	394,00	Débito
28/10/2015	551,60	Débito

Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

Responsável: Valquíria Andrade Teixeira.

Conduta: conceder benefício previdenciário sem observar a correta verificação do atendimento das condições habilitação e concessão.

Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para habilitação e concessão de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para habilitação e concessão dos benefícios previdenciários.

Encaminhamento: citação.

Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 54), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

a) Valquíria Andrade Teixeira - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 51913/2025 – Sproc (peça 57)

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: não houve (Desconhecido) (peças 66 e 62)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 56).

Comunicação: Ofício 51914/2025 – Sproc (peça 59)

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: não houve (Recusado) (peças 65 e 61)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 56).

Comunicação: Ofício 51915/2025 – Sproc (peça 58)

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: 18/12/2025 (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 56).

Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026

Comunicação: Ofício 51916/2025 – Sproc (peça 60)

Data da Expedição: 8/12/2025

Data da Ciência: 18/12/2025 (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de



*dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 56).
Fim do prazo para a defesa: 2/2/2026*

Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 67), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

Transcorrido o prazo regimental, a responsável Valquíria Andrade Teixeira permaneceu silente, devendo ser considerada 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

Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador 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 da irregularidade sancionada ocorreu em 28/10/2015, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

46.1. *Valquíria Andrade Teixeira, por meio do Notificação Prévia acostada à peça 4, recebido em 8/11/2019.*

Valor de Constituição da TCE

Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 157.166,04, 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

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).

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.

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.

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.

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.

Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

No caso concreto, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 28/10/2015, último /pagamento efetuado, sob a responsabilidade do responsável elencado, referente à concessão irregular de benefício previdenciário, conforme matriz de responsabilização (peça 41, p. 6).

A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	28/10/2015	Último pagamento irregular realizado (peça 41, p. 6)	art. 4º, inciso V	Marco inicial para contagem do prazo prescricional
1	8/11/2019	Notificação Prévia (peça 4)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	4/2/2021	Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (peça 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
3	3/2/2022	Parecer 2/2022/CPRO (peça 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
4	13/11/2024	Notificação de TCE (peças 26 e 27)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
5	13/12/2024	Relatório do tomador (peça 42)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
6	17/4/2025	Relatório de auditoria da CGU (peça 46)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente
7	11/11/2025	Instrução de citação (peças 53 e 54)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição ordinária e intercorrente

Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

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

Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processo
Valquíria Andrade Teixeira	009.182/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 2510/2024)"] 009.184/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 2513/2024)"] 009.183/2025-6 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores

	públicos, Gestão previdenciária, IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 2512/2024)"] 014.815/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 2511/2024)"] 009.099/2025-5 [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, IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (nº da TCE no sistema: 2514/2024)"] 010.961/2014-3 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo MPS (gerência executiva di INSS Piracicaba-SP) contra servidor por prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários (Proc. nº 35418.000520/2013-28)"] 005.520/2015-0 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-3.556-49/2014-PL , referente ao TC 010.961/2014-3"] 005.521/2015-7 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-3.556-49/2014-PL , referente ao TC 010.961/2014-3"] 016.208/2015-3 [TCE, encerrado, "Tomada de Contas Especial instaurada pelo INSS contra segurados por prejuízo causado por fraude na concessão/manutenção de benefícios previdenciários. (Proc.: 35418.000950/2014-21)"] 016.616/2016-2 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de multa originária do(s) AC(s) AC-930-13/2016-PL , referente ao TC 016.208/2015-3"] 016.613/2016-3 [CBEX, encerrado, "Cobrança Executiva de débito originária do(s) AC(s) AC-930-13/2016-PL , referente ao TC 016.208/2015-3"] 025.580/2021-3 [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, Habilitação e concessão de aposentadoria por idade e de Salário de Maternidade com inserção de informações falsas nos sistemas do INSS, beneficiando indevidamente terceiros em detrimento da Autarquia, por meio de majoração de contribuições, câmputo indevido de contribuições, cadastramento indevido de administrador provisório (sem apresentação do Termo de Guarda), dentre outras irregularidades. (nº da TCE no sistema: 2973/2020)"]

A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

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.

No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes das bases de dados da Receita Federal e do Renach, em sistemas custodiados pelo TCU (peças 56 e 67). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peça 63 e 64).

Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carregada. 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”.

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).

Dessa forma, a responsável Valquíria Andrade Teixeira deve ser considerada revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

Cumprir avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

No caso em tela, a habilitação e concessão de benefício previdenciário, sem observância das normas administrativas e legais e sem a esperada comprovação da qualidade de segurado especial dos beneficiários 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

Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que a responsável Valquíria Andrade Teixeira não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instada a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé da 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.

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 52.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

j) considerar revel a responsável Valquíria Andrade Teixeira, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

k) 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 Valquíria Andrade Teixeira, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas



monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 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 Valquíria Andrade Teixeira (CPF: 281.027.788-

57):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Tipo da parcela
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
13/2/2006	0,49	Débito
13/2/2006	75,78	Débito
13/2/2006	2,02	Débito
13/2/2006	454,73	Débito
8/3/2006	1,73	Débito
8/3/2006	0,27	Débito
8/3/2006	454,73	Débito
5/4/2006	0,27	Débito
5/4/2006	1,73	Débito
5/4/2006	454,73	Débito
8/5/2006	0,68	Débito
8/5/2006	471,32	Débito
8/5/2006	1,80	Débito
19/6/2006	471,08	Débito
19/6/2006	0,92	Débito
19/6/2006	1,80	Débito
5/7/2006	1,80	Débito
5/7/2006	0,92	Débito
5/7/2006	471,08	Débito
4/8/2006	471,08	Débito
4/8/2006	1,80	Débito
4/8/2006	0,92	Débito
5/9/2006	471,08	Débito
5/9/2006	2,17	Débito
5/9/2006	0,99	Débito
5/9/2006	235,54	Débito
4/10/2006	471,12	Débito
4/10/2006	0,04	Débito



4/10/2006	0,45	Débito
4/10/2006	1,27	Débito
6/11/2006	1,27	Débito
6/11/2006	471,12	Débito
6/11/2006	0,49	Débito
5/12/2006	235,58	Débito
5/12/2006	471,12	Débito
5/12/2006	2,15	Débito
5/12/2006	0,85	Débito
5/1/2007	0,49	Débito
5/1/2007	1,27	Débito
5/1/2007	471,12	Débito
7/2/2007	1,27	Débito
7/2/2007	471,12	Débito
7/2/2007	0,49	Débito
5/3/2007	0,49	Débito
5/3/2007	1,27	Débito
5/3/2007	471,12	Débito
4/4/2007	1,27	Débito
4/4/2007	471,12	Débito
4/4/2007	0,49	Débito
4/5/2007	486,66	Débito
4/5/2007	1,33	Débito
4/5/2007	0,95	Débito
6/6/2007	0,95	Débito
6/6/2007	486,66	Débito
6/6/2007	1,33	Débito
5/7/2007	0,95	Débito
5/7/2007	1,33	Débito
5/7/2007	486,66	Débito
6/8/2007	0,24	Débito
6/8/2007	486,66	Débito
6/8/2007	1,30	Débito
5/9/2007	0,91	Débito
5/9/2007	2,23	Débito
5/9/2007	486,66	Débito
5/9/2007	243,33	Débito
3/10/2007	486,66	Débito
3/10/2007	0,18	Débito
3/10/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	145,99	Crédito



6/11/2007	0,18	Débito
6/11/2007	486,66	Débito
5/12/2007	243,33	Débito
5/12/2007	145,99	Crédito
5/12/2007	486,66	Débito
5/12/2007	0,62	Débito
5/12/2007	72,99	Crédito
4/1/2008	0,53	Débito
4/1/2008	53,77	Crédito
4/1/2008	486,66	Débito
7/1/2008	210,88	Débito
8/2/2008	486,66	Débito
5/3/2008	486,66	Débito
3/4/2008	510,99	Débito
6/5/2008	510,99	Débito
4/6/2008	510,99	Débito
3/7/2008	510,99	Débito
5/8/2008	510,99	Débito
3/9/2008	255,49	Débito
3/9/2008	510,99	Débito
3/10/2008	510,99	Débito
5/11/2008	510,99	Débito
3/12/2008	510,99	Débito
3/12/2008	255,50	Débito
6/1/2009	510,99	Débito
4/2/2009	510,99	Débito
4/3/2009	541,24	Débito
3/4/2009	541,24	Débito
6/5/2009	541,24	Débito
3/6/2009	541,24	Débito
3/7/2009	541,24	Débito
5/8/2009	541,24	Débito
3/9/2009	541,24	Débito
3/9/2009	270,62	Débito
5/10/2009	541,24	Débito
5/11/2009	541,24	Débito
3/12/2009	541,24	Débito
3/12/2009	270,62	Débito
6/1/2010	541,24	Débito
3/2/2010	574,47	Débito
3/3/2010	574,47	Débito



6/4/2010	574,47	Débito
5/5/2010	574,47	Débito
4/6/2010	574,47	Débito
5/7/2010	574,47	Débito
4/8/2010	583,02	Débito
4/8/2010	51,30	Débito
3/9/2010	291,51	Débito
3/9/2010	583,02	Débito
5/10/2010	583,02	Débito
4/11/2010	583,02	Débito
3/12/2010	583,02	Débito
3/12/2010	291,51	Débito
5/1/2011	583,02	Débito
3/2/2011	620,39	Débito
3/3/2011	620,39	Débito
5/4/2011	620,39	Débito
4/5/2011	620,39	Débito
3/6/2011	620,39	Débito
5/7/2011	620,39	Débito
3/8/2011	620,39	Débito
5/9/2011	310,37	Débito
5/9/2011	2,45	Débito
5/9/2011	620,74	Débito
5/10/2011	620,74	Débito
4/11/2011	620,74	Débito
5/12/2011	310,37	Débito
5/12/2011	620,74	Débito
4/1/2012	620,74	Débito
3/2/2012	658,48	Débito
5/3/2012	658,48	Débito
4/4/2012	658,48	Débito
4/5/2012	658,48	Débito
5/6/2012	658,48	Débito
4/7/2012	658,48	Débito
3/8/2012	658,48	Débito
5/9/2012	658,48	Débito
5/9/2012	329,24	Débito
3/10/2012	658,48	Débito
6/11/2012	658,48	Débito
5/12/2012	658,48	Débito
5/12/2012	329,24	Débito



4/1/2013	658,48	Débito
5/2/2013	699,30	Débito
5/3/2013	699,30	Débito
3/4/2013	699,30	Débito
6/5/2013	699,30	Débito
5/6/2013	699,30	Débito
3/7/2013	699,30	Débito
5/8/2013	699,30	Débito
4/9/2013	699,30	Débito
4/9/2013	349,65	Débito
3/10/2013	699,30	Débito
5/11/2013	699,30	Débito
4/12/2013	349,65	Débito
4/12/2013	699,30	Débito
6/1/2014	699,30	Débito
5/2/2014	738,18	Débito
10/3/2014	738,18	Débito
3/4/2014	738,18	Débito
6/5/2014	738,18	Débito
4/6/2014	738,18	Débito
3/7/2014	738,18	Débito
5/8/2014	738,18	Débito
3/9/2014	738,18	Débito
3/9/2014	369,09	Débito
3/10/2014	738,18	Débito
5/11/2014	738,18	Débito
3/12/2014	738,18	Débito
3/12/2014	369,09	Débito
6/1/2015	528,56	Débito
28/1/2015	578,38	Débito
25/2/2015	578,38	Débito
27/3/2015	578,38	Débito
28/4/2015	578,38	Débito
27/5/2015	551,60	Débito
26/6/2015	551,60	Débito
29/7/2015	551,60	Débito
27/8/2015	551,60	Débito
28/9/2015	551,60	Débito
28/9/2015	394,00	Débito
28/10/2015	551,60	Débito

Valor atualizado do débito (com juros) em

22/6/2026: R\$ 222.693,74.



l) aplicar à responsável Valquíria Andrade Teixeira, 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;

m) 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;

n) 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;

o) considerar grave a infração cometida por Valquíria Andrade Teixeira (CPF: 281.027.788-57), com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

p) aplicar à Valquíria Andrade Teixeira (CPF: 281.027.788-57) 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;

q) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e à 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

r) 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.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em face de prejuízos causados pela concessão irregular de benefícios previdenciários de aposentadoria por parte de servidora da autarquia, Sra. Valquíria Andrade Teixeira,



lotada na Agência da Previdência Social de Capivari/SP, vinculada à Gerência-Executiva em Piracicaba/SP.

2. Consoante exposto no relatório que fundamenta esta deliberação, em outubro de 2024, o INSS instaurou tomada de contas especial para apurar a concessão irregular de benefícios previdenciários, decorrente da inserção indevida de dados nos sistemas da autarquia, sem a verificação dos requisitos legais, incluindo concessões sem a presença dos requerentes, enquadramentos irregulares de atividade especial e de categoria profissional, entre outras falhas.
3. Na fase interna, a responsável, Sra. Valquíria Andrade Teixeira, foi notificada, mas suas justificativas não foram suficientes para afastar as irregularidades nem houve ressarcimento do dano. O tomador de contas apurou prejuízo de R\$ 75.341,62, em valores históricos, imputando-lhe responsabilidade pelos atos praticados no exercício de suas funções como Técnica do Seguro Social.
4. A Controladoria-Geral da União corroborou as conclusões da fase interna e opinou pela irregularidade das contas, entendimento posteriormente acolhido pela autoridade ministerial, que encaminhou o processo ao Tribunal de Contas da União.
5. Na instrução preliminar da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), concluiu-se pela necessidade de citação da responsável em razão da habilitação e concessão de benefícios previdenciários sem observância das normas legais e administrativas e sem a devida comprovação da condição de segurado especial dos beneficiários, com fundamento nas evidências constantes dos autos e em supostas violações à legislação previdenciária e ao regime jurídico dos servidores públicos.
6. Não obstante a sua regular citação, a Sra. Valquíria Andrade Teixeira deixou transcorrer **in albis** o prazo que lhe foi concedido para apresentação de suas alegações de defesa, devendo ser considerada revel, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
7. No derradeiro exame da AudTCE, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), foi proposto o julgamento pela irregularidade das contas da responsável, condenando-a ao ressarcimento do débito apurado, atualizado monetariamente e acrescido de juros, além da aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ademais, diante do reconhecimento da gravidade da infração imputada à Sra. Valquíria Andrade Teixeira, foi proposta a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei Orgânica do TCU.
8. Feita essa breve síntese do caso, inicio minha apreciação do exame de mérito realizado pelas instâncias instrutivas antecipando que aquiesço à proposta de julgamento pela irregularidade das contas e, por conseguinte, à proposta de condenação ao pagamento do débito apurado nos autos, conforme instrução da AudTCE, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.
9. Com efeito, diante da revelia da única responsável e não sendo possível identificar, nos autos, elementos que possibilitem reconhecer a boa-fé na conduta da servidora, entendo estarem presentes todos os elementos necessários à formulação do juízo de mérito.
10. Dada a acentuada gravidade das irregularidades, praticadas de forma reiterada para desviar recursos da Previdência Social, como visto em outros processos já apreciados pelo TCU em que essa responsável figurou no polo passivo, aplico à Sra. Valquíria Andrade Teixeira a multa capitulada no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 170.000,00, o que corresponde a um pouco menos de 100% do valor atualizado de sua dívida.
11. Outrossim, considerando grave a conduta da responsável, acolho a proposta de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de cinco anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.



Pelo exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2034/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.181/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Valquíria Andrade Teixeira (281.027.788-57).
4. Órgão/Entidade: Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992, em razão de prejuízos ao Erário decorrentes de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários,

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

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, a Sra. Valquíria Andrade Teixeira, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Valquíria Andrade Teixeira, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Instituto Nacional do Seguro Social, 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Débito/Crédito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	454,73	Débito
7/2/2006	1,73	Débito
7/2/2006	0,27	Débito
13/2/2006	0,49	Débito
13/2/2006	75,78	Débito
13/2/2006	2,02	Débito
13/2/2006	454,73	Débito
8/3/2006	1,73	Débito
8/3/2006	0,27	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

8/3/2006	454,73	Débito
5/4/2006	0,27	Débito
5/4/2006	1,73	Débito
5/4/2006	454,73	Débito
8/5/2006	0,68	Débito
8/5/2006	471,32	Débito
8/5/2006	1,80	Débito
19/6/2006	471,08	Débito
19/6/2006	0,92	Débito
19/6/2006	1,80	Débito
5/7/2006	1,80	Débito
5/7/2006	0,92	Débito
5/7/2006	471,08	Débito
4/8/2006	471,08	Débito
4/8/2006	1,80	Débito
4/8/2006	0,92	Débito
5/9/2006	471,08	Débito
5/9/2006	2,17	Débito
5/9/2006	0,99	Débito
5/9/2006	235,54	Débito
4/10/2006	471,12	Débito
4/10/2006	0,04	Débito
4/10/2006	0,45	Débito
4/10/2006	1,27	Débito
6/11/2006	1,27	Débito
6/11/2006	471,12	Débito
6/11/2006	0,49	Débito
5/12/2006	235,58	Débito
5/12/2006	471,12	Débito
5/12/2006	2,15	Débito
5/12/2006	0,85	Débito
5/1/2007	0,49	Débito
5/1/2007	1,27	Débito
5/1/2007	471,12	Débito
7/2/2007	1,27	Débito
7/2/2007	471,12	Débito
7/2/2007	0,49	Débito
5/3/2007	0,49	Débito
5/3/2007	1,27	Débito
5/3/2007	471,12	Débito
4/4/2007	1,27	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

4/4/2007	471,12	Débito
4/4/2007	0,49	Débito
4/5/2007	486,66	Débito
4/5/2007	1,33	Débito
4/5/2007	0,95	Débito
6/6/2007	0,95	Débito
6/6/2007	486,66	Débito
6/6/2007	1,33	Débito
5/7/2007	0,95	Débito
5/7/2007	1,33	Débito
5/7/2007	486,66	Débito
6/8/2007	0,24	Débito
6/8/2007	486,66	Débito
6/8/2007	1,30	Débito
5/9/2007	0,91	Débito
5/9/2007	2,23	Débito
5/9/2007	486,66	Débito
5/9/2007	243,33	Débito
3/10/2007	486,66	Débito
3/10/2007	0,18	Débito
3/10/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	145,99	Crédito
6/11/2007	0,18	Débito
6/11/2007	486,66	Débito
5/12/2007	243,33	Débito
5/12/2007	145,99	Crédito
5/12/2007	486,66	Crédito
5/12/2007	0,62	Débito
5/12/2007	72,99	Crédito
4/1/2008	0,53	Débito
4/1/2008	53,77	Crédito
4/1/2008	486,66	Débito
7/1/2008	210,88	Débito
8/2/2008	486,66	Débito
5/3/2008	486,66	Débito
3/4/2008	510,99	Débito
6/5/2008	510,99	Débito
4/6/2008	510,99	Débito
3/7/2008	510,99	Débito
5/8/2008	510,99	Débito
3/9/2008	255,49	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3/9/2008	510,99	Débito
3/10/2008	510,99	Débito
5/11/2008	510,99	Débito
3/12/2008	510,99	Débito
3/12/2008	255,50	Débito
6/1/2009	510,99	Débito
4/2/2009	510,99	Débito
4/3/2009	541,24	Débito
3/4/2009	541,24	Débito
6/5/2009	541,24	Débito
3/6/2009	541,24	Débito
3/7/2009	541,24	Débito
5/8/2009	541,24	Débito
3/9/2009	541,24	Débito
3/9/2009	270,62	Débito
5/10/2009	541,24	Débito
5/11/2009	541,24	Débito
3/12/2009	541,24	Débito
3/12/2009	270,62	Débito
6/1/2010	541,24	Débito
3/2/2010	574,47	Débito
3/3/2010	574,47	Débito
6/4/2010	574,47	Débito
5/5/2010	574,47	Débito
4/6/2010	574,47	Débito
5/7/2010	574,47	Débito
4/8/2010	583,02	Débito
4/8/2010	51,30	Débito
3/9/2010	291,51	Débito
3/9/2010	583,02	Débito
5/10/2010	583,02	Débito
4/11/2010	583,02	Débito
3/12/2010	583,02	Débito
3/12/2010	291,51	Débito
5/1/2011	583,02	Débito
3/2/2011	620,39	Débito
3/3/2011	620,39	Débito
5/4/2011	620,39	Débito
4/5/2011	620,39	Débito
3/6/2011	620,39	Débito
5/7/2011	620,39	Débito


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

3/8/2011	620,39	Débito
5/9/2011	310,37	Débito
5/9/2011	2,45	Débito
5/9/2011	620,74	Débito
5/10/2011	620,74	Débito
4/11/2011	620,74	Débito
5/12/2011	310,37	Débito
5/12/2011	620,74	Débito
4/1/2012	620,74	Débito
3/2/2012	658,48	Débito
5/3/2012	658,48	Débito
4/4/2012	658,48	Débito
4/5/2012	658,48	Débito
5/6/2012	658,48	Débito
4/7/2012	658,48	Débito
3/8/2012	658,48	Débito
5/9/2012	658,48	Débito
5/9/2012	329,24	Débito
3/10/2012	658,48	Débito
6/11/2012	658,48	Débito
5/12/2012	658,48	Débito
5/12/2012	329,24	Débito
4/1/2013	658,48	Débito
5/2/2013	699,30	Débito
5/3/2013	699,30	Débito
3/4/2013	699,30	Débito
6/5/2013	699,30	Débito
5/6/2013	699,30	Débito
3/7/2013	699,30	Débito
5/8/2013	699,30	Débito
4/9/2013	699,30	Débito
4/9/2013	349,65	Débito
3/10/2013	699,30	Débito
5/11/2013	699,30	Débito
4/12/2013	349,65	Débito
4/12/2013	699,30	Débito
6/1/2014	699,30	Débito
5/2/2014	738,18	Débito
10/3/2014	738,18	Débito
3/4/2014	738,18	Débito
6/5/2014	738,18	Débito



4/6/2014	738,18	Débito
3/7/2014	738,18	Débito
5/8/2014	738,18	Débito
3/9/2014	738,18	Débito
3/9/2014	369,09	Débito
3/10/2014	738,18	Débito
5/11/2014	738,18	Débito
3/12/2014	738,18	Débito
3/12/2014	369,09	Débito
6/1/2015	528,56	Débito
28/1/2015	578,38	Débito
25/2/2015	578,38	Débito
27/3/2015	578,38	Débito
28/4/2015	578,38	Débito
27/5/2015	551,60	Débito
26/6/2015	551,60	Débito
29/7/2015	551,60	Débito
27/8/2015	551,60	Débito
28/9/2015	551,60	Débito
28/9/2015	394,00	Débito
28/10/2015	551,60	Débito

9.3. aplicar à Sra. Valquíria Andrade Teixeira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 170.000,00 (cento e setenta mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for 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, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.5. considerar grave a infração cometida pela Sra. Valquíria Andrade Teixeira;

9.6. declarar a inabilitação da Sra. Valquíria Andrade Teixeira 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;

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

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2034-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 020.661/2025-8

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. ACORDO DE COOPERAÇÃO FIRMADO ENTRE O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE) E A ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA SEGURANÇA JURÍDICA DOS JOGOS E APOSTAS (ANSEJA). CREDENCIAMENTO DE ENTIDADE PRIVADA PARA O PATROCÍNIO DE EVENTOS INSTITUCIONAIS SEM REPASSE FINANCEIRO DIRETO. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR ANTE A AUSÊNCIA DO **PERICULUM IN MORA**. REALIZAÇÃO DE OITIVA E DILIGÊNCIAS. INVERSÃO DO FLUXO OPERACIONAL PREVISTO EM CHAMAMENTO PÚBLICO E EFICÁCIA DO ACORDO ANTERIOR À SUA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. PARTICIPAÇÃO ATIVA DE REPRESENTANTES DA ENTIDADE PRIVADA NA ORGANIZAÇÃO E PALESTRAS DE EVENTO DA AUTARQUIA, VIOLANDO OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA DE RISCOS REPUTACIONAIS, DE INTEGRIDADE E DE CONFLITO DE INTERESSES ANTE A VINCULAÇÃO COM O SETOR DE JOGOS E APOSTAS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO AO CADE PARA A RESCISÃO DO ACORDO DE COOPERAÇÃO 1/2025. CIÊNCIA DE IMPROPRIEDADE AO ÓRGÃO. REMESSA DE DOCUMENTAÇÃO E ELEMENTOS INDICIÁRIOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, AO BANCO CENTRAL DO BRASIL E À SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO



Adoto como parte inicial do relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos e Reguladores Financeiros (AudBancos) (peça 37), que contou com a anuência dos dirigentes da mencionada unidade técnica (peças 38 e 39):

“Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), relacionadas ao Acordo de Cooperação nº 1/2025, firmado em 10 de outubro de 2025 com a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), processo administrativo 08700.001448/2022-89, com vigência de 60 meses, visando o patrocínio e apoio a eventos institucionais do órgão de defesa econômica.

HISTÓRICO

2. *Em 16/10/2025, a representação foi autuada, com pedido de medida cautelar para suspender a execução do Acordo de Cooperação nº 1/2025 firmado com a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), processo administrativo 08700.001448/2022-89. O Tribunal de Contas da União (TCU) propôs oitiva prévia do Cade e diligência para obtenção do processo administrativo completo, estudos, pareceres e documentos correlatos. O Ministro Benjamin Zymler, relator do processo no TCU, acolheu a oitiva e a diligência.*
3. *No dia 21/10/2025, o relator do processo no TCU, Ministro Benjamin Zymler, determinou a oitiva prévia da Autarquia e a realização de diligências complementares, às quais o Cade respondeu tempestivamente, apresentando elementos de defesa e esclarecimentos sobre as medidas adotadas. (peças 12-24)*
4. *Em 30/10/2025, o evento “Mercado de Apostas: Desafios e Perspectivas Concorrenciais” (SEI nº 1635089), objeto do acordo, foi realizado **sem apoio institucional** da Anseja, em razão das medidas preventivas adotadas pela Administração do Cade e das recomendações oriundas dos órgãos de controle e integridade. (peça 34, p.1)*
5. *Em 8/12/2025, o Ministro Relator indeferiu o pedido liminar para suspensão da execução do mencionado acordo de cooperação destacando: (i) inexistência de projeto de patrocínio aprovado/executado; (ii) inexistência de transferência de recursos financeiros. Concomitantemente, autorizou-se diligência para que o Cade enviasse o relatório de auditoria interna que trata sobre possível conflito de interesses mencionado no item 16 do Ofício 8188/2025/GABPRES/PRES/CADE (peça 29).*
6. *O Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), requereu manifestação nos autos após a instrução de mérito, conforme registrado na peça 26. A Unidade de Auditoria Especializada em Bancos (AudBancos) esclareceu, em pronunciamento constante da peça 28, que a oportunidade de intervenção do Parquet será assegurada no momento processual adequado, logo após a conclusão da etapa instrutiva, em observância ao rito regimental. Tal pedido de manifestação foi autorizado pelo Ministro Benjamin Zymler, por meio de despacho exarado à peça 29.*

EXAME TÉCNICO

7. *Em resposta à diligência promovida por meio do Ofício à peça 30, datado de 9/12/2025, o Cade apresentou, tempestivamente, as informações e/ou esclarecimentos constantes das peças 33 a 35.*
8. *A Presidência do Cade, na peça 12, p.3, determinou à Auditoria Interna a realização de avaliação complementar quanto à existência de conflito de interesses. Ressalte-se que o **objeto do acordo** consiste no credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos com atuação pertinente à política pública de promoção da concorrência desenvolvida pela Autarquia, visando à concessão de apoio institucional para a realização de eventos, sem contrapartida financeira ao Cade.*
9. *Consta da Nota de Auditoria 3/2025 do Cade (peça 34, p.1) que, em 17/10/2025, a*

Comissão de Ética do Cade (Cecade) elaborou e publicou a Nota Técnica nº 15/Cecade (SEI nº 1640122), na qual concluiu haver risco de conflito de interesses decorrente da execução do referido Acordo. Na referida Nota, o órgão de auditoria apresentou recomendações para reforçar a avaliação de risco de integridade objetivando prevenir riscos similares em situações análogas futuras (peça 34, p. 3).

10. *No mesmo documento, há informação de que, em 20/10/2025, a Diretoria de Administração e Planejamento do Cade comunicou formalmente ao Presidente da Anseja o cancelamento da captação de patrocínio vinculada ao Acordo.*
11. *A análise da auditoria interna do Cade (Audit) buscou verificar a existência de investigações, processos ou procedimentos no âmbito do Cade envolvendo a Anseja ou seu presidente, Sr. André Luiz Menezes Lins. As unidades internas do Cade: Coordenação-Geral Processual e o Gabinete da Superintendência-Geral constataram não haver, nos sistemas do Cade, registros de processos envolvendo a Anseja ou seu presidente, salvo, (peça 34, p.2):*
 - a. *o processo SEI nº 08700.001448/2022-89, referente ao próprio Acordo de Cooperação; e*
 - b. *o processo SEI nº 08700.011867/2025-71, oriundo de denúncia encaminhada pela Ouvidoria.*
12. *A auditoria interna do Cade constatou, ainda, haver a participação do Sr. André Luiz Menezes Lins como administrador da empresa Zona de Jogo Negócios e Participações Ltda e admissão da Anseja como amicus curiae na ADPF 1212, que discute a constitucionalidade das loterias municipais. Assim, a unidade conclui não haver investigações, processos sancionadores ou requerimentos pendentes de decisão do Cade envolvendo a Anseja ou seu presidente, Sr. André Luiz Menezes Lins. (peça 34, p.2)*
13. *A Unidade de Auditoria Interna do Cade concluiu que há riscos latentes de natureza reputacional e de integridade, advindos da percepção pública de um possível alinhamento entre os interesses privados de entidades apoiadoras e as decisões institucionais da Autarquia (peça 34, p.3).*
14. *Em 23/12/2025, o Presidente do Cade proferiu despacho ordinatório no Processo nº 08700.010713/2025-62 acerca das conclusões dispostas na Nota de Auditoria nº 3/2025 da auditoria interna (Audit). No referido documento, a Audit concluiu pela inexistência de conflito de interesses concreto envolvendo a Anseja ou seu presidente no âmbito da autarquia. Contudo, a unidade de auditoria apontou riscos de natureza reputacional e de integridade (peça 33).*
15. *Registra-se a juntada de expediente encaminhado pela Ouvidoria deste Tribunal na peça 32, contendo notícia de irregularidade acerca de suposta articulação entre empresas de meios de pagamento (Hyper Wallet, Nuoro Pay e Ponto Info SCP I) e plataformas de apostas ilegais, com o possível envolvimento do Sr. André Luiz Menezes Lins, Presidente da Anseja. Embora o anonimato do informante impeça o conhecimento do documento como denúncia, nos termos do art. 235 do Regimento Interno/TCU, os fatos narrados foram incorporados aos autos como subsídios indiciários. Tais elementos, conquanto prescindam de dilação probatória imediata, evidenciam a necessidade de robustecimento dos mecanismos de controle preventivo e de gestão de riscos institucionais ex ante no âmbito da autarquia, especialmente no que tange à diligência prévia de parceiros externos.*
16. *Conforme consta da peça 32, oriunda de denúncia anônima encaminhada pela Ouvidoria do TCU, foram apresentadas informações que sugerem possível vinculação do Sr. André Luiz Menezes Lins, presidente da Anseja, a empresas integrantes de circuito de pagamentos considerado suspeito. Segundo os elementos ali reunidos, sua atuação estaria associada a diferentes etapas da constituição e operação dessas entidades, incluindo, em*

tese, participação como sócio, fundador, operador inicial de CNPJs e indutor de estrutura societária que, posteriormente, teria evoluído para as empresas Hyper Wallet e Nuoro Pay. Ressalte-se, contudo, que as informações possuem caráter estritamente indiciário, não tendo sido objeto, até o momento, de análise conclusiva ou validação no âmbito dos presentes autos.

17. *No que se refere à denúncia acima mencionada, o TCU, com fundamento na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), orienta a Administração Pública a proceder, diante de denúncias anônimas, da seguinte forma: consolidou-se o entendimento de que o anonimato não deve constituir óbice à apuração de irregularidades, tampouco servir de escudo para a prática de ilícitos. Sob essa perspectiva, a Administração Pública tem o dever de agir diante de notícias de crimes ou irregularidades graves, independentemente da identificação da fonte, uma vez que a omissão afrontaria o interesse público. Ressalte-se, contudo, que a denúncia anônima possui natureza instrumental, destinando-se a deflagrar a atividade investigativa do Estado, sendo vedada a aplicação de sanções fundamentadas exclusivamente em elementos provenientes de fonte não identificada. Compete, portanto, ao Poder Público constituir o conjunto probatório necessário por meio de diligências e de meios lícitos de prova.*
18. *Considerando que a denúncia em tela, encaminhada pela Ouvidoria do TCU, revela indícios de condutas que extrapolam a competência administrativa deste Tribunal, notadamente no que se refere à investigação de possíveis crimes, bem como a possíveis infrações à ordem financeira, e tendo em vista que não compete ao TCU o exercício de funções de polícia judiciária, afigura-se pertinente o encaminhamento de cópia dos autos e das informações colhidas ao Ministério Público e ao Banco Central do Brasil. Tal medida visa dar ciência e possibilitar a adoção das providências que as referidas instituições entenderem cabíveis.*
19. *O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, estabelece em seu art. 5º, inciso III, como mecanismos para o exercício da governança pública, a necessidade de promover controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização.*
20. *Constatou-se a adoção da decisão de realizar auditoria interna determinada pelo Presidente do Cade, para atender a uma necessidade pontual (peça12, p.3). Ademais, a Auditora Chefe do Cade, Bruna Casarotto Lima Sucha, reconheceu a inexistência de estrutura consistente de avaliação e controle de riscos, quando afirma, na (peça 34, p. 2), o seguinte:*
“Dessa forma, sem prejuízo da adoção do atual fluxo processual, recomenda-se que seja realizada consulta prévia às instâncias de apoio à governança (como a Divisão de Compliance e Gestão de Riscos – Dicor; a Comissão de Ética do Cade - Cecade e a Auditoria interna - Audit), de forma a termos uma – ou mais - instância(as) de controle na estrutura de governança institucional focada na identificação de riscos de integridade relevantes, a fim de propor ações mitigatórias e garantir que o Cade atinja seus objetivos de forma ética, eficiente e transparente, focando no interesse público.”
21. *Soma-se a isso o fato de que a auditoria interna do Cade, em sua Nota de Auditoria nº 3/2025, formulou recomendações para prevenir situações análogas ao acordo de cooperação celebrado entre o órgão e a Anseja. Recomendou que, antes da formalização de qualquer parceria, apoio ou patrocínio, a instituição realize uma avaliação de riscos de natureza reputacional e de integridade. Para que essa análise seja efetivamente consistente, é fundamental que unidades estratégicas internas, como a Dicor, a Cecade ou*

a Audit, sejam chamadas a se manifestar sobre a viabilidade e a segurança do acordo. O Cade deve adotar como prática institucional o diálogo aberto entre seus gestores e as equipes responsáveis pela integridade. A manutenção desse canal de comunicação ativo garante que as decisões da Casa estejam alinhadas às melhores práticas, permitindo que os responsáveis pela governança orientem os processos de forma preventiva e colaborativa. (peça 34, p.3)

22. *Verifica-se, assim, que o Cade não dispõe de um procedimento estruturado de avaliação prévia de riscos reputacionais e de integridade para a celebração de convênios, acordos e termos de cooperação, inclusive aqueles que não envolvem a transferência de recursos financeiros. Tal lacuna pode comprometer o fortalecimento da integridade institucional e a adequada mitigação de riscos corporativos e de imagem.*
23. *Constata-se, ainda, que a continuidade da parceria entre o Cade e a Anseja representa um risco crítico à integridade e à credibilidade institucional. O cenário analisado evidencia que a referida cooperação não se alinha aos interesses institucionais do Cade, indicando a necessidade de que celebrações de acordos sejam precedidas de procedimento formal e sistemático de análise de riscos institucionais, conforme recomendado pela própria Auditoria Interna da autarquia.*

CONCLUSÃO

24. *Diante do exposto, a Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU deve ser conhecida e, no mérito, considerada procedente. Restaram evidenciadas fragilidades de governança e de integridade em momento ex ante, notadamente a inexistência de avaliação formal e devidamente documentada de riscos, prévia à celebração e à execução dos apoios, bem como a insuficiência de demonstração de vantajosidade mensurável. Tais deficiências de governança e, por consequência, a ausência de matriz de riscos estruturada convergiram, no caso concreto, para a configuração de risco reputacional e de integridade no âmbito do Cade, impondo-se a necessidade de aperfeiçoamento imediato dos mecanismos de gestão de riscos, de integridade e de controles internos.*
25. *Durante o processo de questionamento do Acordo de Cooperação nº 1/2025 (SEI nº 1636365), celebrado entre o Cade e a Anseja, o Presidente do Cade teve de determinar a realização de auditoria interna para proceder à referida análise, evidenciando que, à época da celebração do ajuste, o órgão se encontrava desprovido de controles adequados para a mitigação de riscos de natureza reputacional e de integridade. Tal constatação é corroborada pela própria Auditoria Interna do Cade, que, em suas recomendações, orientou a adoção de controles internos voltados à prevenção de riscos futuros, especialmente por meio da estruturação prévia de mecanismos de gestão de riscos de natureza reputacional e de integridade. (peça 34, p. 3).*
26. *Ante as fragilidades detectadas, propor-se-á ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre a seguinte impropriedade:*
 - *a qualificação da entidade Anseja, por meio do Acordo de Cooperação nº 1/2025 (SEI nº 1636365) para o patrocínio de eventos institucionais do Cade, oferece riscos reputacionais e de integridade, decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna do órgão à peça 34, p.3, com potenciais riscos de natureza reputacional e de integridade.*
27. *Por fim, consideram-se oportunas as recomendações expedidas pela Auditoria Interna do Cade para a adequada observância dos princípios da governança pública, da integridade, da moralidade administrativa e do interesse público, que quaisquer apoios institucionais decorrentes do Acordo de Cooperação nº 1/2025, ou de instrumentos que eventualmente o sucedam, sejam precedidos e condicionados à implementação prévia de arranjo mínimo de estrutura institucional voltada à mitigação de riscos.*



28. Repisa-se que o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), requereu a oportunidade de oficiar nos autos após a instrução de mérito desta unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. 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 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) Dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre a seguinte impropriedade:

b.1) a qualificação da entidade Anseja, por meio do Acordo de Cooperação nº 1/2025 (SEI nº 1636365) para o patrocínio de eventos institucionais do Cade, oferece riscos reputacionais e de integridade, decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna do órgão à peça 34, p.3, com potenciais riscos de natureza reputacional e de integridade;

c) Encaminhar cópia da peça 32, e da presente instrução ao Ministério Público Federal e ao Banco Central do Brasil para ciência e adoção de providências que as referidas instituições entenderem cabíveis acerca dos elementos trazidos na denúncia anônima;

d) Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao MP junto ao TCU e ao Cade, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

e) Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.”

2. O Ministério Público junto ao TCU manifestou-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica. Transcrevo parecer do **Parquet**:

“Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado (peça 1), em que noticia possíveis irregularidades no Acordo de Cooperação 1/2025, firmado em 9/10/2025 entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), que teve por objeto ‘credenciar entidades privadas sem fins lucrativos cuja atividade tenha pertinência temática com a política pública desempenhada pelo Cade de promoção de defesa da concorrência, interessadas em patrocinar, incentivar ou apoiar eventos institucionais do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, tais como: palestras, conferências, seminários, simpósios, congressos ou quaisquer eventos, nos termos do plano de trabalho, fornecendo materiais ou serviços, mediante contrapartida e sem repasse financeiro ao Cade’ (peça 22, p. 457).

Segundo o Subprocurador-Geral, a parceria estabelecida com uma entidade privada que opera no setor de jogos e apostas suscita sérias preocupações quanto à observância do princípio da moralidade. O representante alega que ‘a ausência de repasse financeiro direto não elimina a necessidade de análise quanto às contrapartidas previstas no plano de trabalho, que podem configurar benefícios indiretos à ANSEJA, comprometendo a imparcialidade e a credibilidade do CADE em sua atuação institucional’ (peça 1, p. 3). Salienta que a área de jogos e apostas continua sendo um tema controverso no Brasil, especialmente devido a casos de utilização de benefícios sociais para custear os jogos. Ao final, requereu a adoção de medida cautelar, para a suspensão do Acordo de Cooperação 1/2025, até que fosse analisada pelo TCU a conformidade do instrumento aos princípios e normas que regem a Administração Pública.

A Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos) propôs ao TCU conhecer a representação e adotar as seguintes medidas

preliminares (peça 5):

b) determinar, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a suspensão cautelar do Acordo de Cooperação nº 01/2025, especialmente quanto:

- 1. aos critérios utilizados para seleção da ANSEJA como parceira;*
- 2. à análise de possíveis conflitos de interesse na celebração do acordo;*
- 3. às contrapartidas previstas e seus impactos na imparcialidade do órgão;*
- 4. às medidas de transparência e controle adotadas;*

c) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, sejam encaminhados os seguintes documentos:

- 1. processo administrativo 08700.001448/2022-89 na íntegra;*
 - 2. estudos e análises que demonstrem a aptidão da ANSEJA para firmar o acordo;*
 - 3. pareceres jurídicos sobre a legalidade e conformidade do acordo;*
 - 4. matriz de riscos ou documento equivalente de análise de riscos;*
 - 5. plano de trabalho detalhado com especificação das contrapartidas;*
 - 6. atas de reuniões e deliberações relacionadas à aprovação do acordo;*
 - 7. documentos que comprovem a realização de chamamento público ou justificativa para sua dispensa;*
 - 8. outros documentos que entender pertinentes para esclarecimento dos fatos;*
- (...)*

Vossa Excelência, em despacho de 21/10/2025, concordou com a proposta da unidade técnica. Em resposta à oitiva prévia e à diligência, o Cade encaminhou os documentos às peças 12 a 24.

A AudBancos analisou a documentação apresentada e, preliminarmente, propôs o seguinte (peça 27):

(...)

b) indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pelo Ministério Público junto ao TCU, tendo em vista a ausência do pressuposto do periculum in mora, considerando que o Cade: (i) não aprovou nem executou projetos de patrocínio específicos sob a égide do Acordo de Cooperação nº 01/2025; (ii) manifestou expressamente que aguardará o resultado da presente representação antes de promover ações decorrentes do acordo; e (iii) não há transferência de recursos financeiros em curso;

c) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), para que, no prazo de 10 (dez) dias contados da conclusão da análise complementar de conflito de interesses mencionada no item 16 do Ofício nº 8188/2025/GAB-PRES/PRES/CADE (peça 12), sejam encaminhados o relatório ou expediente completo elaborado pela Auditoria Interna do Cade, contendo análise quanto aos riscos e benefícios da celebração do Acordo de Cooperação nº 01/2025, considerando que acordos de natureza similar poderão ser objeto de celebração futura;

(...).

Vossa Excelência anuiu à proposta da unidade técnica, conforme despacho de 8/12/2025 (peça 29). Em resposta à diligência, o Cade encaminhou os documentos às peças 33 a 35.

A unidade técnica examinou o mérito da representação e, em pronunciamentos uniformes,



formulou a seguinte proposta de encaminhamento ao TCU (peças 37 a 39):

- a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;*
- b) Dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre a seguinte impropriedade:*
 - b.1) a qualificação da entidade Anseja, por meio do Acordo de Cooperação nº 1/2025 (SEI nº 1636365) para o patrocínio de eventos institucionais do Cade, oferece riscos reputacionais e de integridade, decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna do órgão à peça 34, p.3, com potenciais riscos de natureza reputacional e de integridade;*
- c) Encaminhar cópia da peça 32, e da presente instrução ao Ministério Público Federal e ao Banco Central do Brasil para ciência e adoção de providências que as referidas instituições entenderem cabíveis acerca dos elementos trazidos na denúncia anônima;*
- d) Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério Público junto ao TCU e ao Cade, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada poderão ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
- e) Arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.*

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, em atenção ao pedido para oficiar nos autos, formulado à peça 26.

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se, no essencial, de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, a fim de que a representação seja conhecida e julgada procedente, tendo em vista a ocorrência de irregularidades na celebração do Acordo de Cooperação 1/2025 entre o Cade e a Anseja.

Rememorando os fatos, em 16/3/2022 (peça 22, p. 75), o Cade publicou o Edital de Chamamento Público 1/2022, que objetivou o 'credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos cuja atividade tenha pertinência temática com a política pública desempenhada pelo Cade de promoção de defesa da concorrência, interessadas em patrocinar, incentivar ou apoiar eventos institucionais do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, tais como: palestras, conferências, seminários, simpósios, congressos ou quaisquer eventos, nos termos do plano de trabalho, fornecendo materiais ou serviços, mediante contrapartida e sem repasse financeiro ao Cade, condicionado a celebração de Acordo de Cooperação' (peça 22, pp. 52/55). O credenciamento foi regido pela Lei 8.666/1993, pela Lei 13.019/2014, regulamentada pelo Decreto 8.726/2016, e pelas demais normas pertinentes (cláusula 12.1 do edital).

O edital estabeleceu que o chamamento público teria prazo indeterminado para o ingresso de novos interessados e que não haveria procedimento de classificação dos interessados, sendo que todas as instituições que atendessem aos critérios de habilitação poderiam celebrar acordo de cooperação (peça 22, p. 52). Referido acordo de cooperação teria prazo de 60 meses, prorrogável, conforme minuta anexa ao edital (peça 22, pp. 56/9). Ao longo desse prazo, cumpriria ao Cade comunicar a realização de cada evento a ser patrocinado às instituições que firmaram acordo de cooperação, por meio do Instrumento

de Divulgação do Evento (peça 22, p. 61), que descreveria os materiais ou serviços objeto do patrocínio, seu valor estimado e as contrapartidas do Cade. De posse dessas informações, caberia à credenciada manifestar ou não o seu interesse em patrocinar o evento, por meio da Manifestação de Interesse em Patrocinar Evento Divulgado (peça 22, p. 62). Após verificar a quantidade de instituições interessadas em patrocinar o evento, o Cade distribuiria entre elas as cotas de patrocínio e as contrapartidas, de forma equânime (item 4.1.3 da minuta do acordo de cooperação).

De acordo com a minuta do acordo de cooperação, as contrapartidas do Cade ao patrocinador poderiam ser as seguintes (peça 22, p. 56):

- a) divulgações da marca/nome do patrocinador e/ou de seus programas, produtos e serviços no âmbito do projeto patrocinado;*
- b) benefícios de natureza negocial oriundos do tipo de ação patrocinada;*
- c) permissão para atuação institucional e/ou mercadológica do patrocinador junto aos públicos envolvidos na ação patrocinada;*
- d) cota de convites, ingressos, credenciais e/ou liberação de acessos virtuais, dentre outros, destinados ao público de interesse do patrocinador;*
- e) autorização para uso de nomes, marcas, símbolos, slogans, conceitos e imagens da ação patrocinada, pelo patrocinador;*

Desde a publicação do Edital de Chamamento Público 1/2022, o Cade celebrou os seguintes acordos de cooperação, segundo o que consta do processo administrativo 08700.001448/2022-89:

- a) Acordo de Cooperação 1/2022, celebrado em 23/3/2022 com o Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional (ICC Brasil) (peça 22, pp. 76/9);*
- b) Acordo de Cooperação 2/2022, celebrado em 30/3/2022 com o Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac) (peça 22, pp. 80/3);*
- c) Acordo de Cooperação 3/2022, celebrado em 5/7/2022 com a Associação Mulheres no Antitruste (peça 22, pp. 146/9);*
- d) Acordo de Cooperação 1/2025, celebrado em 9/10/2025 com a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (ANSEJA) (peça 22, pp. 456/9);*
- e) Acordo de Cooperação 2/2025, celebrado em 9/10/2025 com a Associação Norte Nordeste de Direito Econômico (ANNDE) (peça 22, pp. 460/3).*

O presente processo de representação cuida especificamente do Acordo de Cooperação 1/2025, que seguiu a seguinte cronologia:

- a) em 6/10/2025, a Anseja manifestou junto ao Presidente do Cade o interesse em ‘em realizar, em parceria com o CADE, o evento intitulado ‘Mercado de Apostas: Desafios e Perspectivas Concorrenciais’, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre as partes’, e colocou-se à disposição ‘para colaborar na definição da programação, convidados, materiais de apoio e aspectos logísticos’ (peça 22, p. 216, grifou-se);*
- b) em 7/10/2025, o Presidente do Cade, Gustavo Augusto Freitas de Lima, editou a Portaria Cade 480/2025, pela qual designou novos membros para compor a Comissão de Seleção do Chamamento Público 1/2022 (peça 22, p. 215);*
- c) em 9/10/2025, os membros da Comissão de Seleção concluíram que a Anseja atendia aos requisitos de habilitação do Edital de Chamamento Público 1/2022, encontrando-se apta ao credenciamento para apoio aos eventos institucionais do Cade (Despacho Decisório 110/2025 – peça 22, p. 257);*
- d) em 9/10/2025, foi celebrado o Acordo de Cooperação 1/2025, entre o Cade e a Anseja (peça 22, pp. 456/9);*
- e) em 10/10/2025, o Cade produziu o Instrumento de Divulgação do Evento ‘Mercado de*

Apostas – Desafios e Perspectivas Concorrenciais, com as seguintes informações (peça 22, p. 464):

e.1) data do evento: 30/10/2025;

e.2) número estimado de participantes: 120;

e.3) descrição dos materiais ou serviços objeto do patrocínio: coquetel;

e.4) valor estimado: R\$ 12.000,00;

e.5) contrapartida do Cade: manifestação oral de representantes dos credenciados durante o evento;

e.6) prazo para manifestação de interesse: 3 dias úteis;

f) em 10/10/2025, o Cade enviou por e-mail às credenciadas (Ibrac, ICC Brasil, Associação Mulheres no Antitruste, Anseja e ANNDE) o Instrumento de Divulgação do Evento (peça 22, pp. 470/4);

g) em 10/10/2025, os presidentes da Anseja (André Luiz Menezes Lins) e da ANNDE (Ana Sofia Monteiro Signorelli) manifestaram o interesse em patrocinar o evento (peça 22, pp. 478 e 480);

h) em 13/10/2025, os extratos dos Acordos de Cooperação 1/2025 e 2/2025 foram publicados no Diário Oficial da União (peça 22, pp. 475/6);

i) em 14/10/2023, o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado representou ao TCU contra o Acordo de Cooperação 1/2025;

j) em 20/10/2025, a AudBancos elaborou a primeira instrução no âmbito da representação (peças 5 e 6);

k) em 20/10/2025, o Cade informou à Anseja e à ANNDE o cancelamento da captação de patrocínio para o seminário 'Mercado de apostas: desafios e perspectivas concorrenciais' e avisou que o evento ocorreria normalmente, com o ônus da organização exclusivo da autarquia;

l) em 30/10/2025, o seminário foi realizado no plenário do Cade, sendo que o presidente da Anseja e a presidente da ANNDE palestraram no evento (vídeo do evento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zibyqwh36BM&t=9s>). Registre-se que a presidente da ANNDE, Ana Sofia Cardoso Monteiro Signorelli (CPF: 093.528.014-66), é uma das fundadoras da Anseja, integrando a sua Diretoria (peça 22, pp. 232/5), além de ser sócia da empresa ZDJ Negócios e Participações Ltda. (CNPJ 62.334.264/0001-39), que explora jogos de azar e apostas.

Da simples análise dessa cronologia, já se notam algumas irregularidades.

Em primeiro lugar, verifica-se que houve a inversão do fluxo operacional previsto no plano de trabalho do Chamamento Público 1/2022 (cronograma à peça 22, pp. 6/7), composto pelas seguintes etapas, nessa ordem: 1) designação da Comissão de Seleção; 2) manifestação, pela entidade privada, de interesse no credenciamento (anexo II do edital) e apresentação dos documentos de habilitação; 3) análise das condições de habilitação; 4) celebração do acordo de cooperação (anexo I do edital); 5) publicação do extrato do acordo de cooperação no DOU; 6) envio às credenciadas do Instrumento de Divulgação do Evento (anexo III do edital); 7) manifestação, pela entidade credenciada, de interesse em patrocinar determinado evento (anexo IV do edital)

No caso do Acordo de Cooperação 1/2025, a etapa 7 (manifestação de interesse em patrocinar o evento) foi a primeira a ser realizada, sendo seguida das etapas 1, 3, 4, 6 e 5. A etapa 2 foi parcialmente executada, pois, embora tenham sido apresentados os documentos de habilitação, não ocorreu o envio do documento 'Manifestação de Interesse no Credenciamento' (peça 22, pp. 55 e 60). Além disso, o Acordo de Cooperação 1/2025 produziu efeitos antes mesmo da sua publicação no DOU, já que esta ocorreu em 13/10/2010, após a Anseja receber o Instrumento de Divulgação do Evento e aceitar conceder o patrocínio (10/10/2025).

Em segundo lugar, verifica-se que, embora o patrocínio tenha sido cancelado (em 20/10/2025), a contrapartida do Cade, consistente na ‘manifestação oral de representantes dos credenciados durante o evento’, ocorreu normalmente, com as participações ativas dos palestrantes André Luiz Menezes Lins (presidente da Anseja) e Ana Sofia Monteiro Signorelli (Presidente da ANNDE e Diretora de Relações com Estados e Municípios da Anseja). Ressalte-se que Ana Sofia Monteiro Signorelli é ex-servidora do Cade e afirmou, na página do seu escritório de advocacia na Internet (Monteiro Signorelli Advocacia - <https://www.monteirosignorelli.com.br/post/semin%C3%A1rio-cade-mercado-de-apostas-desafios-e-perspectivas-concorrenciais>), ter sido ‘palestrante e principal organizadora do Seminário [Mercado de Apostas – Desafios e Perspectivas Concorrenciais], realizado no Plenário do Cade, de forma inédita, e reunindo uma série de autoridades e os principais representantes do setor de jogos e apostas no país’ (peça 40, grifou-se).

É bastante estranho que um agente privado declare ter sido o principal organizador de um evento promovido oficialmente pelo Cade. E não se trata de mera declaração unilateral, pois, ao se assistir o vídeo do evento, fica claro que Ana Sofia Monteiro Signorelli (membro da ANNDE e da Anseja) teve papel importante na organização do evento, inclusive tendo sido a responsável por realizar convites a outros palestrantes do seminário. Trata-se de situação que infringe os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, que regem a Administração Pública.

Para além dessa apropriação privada de um evento público, observa-se que a entidade Anseja, cujos atos constitutivos foram registrados apenas em 1/10/2025 (peça 22, pp. 218/45), ou seja, poucos dias antes da celebração do Acordo de Cooperação 1/2025, tem por finalidade ‘promover a legalidade, a integridade e a previsibilidade no setor de jogos e apostas, fortalecendo o ambiente normativo e regulatório do país, por meio de ações institucionais, consultivas e representativas’ (art. 2º do Estatuto Social – peça 22, p. 218), o que não possui pertinência temática específica com a política pública de defesa da concorrência. Embora possa haver relação genérica entre alguns dos objetivos da Anseja, a exemplo da coibição do mercado ilícito (black market) de jogos e apostas (art. 3º, inciso XIII, do Estatuto Social), e a defesa da concorrência, o fato é que a maioria dos eventos realizados pelo Cade não tem por objeto o setor econômico de jogos de azar e apostas, de modo que não é razoável que aquela associação seja credenciada, por meio de acordo de cooperação genérico e de longa duração (60 anos, prorrogáveis por mais 60 meses, de acordo com o art. 21, caput, do Decreto 8.726/2016), a patrocinar todo tipo de evento que o Cade venha a realizar.

Ao analisar os documentos apresentados em resposta às diligências e à oitiva prévia, a AudBancos verificou, adicionalmente, as seguintes ocorrências:

- a) não constou, do processo administrativo 08700.001448/2022-89, análise sobre os riscos de associação da imagem institucional do Cade com o setor de jogos e apostas, particularmente quanto aos riscos reputacionais e de conflito de interesses (peça 27, p. 2);*
- b) não foi apresentada demonstração objetiva de que a Anseja possui capacidade técnica e operacional para prestar apoio aos eventos institucionais do Cade, tampouco comprovação de experiência anterior da entidade na organização ou suporte a eventos de natureza institucional ou acadêmica (peça 27, p. 2);*
- c) a Comissão de Ética do Cade, por meio da Nota Técnica 15/2025 (não juntada a estes autos), teria concluído pela existência de risco de conflito de interesses decorrente da execução do Acordo de Cooperação 1/2025 (peça 37, p. 2);*
- d) a Auditoria Interna do Cade, por meio da Nota de Auditoria 3/2025 (peça 34), apesar de ter concluído pela inexistência de conflito de interesses concreto entre a Anseja e o Cade, apontou riscos de natureza reputacional e de integridade e reconheceu a*

necessidade de avaliação prévia desses riscos antes da celebração de novas parcerias, apoios ou patrocínios;

e) foi apresentada, na Ouvidoria do TCU, denúncia anônima (peça 32) que sugere o suposto envolvimento de André Luiz Menezes Lins, que é Presidente da Anseja e sócio-administrador da empresa Zona de Jogo Negócios e Participações Ltda., a qual explora jogos e apostas (CNPJ 57.163.072/0001-77 – peça 32, pp. 52/4), com instituição de pagamento que estaria operando para plataformas ilegais de apostas (okjogo.com e xxaa.zone – peça 32, pp. 9/23). Trata-se da empresa Hyper Wallet Instituição de Pagamento Ltda. (CNPJ: 07.136.847/0001-47 – peça 32, pp. 25/9 e 33), cuja denominação anterior era Ponto Info Desenvolvimento e Suporte em Informática Ltda. (peça 32, p. 32), a qual pertencia a André Luiz Menezes Lins e foi vendida para Ricardo Sinval Silva de Camillis (proprietário da Nuoro Pay Instituição de Pagamento Ltda. – CNPJ 14.483.955/0001-51 – peça 32, pp. 55/6), que a revendeu para Renan Costa Dutra (atual proprietário da Hyper Wallet Instituição de Pagamento Ltda.) (peça 32, pp. 44/9).

A AudBancos concluiu que o Cade ‘não dispõe de um procedimento estruturado de avaliação prévia de riscos reputacionais e de integridade para a celebração de convênios, acordos e termos de cooperação, inclusive aqueles que não envolvem a transferência de recursos financeiros’ (peça 37, p. 4). Salientou que ‘a continuidade da parceria entre o Cade e a Anseja representa um risco crítico à integridade e à credibilidade institucional’ (peça 37, p. 4).

A unidade técnica ressaltou que as informações trazidas na denúncia junto à Ouvidoria do TCU possuem caráter estritamente indiciário e apontam supostas condutas que extrapolam a competência desta Corte, por versarem sobre possíveis crimes e infrações à ordem financeira, de forma que devem ser encaminhadas ao Ministério Público Federal e ao Banco Central do Brasil, para que adotem as medidas que entenderem cabíveis.

Ao final, propôs dar ciência ao Cade de que ‘a qualificação da entidade Anseja, por meio do Acordo de Cooperação nº 1/2025 (SEI nº 1636365) para o patrocínio de eventos institucionais do Cade, oferece riscos reputacionais e de integridade, decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade’.

O Ministério Público de Contas concorda com a proposta de ciência formulada pela unidade técnica. De fato, a seleção da Anseja como entidade apta a patrocinar eventos promovidos pelo Cade oferece risco reputacional relevante à autarquia, podendo causar danos à sua imagem institucional. Esses danos decorrem do vínculo perene (pelo prazo de 60 meses, prorrogável por igual período) do ente público com entidade privada que representa empresas do mercado de jogos de azar e apostas, as quais podem vir a ser partes em futuros processos administrativos no âmbito do Cade (atos de concentração ou infração à ordem econômica).

Em atenção aos princípios da moralidade e da impessoalidade, é necessário haver um distanciamento institucional entre o ente público judicante e os entes privados jurisdicionados, de forma a coibir eventuais conflitos de interesses no julgamento administrativo de casos concretos. Além disso, é preciso afastar o risco reputacional da associação contínua da autarquia com o setor econômico de exploração de jogos de azar e apostas, o qual, embora legalizado, representa elevada sensibilidade política e social, em razão de potenciais danos à saúde mental e à situação financeira dos cidadãos.

O fato de, no presente momento, não haver processo administrativo no Cade envolvendo a Anseja, André Luiz Menezes Lins ou as empresas das quais ele é sócio (a exemplo da Zona de Jogo Negócios e Participações Ltda., que opera no mercado legal de apostas brasileiro por meio de liminar judicial – peça 32, pp. 62/4), não afasta o risco de conflito de interesses concreto no futuro próximo. Esse risco é agravado pelo fato de que a Anseja

pode ser composta por ‘um número ilimitado de Associados’ (art. 26 do Estatuto Social – peça 22, p. 223) e que não foi apresentada a lista integral dos seus associados (peça 35, p. 8), o que impede verificar quais pessoas físicas ou jurídicas do setor de jogos e apostas essa associação efetivamente representa.

Nesse cenário, considerando-se que houve inversão do fluxo operacional previsto no plano de trabalho do Chamamento Público 1/2022, que não houve prévia análise de riscos reputacionais e de conflito de interesses e que a Auditoria Interna do Cade concluiu, posteriormente, pela ocorrência de risco reputacional e de integridade no Acordo de Cooperação 1/2025, entende-se que, além da proposta de ciência, que visa a prevenir a repetição da irregularidade (art. 2º, inciso II, e art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020), deve ser expedida determinação ao Cade (art. 2º, inciso I, e art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020), para que, no prazo de 30 dias, adote providências para a rescisão do citado acordo de cooperação. Tal rescisão é fundamental para que a Anseja não seja convidada a patrocinar os novos eventos a serem promovidos pelo Cade.

Por fim, quanto à denúncia encaminhada à Ouvidoria do TCU, por versar sobre possíveis ilícitos penais ou de ordem financeira, cumpre encaminhá-la ao Ministério Público Federal e ao Banco Central do Brasil, como proposto pela unidade técnica, e também à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF), a qual tem a competência para monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar o setor de apostas de cota fixa (art. 55, inciso I, alínea ‘d’, do Decreto 11.907/2024, c/c o art. 9º da Portaria SPA/MF 566/2025).

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com fundamento no art. 2º, inciso II, e no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 sobre a seguinte irregularidade: a qualificação da entidade Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), por meio do Acordo de Cooperação 1/2025, para o patrocínio de eventos institucionais do Cade oferece riscos reputacionais e de integridade, decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna da autarquia (Nota de Auditoria 3/2025);

c) determinar ao Cade, com fundamento no art. 2º, inciso I, e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências para a rescisão do Acordo de Cooperação 1/2025, firmado com a Anseja;

d) encaminhar cópia da peça 32, acompanhada da peça 37 (instrução da AudBancos), do parecer do Ministério Público de Contas e da deliberação que vier a ser proferida pelo TCU ao Ministério Público Federal, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para ciência e adoção de providências que entenderem cabíveis acerca dos elementos apresentados à Ouvidoria do TCU;

e) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao representante e ao Cade;

f) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação proposta.”

É o relatório.

VOTO



Trata-se de representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) Lucas Rocha Furtado, na qual se noticiam possíveis irregularidades no Acordo de Cooperação 1/2025, firmado em 9/10/2025 entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja).

2. O ajuste decorre do Edital de Chamamento Público 1/2022, cujo objeto consiste no credenciamento de entidades privadas sem fins lucrativos, com pertinência temática à política pública de defesa da concorrência, interessadas em patrocinar, incentivar ou apoiar eventos institucionais do Cade – tais como palestras, conferências, seminários, simpósios e congressos –, mediante o fornecimento de materiais ou serviços, sem repasse financeiro à instituição pública. Como contrapartida, o Cade concede ao patrocinador benefícios, como a divulgação de sua marca, nome, produtos ou serviços no âmbito do evento; a permissão de atuação institucional ou mercadológica junto ao público presente; a distribuição de cotas de convites, ingressos, credenciais ou acessos virtuais; e a autorização para uso de nomes, marcas, símbolos e imagens da ação patrocinada.

3. O credenciamento não se limitou à Anseja. Desde a publicação do edital, o Cade firmou outros instrumentos semelhantes, a exemplo do Acordo de Cooperação 1/2022, com o Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional (ICC Brasil); do Acordo de Cooperação 2/2022, com o Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac); do Acordo de Cooperação 3/2022, com a Associação Mulheres no Antitruste; e, na mesma data do ajuste ora examinado, do Acordo de Cooperação 2/2025, com a Associação Norte Nordeste de Direito Econômico (ANNDE).

4. Esse contexto revela tratar-se de política institucional consolidada de credenciamento de entidades privadas para o apoio a eventos, o que reforça a necessidade de que os critérios de seleção e os riscos de cada nova adesão sejam avaliados com o rigor que o caso concreto exige.

5. Anoto que o acordo de cooperação em exame tem fundamento na Lei 13.019/2014, que trata do 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.

6. Destaco que sua natureza jurídica se aproxima da dos convênios, na medida em que pressupõe a convergência de interesses e o empenho de esforços recíprocos dos partícipes para a realização de um objetivo comum – no caso, a realização de eventos institucionais. Essa característica impõe, por conseguinte, a observância dos princípios que regem a atuação da Administração Pública, notadamente a moralidade, a impessoalidade e a publicidade, cuja inobservância deu causa aos fatos aqui analisados.

7. Após a realização de oitiva e de diligências ao Cade, a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos e Reguladores Financeiros (AudBancos) propôs, em pronunciamentos uniformes, conhecer da representação e considerá-la procedente, para dar ciência ao órgão sobre a impropriedade de risco reputacional e de integridade gerados pela qualificação da Anseja como patrocinadora de seus eventos institucionais, com o consequente arquivamento do processo.

8. O MPTCU, em parecer lavrado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, concorda com o encaminhamento acima indicado, mas acrescenta a necessidade de determinar a rescisão do ajuste.

9. Manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes, inclusive com os acréscimos propostos pelo **Parquet**, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

10. O Chamamento Público 1/2022 estabeleceu sequência de etapas para o credenciamento e a posterior captação de patrocínio: designação da comissão de seleção; manifestação de interesse no credenciamento pela entidade privada e apresentação dos documentos de habilitação; análise das condições de habilitação; celebração do acordo de cooperação; publicação do extrato no Diário Oficial da União; envio às credenciadas do Instrumento de Divulgação do Evento; e, somente então, manifestação de interesse da entidade credenciada em patrocinar o evento específico.



11. No caso do Acordo de Cooperação 1/2025, essa sequência não foi observada. Em 6/10/2025, antes mesmo de qualquer ato de credenciamento, a Anseja manifestou ao Presidente do Cade interesse em realizar, em parceria com a autarquia, o evento “Mercado de apostas: desafios e perspectivas concorrenciais”, colocando-se à disposição para colaborar na definição de programação, convidados, materiais de apoio e aspectos logísticos.

12. Somente depois é que foram praticados os atos formais de credenciamento: a designação de novos membros da comissão de seleção, em 7/10/2025; a conclusão pela comissão de que a Anseja atendia aos requisitos de habilitação, em 9/10/2025; e a celebração do acordo de cooperação, na mesma data (9/10/2025). A etapa de manifestação formal de interesse no credenciamento, prevista no edital, sequer foi cumprida em sua integralidade.

13. A irregularidade agrava-se porque o Acordo de Cooperação 1/2025 passou a produzir efeitos antes de sua publicação no Diário Oficial da União, ocorrida em 13/10/2025. O Instrumento de Divulgação do Evento foi enviado à Anseja em 10/10/2025, data em que a entidade também manifestou seu interesse em patrocinar o evento. Isso contraria frontalmente o disposto no art. 38 da Lei 13.019/2014:

“Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.”

14. A inversão do rito, associada à produção de efeitos antes da publicidade exigida por lei, evidencia que o credenciamento da Anseja não decorreu de processo isonômico e transparente de seleção, mas de tratativa prévia e direcionada entre a entidade e a cúpula do Cade, incompatível com os princípios da impessoalidade e da publicidade que regem a atuação administrativa.

15. Verifica-se, ainda, que as irregularidades não se limitaram ao plano formal.

16. No caso concreto, como já comentado, o Instrumento de Divulgação do Evento “Mercado de apostas – desafios e perspectivas concorrenciais” foi enviado à Anseja e a todas as demais credenciadas (Ibrac, ICC Brasil, Associação Mulheres no Antitruste e ANNDE) em 10/10/2025. No chamamento, a autarquia veiculou algumas informações importantes, como data do evento (30/10/2025), número estimado de participantes (120), descrição dos materiais e serviços objeto do patrocínio (coquetel), valor estimado do patrocínio (R\$ 12.000,00) e contrapartida oferecida (manifestação oral de representantes dos credenciados durante o evento).

17. Também em 10/10/2025, os presidentes da Anseja (sr. André Luiz Menezes Lins) e da ANNDE (sra. Ana Sofia Monteiro Signorelli, que também ocupava o cargo de Diretora de Relações com Estados e Municípios da própria Anseja) manifestaram o interesse em patrocinar o evento. Seis dias depois de autuada a representação neste Tribunal, o Cade comunicou (em 20/10/2025) a essas duas instituições o cancelamento da captação de patrocínio para o seminário, informando que o evento ocorreria normalmente, sob ônus exclusivo da autarquia.

18. O cancelamento do patrocínio deveria ter implicado, por consequência lógica, o afastamento de qualquer benefício ou contrapartida em favor das entidades cuja participação fora revertida. Contudo, isso não ocorreu.

19. A contrapartida prevista pelo Cade em favor dos credenciados foi efetivamente concedida, com a participação ativa, como palestrantes do seminário, do sr. André Luiz Menezes Lins e da sra. Ana Sofia Monteiro Signorelli. Em outras palavras, ainda que a contrapartida da entidade privada (o custeio do coquetel do evento) não tenha se concretizado em razão do cancelamento, o benefício institucional que se pretendia com o patrocínio, isto é, a exposição pública dos representantes da Anseja e da ANNDE em evento oficial do Cade, foi plenamente alcançado.

20. Isso evidencia, a meu ver, que o cancelamento formal do patrocínio não foi suficiente para neutralizar os riscos de indevida promoção de interesses privados vinculados ao setor de jogos e apostas por meio de estrutura institucional do Cade. Mais, as evidências coletadas pelo MPTCU mostram o protagonismo desses representantes das associações na organização do evento, inclusive quanto à formulação de convites a outros palestrantes.



21. Tal circunstância configura apropriação privada de atividade institucional pública, em afronta aos princípios da moralidade e da impessoalidade que devem nortear toda a atuação da Administração Pública, nos termos do art. 37, **caput**, da Constituição Federal.
22. Some-se a esses fatos a manifestação da Auditoria Interna do Cade, por meio da Nota de Auditoria 3/2025, que expressamente apontou a existência de riscos de natureza reputacional e de integridade decorrentes da celebração do Acordo de Cooperação 1/2025, reconhecendo a necessidade de avaliação prévia desses riscos antes da celebração de novas parcerias, apoios ou patrocínios – exame esse que não ocorreu no caso concreto.
23. Tal risco decorre da possível percepção pública de alinhamento entre os interesses privados da entidade apoiadora – vinculada ao setor de jogos de azar e apostas – e as decisões institucionais do Cade, autarquia à qual compete justamente a fiscalização e a repressão de condutas anticoncorrenciais praticadas por agentes econômicos, entre os quais podem figurar, no futuro, integrantes do próprio setor representado pela Anseja.
24. Em arremate, não foi juntada ao processo administrativo 08700.001448/2022-89 qualquer demonstração objetiva de que a Anseja possuísse capacidade técnica e operacional ou experiência anterior para prestar apoio a eventos de natureza institucional. A entidade teve seus atos constitutivos registrados em 1º/10/2025, poucos dias antes da celebração do acordo, e tem por finalidade estatutária a promoção da legalidade e da previsibilidade regulatória do setor de jogos e apostas, finalidade sem correlação imediata com os eventos institucionais promovidos pelo Cade.
25. O quadro fático delineado – inversão do rito procedimental, acordo de cooperação produzindo efeitos antes da publicidade exigida em lei, manutenção da contrapartida institucional em favor de entidade cujo patrocínio fora cancelado, indícios de apropriação privada de evento público e reconhecimento, pela própria Auditoria Interna do Cade, de riscos reputacionais e de integridade – não se limita a uma impropriedade formal a ser objeto de mera ciência.
26. Trata-se de conjunto de irregularidades que pode comprometer a moralidade, a impessoalidade e a credibilidade institucional do Cade, autarquia cuja atuação depende de isenção e de distanciamento em relação aos setores econômicos sujeitos a seu controle.
27. Por essa razão, entendo que a simples ciência ao Cade, tal como proposto pela unidade técnica, não é suficiente para sanar a irregularidade nem para afastar o risco de que a Anseja continue a ser convidada a patrocinar e a se fazer representar em eventos institucionais do órgão. Acompanho, no ponto, o MPTCU quanto à necessidade de determinação para que o Cade adote, no prazo de 30 dias, as providências cabíveis à rescisão do Acordo de Cooperação 1/2025.
28. A rescisão deverá observar o rito e os prazos fixados na Cláusula Doze do próprio instrumento, que faculta a qualquer dos partícipes promover a rescisão por ato unilateral, mediante comunicação prévia da parte que se desinteressar da avença, com antecedência mínima de 90 dias, ficando os partícipes responsáveis pelas obrigações anteriormente assumidas. Assim, o prazo de 30 dias ora fixado deve ser compreendido como o prazo para que o Cade formalize e encaminhe à Anseja a comunicação de desinteresse na continuidade do ajuste, iniciando-se, a partir daí, a contagem do prazo de 90 dias necessário à efetiva extinção do vínculo.
29. Nesse interregno, e a fim de que a determinação de rescisão não seja esvaziada em sua efetividade, deve ser vedado ao Cade convidar ou permitir que a Anseja patrocine, apoie ou participe, sob qualquer forma prevista no acordo de cooperação, de novos eventos institucionais a serem promovidos pela autarquia, sob pena de perpetuação da situação de riscos reputacional e de integridade já identificada.
30. Por fim, quanto à denúncia anônima encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal, que noticia possível envolvimento do Presidente da Anseja com instituição de pagamento utilizada por plataformas ilegais de apostas, tratando-se de matéria que extrapola a competência desta Corte de Contas, por versar sobre possíveis ilícitos penais e infrações à ordem financeira, deve ser encaminhada cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público Federal, ao Banco Central do Brasil e à



Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para adoção das providências que entenderem cabíveis no âmbito de suas respectivas competências.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2036/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.661/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (00.418.993/0001-16).
4. Órgão/Entidade: Conselho Administrativo de Defesa Econômica.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
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 de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU que noticia possíveis irregularidades no Acordo de Cooperação 1/2025, firmado entre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja),

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

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

9.2. dar ciência ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com fundamento no art. 2º, inciso II, e no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, sobre a seguinte irregularidade:

9.2.1. a qualificação da Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas (Anseja), por meio do Acordo de Cooperação 1/2025, para o patrocínio de eventos institucionais do Cade oferece riscos reputacionais e de integridade decorrentes da possível percepção pública de alinhamento entre interesses privados da entidade apoiadora e decisões institucionais do Cade, conforme alertado pela própria Auditoria Interna da autarquia (Nota de Auditoria 3/2025);

9.3. determinar ao Cade, com fundamento no art. 2º, inciso I, e no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 dias, adote providências para a rescisão do Acordo de Cooperação 1/2025, vedando-se, desde já, convites para que a Anseja patrocine, apoie ou participe de novos eventos institucionais a serem promovidos pela autarquia;

9.4. encaminhar cópia da denúncia recebida na Ouvidoria desta Corte de Contas (peça 32), da instrução da unidade técnica (peça 37), do parecer do Ministério Público de Contas (peça 41) e desta deliberação ao Ministério Público Federal, ao Banco Central do Brasil e à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para ciência e adoção de providências que entenderem cabíveis;

9.5. dar ciência deste acórdão ao representante e ao Cade; e

9.6. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento



Interno do TCU, sem prejuízo do monitoramento da determinação indicada no subitem 9.3 deste acórdão.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2036-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 024.321/2025-7 [Apenso: TC 024.204/2025-0]

Natureza: Agravo em Pedido de Reexame em Representação

Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.A

Interessados: Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42) e Etesco Construções e Comércio Ltda. (61.329.181/0005-12).

Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Fernando Augusto Correia Tavares (OAB/DF 78.306) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.

SUMÁRIO: AGRAVO EM PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE MAIS BEM CLASSIFICADA. FORMALISMO EXCESSIVO. TRATAMENTO NÃO UNIFORME ENTRE LICITANTES. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DA COMPOSIÇÃO CONSORCIAL. CONCESSÃO DE CAUTELAR. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO SUFICIENTE DE PRESERVAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. MANUTENÇÃO DA DESCLASSIFICAÇÃO POR

FUNDAMENTO AUTÔNOMO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME. NÃO RENOVAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. SUBSISTÊNCIA DOS ARGUMENTOS PARA CONCESSÃO DE NOVA MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO AGRAVO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de expediente denominado “pedido de reconsideração” interposto pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., líder do Consórcio Santos Dragagem, contra despacho de minha autoria (peça 137) que revogou a medida cautelar anteriormente deferida e limitou a suspensão dos efeitos do Acórdão 1.135/2026-Plenário ao seu subitem 9.1.

2. O processo trata, na origem, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela aludida empresa a respeito de possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS).

3. A representante insurgiu-se, em síntese, contra sua desclassificação do certame, a qual teria ocorrido em razão do não encaminhamento da planilha de composição de custos e do BDI, por equívoco formal, juntamente com a sua proposta. Diante disso, o agente de licitação instaurou diligência, concedendo prazo de 24 horas para a complementação, o qual foi cumprido pela licitante sem alteração do preço global.

4. Após a oitiva de cautelar da APS e da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., na condição de classificada subsequentemente no certame, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou um vício autônomo e possivelmente insanável na proposta da representante: a alteração da composição do Consórcio Santos Dragagem, durante a fase de julgamento.

5. Diante desse cenário, o Ministro Relator **a quo** expediu medida cautelar suspendendo o andamento da Licitação Eletrônica 51/2025, a fim de resguardar a eficácia da decisão de mérito e evitar a consolidação de prejuízos ao certame. Ato contínuo, determinou a realização de oitiva de mérito da Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS) e da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. para que se pronunciassem sobre:

“(i) a desclassificação da proposta mais vantajosa sob a alegação de vício insanável na apresentação da planilha de custos e do BDI; (ii) a justificativa para a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento; e (iii) a avaliação técnica e conclusiva sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem”.

6. O provimento cautelar foi referendado pelo Acórdão 10/2026-Plenário.

7. Cumpridas as medidas processuais, esta Corte de Contas decidiu, por meio do Acórdão 1.135/2026-Plenário:

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

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

8. Na oportunidade, este Tribunal acolheu a fundamentação exposta no voto condutor, no sentido de que a reintegração da representante ao certame, com aproveitamento da proposta apresentada em configuração consorcial posteriormente alterada, implicaria aceitar proposta “[...] cuja estrutura subjetiva foi alterada após a fase competitiva, sem que haja comprovação necessária e suficiente de preservação das condições que embasaram sua avaliação inicial”.



9. Assim, esta Corte acolheu a conclusão de que a representação deveria ser considerada parcialmente procedente “[...] apenas para reconhecer a impropriedade da motivação fundada na ausência inicial da planilha de custos e BDI, sem prejuízo da manutenção da exclusão da proposta por fundamento autônomo, relacionado à alteração da composição consorcial e à ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta, em consonância com os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa”. (grifos acrescidos).

10. Irresignada com essa deliberação, a empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. ingressou com pedido de reexame, do qual conheci, sob o fundamento de que ela possuía legitimidade recursal, uma vez que o Acórdão 1.135/2026-Plenário havia imposto prejuízo a direito subjetivo próprio da recorrente.

11. Na ocasião, expedi despacho conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.135/2026-Plenário, o que implicou, por via reflexa, o restabelecimento da medida cautelar outrora expedida.

12. Todavia, antes que a nova medida cautelar fosse referendada pelo Plenário, tomei conhecimento, por meio de notícia veiculada em sítio eletrônico oficial do Governo Federal, de que a Autoridade Portuária de Santos (APS) havia assinado o contrato decorrente do aludido certame (disponível em: <<https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2026/06/porto-de-santos-assina-contrato-para-dragagem-de-aprofundamento-do-canal-de-navegacao>> Acesso em: 24/6/2026).

13. Diante desse cenário, de potencial prejuízo ao interesse público e de ausência de informações quanto à inexistência de perigo da demora reverso, expedi novo despacho revogando o restabelecimento da medida cautelar e declarando suspensos os efeitos, tão somente, do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-Plenário.

14. Insatisfeita com essa decisão monocrática, a sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda. juntou expediente denominado “pedido de reconsideração”, no qual alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) o efeito suspensivo seria inerente ao pedido de reexame, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU, sendo necessário para preservar a utilidade do julgamento recursal; o despacho de peça 136 reconheceu corretamente sua legitimidade e o prejuízo imposto a direito subjetivo próprio, além da necessidade de lhe assegurar oportunidade de defesa quanto ao fundamento autônomo utilizado por esta Corte para manter sua exclusão do certame;

b) o juízo cautelar é proferido **rebus sic stantibus**, podendo ser revisto a qualquer tempo diante de novos elementos, conforme o art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU; assim, o expediente recursal não se limitaria a reiterar argumentos, mas supriria especificamente a ausência de informações sobre o perigo da demora reverso mencionada no despacho recorrido;

c) a mera assinatura do contrato com a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. não caracterizaria a consolidação material e irreversível da contratação, sobretudo porque a 1ª Vara Federal de Santos, no Mandado de Segurança 5003813-38.2026.4.03.6104, determinou que a APS se abstivesse de praticar atos destinados à consolidação do ajuste e previu expressamente a suspensão dos efeitos de eventual contrato assinado entre a impetração e a prolação da liminar, especialmente quanto à sua execução;

d) a existência formal do contrato não se confundiria com sua eficácia, encontrando-se a produção de seus efeitos práticos suspensa por ordem judicial; assim, o pressuposto fático adotado no despacho recorrido – a consolidação da contratação – não teria ocorrido, permanecendo necessária a atuação cautelar para impedir a emissão de ordem de serviço, a mobilização de equipamentos e o início da execução contratual;

e) a APS teria dado prosseguimento acelerado à contratação mesmo ciente das controvérsias pendentes; a autoridade portuária tomou conhecimento do mandado de segurança em 27/5/2026, prestou informações nos autos judiciais em 12/6/2026 e, nessa mesma data, assinou o contrato com a



sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., cuja contratação foi publicada em 16/6/2026; esse comportamento configuraria tentativa de criação de fato consumado, em afronta à boa-fé objetiva e à vedação ao comportamento contraditório, não podendo a teoria do fato consumado servir para convalidar eventuais ilegalidades;

f) o Acórdão 1.135/2026-Plenário não teria autorizado a contratação imediata da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., mas apenas revogado a cautelar então vigente, ao mesmo tempo em que reconheceu impropriedades relevantes na condução da licitação, relacionadas à desclassificação da proposta mais vantajosa e à adoção de critérios não uniformes nas diligências; por isso, a decisão não poderia ser interpretada como chancela definitiva do resultado do certame;

g) o início da execução contratual pode tornar inócuo eventual provimento do pedido de reexame, uma vez que a mobilização de equipamentos especializados, a substituição operacional da empresa atualmente contratada e a assunção de custos de execução criariam situação de difícil reversão; a cautelar, nessa perspectiva, não produziria o risco, mas impediria sua concretização, além de resguardar a Administração e seus dirigentes do agravamento de eventual cenário de responsabilização;

h) não haveria risco concreto de descontinuidade dos serviços de dragagem caso fosse restabelecida a medida cautelar, pois a APS mantém vigente o Contrato SPA/124.2021, celebrado com a empresa Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda., responsável pela dragagem de manutenção dos trechos 1, 2, 3 e 4 do canal de acesso, das bacias de evolução e das áreas de acesso aos berços; o ajuste, após sucessivas prorrogações, permaneceria vigente até 4/3/2027, com empresa já mobilizada e em plena atuação no Porto de Santos;

i) embora o contrato com a sociedade empresária Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda. tenha por objeto a manutenção da profundidade atual e o novo ajuste vise ao aprofundamento do canal, os respectivos escopos coincidiriam fisicamente nos trechos 2, 3 e 4, bem como em diversos berços de atracação; por incidirem sobre a mesma calha de navegação, as duas dragagens não poderiam ser executadas simultaneamente, de modo que o ingresso da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. exigiria a prévia desmobilização daquela sociedade empresária;

j) a substituição operacional prematura promovida pela nova contratação criaria risco maior ao interesse público, pois permanecem pendentes três controvérsias capazes de alterar o resultado do certame: o referido mandado de segurança; a representação de que trata o TC 011.750/2026-0, formulada perante esta Corte de Contas pela empresa DTA Engenharia Ltda., que questiona a exequibilidade e a composição da proposta da sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; e o próprio pedido de reexame em apreço, cujo provimento poderia determinar seu retorno ao certame;

k) caso a empresa Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda. seja desmobilizada, a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. inicie a execução e, posteriormente, alguma dessas impugnações seja acolhida, a APS pode ser obrigada a interromper novamente os serviços, reordenar o certame e realizar nova transição contratual; esse cenário poderia exigir contratação emergencial ou a remobilização daquela empresa, com custos adicionais de mobilização, desmobilização e remobilização, além do risco de interrupção dos serviços e de dano ao Erário;

l) o perigo da demora reverso não estaria, portanto, na suspensão da execução do novo contrato, mas na autorização para que a substituição operacional prossiga enquanto ainda pendentes as controvérsias de natureza judicial e administrativa; a preservação temporária do contrato vigente representaria, segundo a recorrente, a alternativa de menor custo e maior estabilidade, por manter serviço essencial regularmente prestado até o julgamento do recurso;

m) a natureza estratégica da dragagem reforçaria a necessidade de cautela, por se tratar de atividade indispensável ao funcionamento dos portos e ao comércio exterior, relacionada à segurança e à soberania logística do país;



n) figura entre as poucas empresas de capital nacional capazes de atuar no setor, tendo apresentado a proposta economicamente mais vantajosa, circunstância que recomendaria impedir a consolidação precipitada do resultado antes do exame definitivo da regularidade do certame.

15. Assim, a recorrente requereu, em caráter de urgência, a reconsideração do despacho de peça 137, com o restabelecimento da medida cautelar anteriormente deferida; a suspensão dos efeitos práticos da contratação decorrente da Licitação Eletrônica 51/2025, impedindo-se a emissão de ordem de início de serviços ou qualquer ato de consolidação material do contrato; e a determinação para que a APS se abstenha de rescindir, desmobilizar ou esvaziar o contrato vigente com a sociedade empresária Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda.

16. Subsidiariamente, solicitou que a autoridade portuária fosse intimada a prestar informações sobre eventual ordem de serviço, notificação à atual contratada, sobre o cronograma de mobilização da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e sobre o cumprimento da decisão judicial.

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de expediente denominado “pedido de reconsideração” interposto pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., líder do Consórcio Santos Dragagem, contra despacho de minha autoria (peça 137) que revogou a medida cautelar anteriormente deferida e limitou a suspensão dos efeitos do Acórdão 1.135/2026-Plenário ao seu subitem 9.1.

2. O processo trata, na origem, de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela aludida empresa a respeito de possíveis irregularidades na Licitação Eletrônica 51/2025, conduzida pela Autoridade Portuária de Santos S.A. (APS).

3. A representante insurgiu-se, em síntese, contra sua desclassificação do certame, a qual teria ocorrido em razão do não encaminhamento da planilha de composição de custos e do BDI, por equívoco formal, juntamente com a sua proposta. Diante disso, o agente de licitação instaurou diligência concedendo prazo de 24 horas para a complementação, o qual foi cumprido pela licitante sem alteração do preço global. Ressalto que a proposta do consórcio foi aproximadamente R\$ 10 milhões abaixo da posteriormente classificada em primeiro lugar.

4. Após a oitiva de cautelar da APS e da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., na condição de classificada subsequentemente no certame, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou um vício autônomo e possivelmente insanável na proposta da representante: a alteração da composição do Consórcio Santos Dragagem, durante a fase de julgamento.

5. Diante desse cenário, o Ministro Relator **a quo** expediu medida cautelar suspendendo o andamento da Licitação Eletrônica 51/2025, a fim de resguardar a eficácia da decisão de mérito e evitar a consolidação de prejuízos ao certame. Ato contínuo, determinou a realização de oitiva de mérito da APS e da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. para que se pronunciassem sobre:

“(i) a desclassificação da proposta mais vantajosa sob a alegação de vício insanável na apresentação da planilha de custos e do BDI; (ii) a justificativa para a eventual não uniformidade de critérios de saneamento e de condução do julgamento; e (iii) a avaliação técnica e conclusiva sobre a manutenção (ou não) das condições de habilitação técnica e econômico-financeira do Consórcio Santos Dragagem”.

6. O provimento cautelar foi referendado pelo Acórdão 10/2026-Plenário.

7. Cumpridas as medidas processuais, esta Corte de Contas decidiu, por meio do Acórdão 1.135/2026-Plenário:



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

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

8. Na oportunidade, este Tribunal acolheu a fundamentação exposta no voto condutor, no sentido de que a reintegração da representante ao certame, com aproveitamento da proposta apresentada em configuração consorcial posteriormente alterada, implicaria aceitar proposta “[...] *cuja estrutura subjetiva foi alterada após a fase competitiva, sem que haja comprovação necessária e suficiente de preservação das condições que embasaram sua avaliação inicial*”.

9. Assim, esta Corte acolheu a conclusão de que a representação deveria ser considerada parcialmente procedente “[...] apenas para reconhecer a impropriedade da motivação fundada na ausência inicial da planilha de custos e BDI, sem prejuízo da manutenção da exclusão da proposta por fundamento autônomo, relacionado à alteração da composição consorcial e à ausência de demonstração suficiente de preservação da confiabilidade e da exequibilidade da proposta, em consonância com os princípios do julgamento objetivo, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa”. (grifos acrescidos).

10. Irresignada com essa deliberação, a empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. ingressou com pedido de reexame, do qual conheci, sob o fundamento de que ela possuía legitimidade recursal, uma vez que o Acórdão 1.135/2026-Plenário havia imposto prejuízo a direito subjetivo próprio da recorrente.

11. Na ocasião, expedi despacho conferindo efeito suspensivo aos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.135/2026-Plenário, o que implicou, por via reflexa, o restabelecimento da medida cautelar outrora expedida.

12. Todavia, antes que a nova medida cautelar fosse referendada pelo Plenário, tomei conhecimento, por meio de notícia veiculada em sítio eletrônico oficial do Governo Federal, de que a APS havia assinado o contrato decorrente do aludido certame (disponível em: <<https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2026/06/porto-de-santos-assina-contrato-para-dragagem-de-aprofundamento-do-canal-de-navegacao>> Acesso em: 24/6/2026).

13. Diante desse cenário, de potencial prejuízo ao interesse público e de ausência de informações quanto à inexistência de perigo da demora reverso, expedi novo despacho revogando o restabelecimento da medida cautelar e declarando suspensos os efeitos, tão somente, do subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-Plenário.

14. Insatisfeita com essa decisão monocrática, a sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda. juntou expediente denominado “pedido de reconsideração”, no qual alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) o efeito suspensivo seria inerente ao pedido de reexame, nos termos da Lei 8.443/1992 e do Regimento Interno do TCU, sendo necessário para preservar a utilidade do julgamento recursal; o despacho de peça 136 reconheceu corretamente sua legitimidade e o prejuízo imposto a direito subjetivo próprio, além da necessidade de lhe assegurar oportunidade de defesa quanto ao fundamento autônomo utilizado por esta Corte para manter sua exclusão do certame;

b) o juízo cautelar é proferido **rebus sic stantibus**, podendo ser revisto a qualquer tempo diante de novos elementos, conforme o art. 276, § 5º, do Regimento Interno do TCU; assim, o expediente recursal não se limitaria a reiterar argumentos, mas supriria especificamente a ausência de informações sobre o perigo da demora reverso mencionada no despacho recorrido;

c) a mera assinatura do contrato com a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. não caracterizaria a consolidação material e irreversível da contratação, sobretudo porque a 1ª Vara Federal de Santos, no Mandado de Segurança 5003813-38.2026.4.03.6104, determinou que a APS se abstivesse de praticar atos destinados à consolidação do ajuste e previu expressamente a suspensão dos

efeitos de eventual contrato assinado entre a impetração e a prolação da liminar, especialmente quanto à sua execução;

d) a existência formal do contrato não se confundiria com sua eficácia, encontrando-se a produção de seus efeitos práticos suspensa por ordem judicial; assim, o pressuposto fático adotado no despacho recorrido – a consolidação da contratação – não teria ocorrido, permanecendo necessária a atuação cautelar para impedir a emissão de ordem de serviço, a mobilização de equipamentos e o início da execução contratual;

e) a APS teria dado prosseguimento acelerado à contratação mesmo ciente das controvérsias pendentes; a autoridade portuária tomou conhecimento do mandado de segurança em 27/5/2026, prestou informações nos autos judiciais em 12/6/2026 e, nessa mesma data, assinou o contrato com a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., cuja contratação foi publicada em 16/6/2026; esse comportamento configuraria tentativa de criação de fato consumado, em afronta à boa-fé objetiva e à vedação ao comportamento contraditório, não podendo a teoria do fato consumado servir para convalidar eventuais ilegalidades;

f) o Acórdão 1.135/2026-Plenário não teria autorizado a contratação imediata da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., mas apenas revogado a cautelar então vigente, ao mesmo tempo em que reconheceu impropriedades relevantes na condução da licitação, relacionadas à desclassificação da proposta mais vantajosa e à adoção de critérios não uniformes nas diligências; por isso, a decisão não poderia ser interpretada como chancela definitiva do resultado do certame;

g) o início da execução contratual pode tornar inócuo eventual provimento do pedido de reexame, uma vez que a mobilização de equipamentos especializados, a substituição operacional da empresa atualmente contratada e a assunção de custos de execução criariam situação de difícil reversão; a cautelar, nessa perspectiva, não produziria o risco, mas impediria sua concretização, além de resguardar a Administração e seus dirigentes do agravamento de eventual cenário de responsabilização;

h) não haveria risco concreto de descontinuidade dos serviços de dragagem caso fosse restabelecida a medida cautelar, pois a APS mantém vigente o Contrato SPA/124.2021, celebrado com a empresa Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda., responsável pela dragagem de manutenção dos trechos 1, 2, 3 e 4 do canal de acesso, das bacias de evolução e das áreas de acesso aos berços; o ajuste, após sucessivas prorrogações, permaneceria vigente até 4/3/2027, com empresa já mobilizada e em plena atuação no Porto de Santos;

i) embora o contrato com a sociedade empresária Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda. tenha por objeto a manutenção da profundidade atual e o novo ajuste vise ao aprofundamento do canal, os respectivos escopos coincidiriam fisicamente nos trechos 2, 3 e 4, bem como em diversos berços de atracação; por incidirem sobre a mesma calha de navegação, as duas dragagens não poderiam ser executadas simultaneamente, de modo que o ingresso da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. exigiria a prévia desmobilização daquela sociedade empresária;

j) a substituição operacional prematura promovida pela nova contratação criaria risco maior ao interesse público, pois permanecem pendentes três controvérsias capazes de alterar o resultado do certame: o referido mandado de segurança; a representação de que trata o TC 011.750/2026-0, formulada perante esta Corte de Contas pela empresa DTA Engenharia Ltda., que questiona a exequibilidade e a composição da proposta da sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; e o próprio pedido de reexame em apreço, cujo provimento poderia determinar seu retorno ao certame;

k) caso a empresa Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda. seja desmobilizada, a sociedade empresária Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. inicie a execução e, posteriormente, alguma dessas impugnações seja acolhida, a APS pode ser obrigada a interromper novamente os serviços, reordenar o certame e realizar nova transição contratual; esse cenário poderia exigir contratação emergencial ou a remobilização daquela empresa, com custos adicionais de mobilização, desmobilização e remobilização, além do risco de interrupção dos serviços e de dano ao Erário;



- l) o perigo da demora reverso não estaria, portanto, na suspensão da execução do novo contrato, mas na autorização para que a substituição operacional prossiga enquanto ainda pendentes as controvérsias de natureza judicial e administrativa; a preservação temporária do contrato vigente representaria, segundo a recorrente, a alternativa de menor custo e maior estabilidade, por manter serviço essencial regularmente prestado até o julgamento do recurso;
- m) a natureza estratégica da dragagem reforçaria a necessidade de cautela, por se tratar de atividade indispensável ao funcionamento dos portos e ao comércio exterior, relacionada à segurança e à soberania logística do país; e
- n) figura entre as poucas empresas de capital nacional capazes de atuar no setor, tendo apresentado a proposta economicamente mais vantajosa, circunstância que recomendaria impedir a consolidação precipitada do resultado antes do exame definitivo da regularidade do certame.
15. Assim, a recorrente requereu, em caráter de urgência, a reconsideração do despacho de peça 137, com o restabelecimento da medida cautelar anteriormente deferida; a suspensão dos efeitos práticos da contratação decorrente da Licitação Eletrônica 51/2025, impedindo-se a emissão de ordem de início de serviços ou qualquer ato de consolidação material do contrato; e a determinação para que a APS se abstenha de rescindir, desmobilizar ou esvaziar o contrato vigente com a sociedade empresária Van Oord Serviços de Operações Marítimas Ltda.
16. Subsidiariamente, solicitou que a autoridade portuária fosse intimada a prestar informações sobre a eventual emissão de ordem de serviço em nome da empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., a eventual expedição de notificação para o encerramento do contrato anterior, o cronograma de mobilização da empresa contratada e o cumprimento da decisão judicial.
17. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.
18. Preliminarmente, recebo o expediente recursal como agravo e dele conheço, uma vez que ele se volta contra despacho que revogou medida cautelar e reanalisou os efeitos decorrentes do conhecimento de pedido de reexame interposto pela mesma recorrente.
19. Como fundamento, ressalto que há precedente desta Corte de Contas admitindo agravo contra despacho que conheceu de pedido de reexame (Acórdão 206/2025-Plenário). Ademais, compreendo que o art. 289 do Regimento Interno do TCU (RITCU) pode ser interpretado de forma ampla, a fim de admitir essa espécie recursal não apenas contra a adoção de medida cautelar, mas também contra a sua revogação, desde que sejam comprovados o interesse e a legitimidade recursais, como é o caso.
20. Com relação ao mérito, entendo que os argumentos trazidos pela agravante são aptos a comprovar a existência de perigo da demora e a inexistência de perigo da demora reverso, estando presentes os pressupostos para a expedição de medida cautelar nesta etapa processual.
21. Inicialmente, observo que o efeito suspensivo não é inerente ao pedido de reexame, no tocante ao capítulo da deliberação que revogou a medida cautelar. Mesmo que o comando impugnado tenha integrado a decisão de mérito do processo, ele não perde sua natureza cautelar, de modo que não é automaticamente alcançado pelo efeito suspensivo próprio daquela espécie recursal.
22. Como bem disse a própria recorrente, o juízo cautelar é proferido **rebus sic stantibus**, cabendo ao relator **ad quem** avaliar, por ocasião do juízo de admissibilidade, se estão presentes os pressupostos para a renovação da tutela de urgência outrora expedida.
23. No caso, avaliei que o presente feito poderia prosseguir sem a imposição de uma ordem de suspensão do ajuste, uma vez que o contrato decorrente da Licitação Eletrônica 51/2025 já havia sido assinado, circunstância que evidenciava a possibilidade de prejuízo ao interesse público caso essa providência fosse adotada.
24. Ademais, pontuei que a ausência de informações que demonstrassem a inexistência do perigo da demora reverso, no atual estágio processual, impunha uma postura de maior prudência por parte deste Tribunal. Por esses fundamentos, entendi que deveria ser conferido efeito suspensivo tão somente ao subitem 9.1 do Acórdão 1.135/2026-Plenário, que trata do mérito da representação.

25. No entanto, considerando as informações trazidas pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., avalio que há elementos suficientes para a reconsideração do entendimento esposado no despacho recorrido.
26. Embora o contrato já tenha sido assinado, ainda persiste uma situação de urgência justificadora da tutela cautelar, haja vista a iminente mobilização da empresa contratada, com o deslocamento de pessoal e equipamentos, o que ensejaria o surgimento de obrigações para a Administração, inclusive de cunho indenizatório, caso o ajuste tenha de supostamente ser anulado em razão das discussões que pendem, no Poder Judiciário e nesta Corte de Contas, sobre a regularidade da condução do certame.
27. Nessa perspectiva, entendo que a determinação para que não seja assinada a ordem de início dos serviços ou para que sejam suspensos os efeitos desse ato não agravaria o risco já existente sobre a avença. Pelo contrário, tal comando mitigaria as consequências adversas desse cenário de incerteza, além de resguardar a Administração e seus dirigentes do agravamento de eventual cenário de responsabilização.
28. Com relação ao perigo da demora reverso, compreendo que tal pressuposto não está presente, uma vez que se encontra em vigor o Contrato SPA/124.2021 visando à manutenção da cota de dragagem existente, contemplando a mesma área do canal do Porto de Santos. Embora o objeto da aludida avença não coincida com o da contratação em discussão – aquele visa à preservação da profundidade nominal de 15 m, enquanto o Contrato APS 120/2026 visa ao aprofundamento para a cota de 16 m –, avalio que a suspensão desta avença até a análise de mérito deste processo não acarretará prejuízo irreversível ao interesse público, na medida em que não impactará a operação do porto.
29. Em um juízo de ponderação, entendo que o atraso no início das obras, a fim de que seja avaliada a regularidade da licitação, é uma medida proporcional e razoável, que preserva o interesse público, frente aos eventuais prejuízos que a continuidade do contrato poderia desencadear à APS, caso o ajuste tivesse de ser anulado posteriormente.
30. Ademais, observo que a licitação está sendo questionada por irregularidade distinta da analisada neste feito, em outra representação em tramitação neste Tribunal, dessa feita interposta pela empresa DTA Engenharia (TC 011.750/2026-0 – Relator: Ministro Bruno Dantas). O aludido processo ainda não foi analisado no mérito, estando atualmente em exame no Ministério Público junto ao TCU (MPTCU).
31. A agravante reportou a existência do Mandado de Segurança 5003813-38.2026.4.03.6104, impetrado pela sociedade empresária mencionada no item anterior, contemplando os mesmos fatos consignados na referida representação.
32. Diante desse quadro, de elevada insegurança jurídica, entendo que é medida de prudência a suspensão do andamento da presente contratação até que todas as irregularidades suscitadas sejam analisadas de modo exauriente por esta Corte de Contas.
33. Por fim, trago considerações sobre o último pressuposto para a expedição de medida cautelar, que é a plausibilidade do direito invocado pela agravante (fumaça do bom direito).
34. Embora não caiba, neste momento, esgotar a análise de mérito do pedido de reexame, observo, em juízo perfunctório, que a situação em exame discrepa da analisada no precedente invocado pelo relator **a quo**.
35. No caso apreciado pelo Acórdão 157/2025-Plenário, mantido pelo Acórdão 596/2025-Plenário, um consórcio havia sido declarado vencedor de uma licitação e, antes da homologação e da celebração do contrato, constatou-se que uma de suas integrantes havia apresentado certidões de regularidade fiscal não autênticas. Diante da deficiência de habilitação então revelada, a líder do consórcio pretendeu substituir a empresa irregular por outra sociedade empresária que atendesse aos requisitos de habilitação. Esta Corte considerou que tal providência não seria admissível naquela etapa do certame, aplicando, por analogia, o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021.



36. A razão de decidir daquele precedente, portanto, relacionava-se diretamente à tentativa de introduzir no consórcio uma nova pessoa jurídica, até então estranha ao procedimento licitatório, com a finalidade de superar vício de habilitação de uma das integrantes originárias. A substituição pressupunha, necessariamente, a aferição das condições de habilitação da nova consorciada, mediante documentos que não integravam a proposta original, permitindo, em última análise, que o agrupamento empresarial recompusesse, após o conhecimento do vício, requisito necessário à sua permanência no certame. É precisamente essa situação que explica a preocupação daquele julgado com a estabilidade da composição subjetiva do licitante e com a preservação da isonomia.

37. Não foi isso, porém, que ocorreu nestes autos. Aqui não houve substituição de consorciada nem ingresso de nova empresa no Consórcio Santos Dragagem. Houve apenas a retirada de uma de suas integrantes minoritárias, passando o consórcio de três para duas empresas, ambas participantes desde a origem do certame. Não se pretendeu, portanto, sanar incapacidade técnica, econômico-financeira, fiscal ou jurídica de qualquer das consorciadas mediante o aproveitamento da qualificação de terceiro estranho à proposta.

38. Ademais, segundo os elementos apresentados pela empresa Etesco Construções e Comércio Ltda. em memorial apresentado na etapa preliminar do processo, a alteração não importou perda das condições de habilitação do Consórcio Santos Dragagem. A empresa líder já detinha, desde a origem, os atestados que fundamentavam a qualificação técnica, e os documentos necessários à aferição da capacidade técnica e econômico-financeira das empresas remanescentes já integravam o certame. A modificação, portanto, não teria exigido a apresentação posterior de documentos de habilitação de novo participante nem a criação superveniente de condição inexistente ao tempo da apresentação da proposta.

39. Por certo, esses e outros aspectos serão enfrentados na análise de mérito do pedido de reexame, em razão do efeito devolutivo inerente a essa modalidade recursal. Este relator reserva-se o direito de examinar, de forma mais detida, as questões processuais e de direito trazidas no pedido de reexame, após as contrarrazões recursais e o exame da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos).

40. De todo modo, entendo que estão presentes todos os pressupostos para a concessão de nova medida cautelar, na presente etapa recursal, a fim de que a APS se abstenha de expedir ordem de início dos serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito deste processo.

41. Por conseguinte, cabe abrir prazo de 15 dias para que a APS e a empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda se manifestem sobre os pressupostos da medida cautelar.

42. Sendo assim, deve o processo retornar à AudRecursos para que seja promovida, com a máxima urgência que o caso requer, a análise de mérito deste feito a partir de todos os elementos e informações juntados ao processo.

43. Por fim, esclareço que a presente medida cautelar preserva a discussão de mérito do TC 011.750/2026-0, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, uma vez que impede a consolidação da contratação em tela, que também está em exame naquele feito por irregularidade distinta da examinada nestes autos.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator



1. Processo nº TC 024.321/2025-7.
- 1.1. Apenso: 024.204/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Agravo em Pedido de Reexame em Representação.
3. Interessados/Agravantes:
 - 3.1. Interessados: Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. (08.651.815/0001-42) e Etesco Construções e Comércio Ltda. (61.329.181/0005-12).
 - 3.2. Agravante: Etesco Construções e Comércio Ltda (61.329.181/0001-99).
4. Entidade: Autoridade Portuária de Santos S.A.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alessandro Rodrigues de Lemos Paula Marques (74276/OAB-DF), Nathalia Caroline Fritz Neves (67057/OAB-DF) e outros, representando Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda.; José Pinto Irmão (93929/OAB-SP), Evania Rodrigues Velloso Santana (81809/OAB-SP) e outros, representando Autoridade Portuária de Santos S.A.; Fernando Augusto Correia Tavares (OAB/DF 78.306) e outros, representando Etesco Construções e Comércio Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de expediente denominado “pedido de reconsideração” interposto pela sociedade empresária Etesco Construções e Comércio Ltda., líder do Consórcio Santos Dragagem, contra despacho que revogou a medida cautelar anteriormente deferida e limitou a suspensão dos efeitos do Acórdão 1.135/2026-Plenário ao seu subitem 9.1,

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. 289, **caput** e § 3º, do Regimento Interno do TCU, em:

 - 9.1. receber o expediente recursal como agravo, para, no mérito, dar-lhe provimento;
 - 9.2. determinar cautelarmente, com fulcro no art. 276, **caput**, do Regimento Interno do TCU (RITCU), à Autoridade Portuária de Santos S.A. que se abstenha de expedir ordem de início de serviços do Contrato APS 120/2026 ou suspenda os seus efeitos até a decisão de mérito deste processo;
 - 9.3. promover a oitiva da APS e da sociedade Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda., com fundamento no art. 276, § 3º, do RITCU para que, no prazo de 15 dias, manifeste-se sobre a presença dos pressupostos da mencionada medida cautelar;
 - 9.4. dar ciência desta deliberação à agravante, à empresa Jan de Nul do Brasil Dragagem Ltda. e à Autoridade Portuária de Santos S.A.
10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2037-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER



Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 000.794/2025-2.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidades Jurisdicionadas: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria Federal de Controle Interno - CGU; Secretaria -Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Geral do Ministério da Defesa.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL, INTEGRADA A ASPECTOS DE CONFORMIDADE. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA E DAS FORÇAS ARMADAS. AVALIAÇÃO DA OBJETIVIDADE E DA AUTONOMIA TÉCNICA DOS AUDITORES, DA SUPERVISÃO TÉCNICA DA Ciset-MD, DA SELEÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PESSOAL E DA PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS NOS PLANEJAMENTOS DE AUDITORIA. IDENTIFICAÇÃO DE FRAGILIDADES DE NATUREZA ESTRUTURAL E OPERACIONAL. DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários e sem os apêndices que o acompanham, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 395), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 396-397):

“I. Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, nos órgãos Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa - Ciset-MD, Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar, Centro de Controle Interno da Marinha - CCIMAR e Centro de Controle Interno do Exército - CCIEEx, decorrente de deliberação constante em Despacho de 26/12/2024 do Min. Vital do Rêgo (TC 026.510/2024-3), com o objetivo de avaliar a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal (SCI) no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas.
2. Embora o Ministério da Defesa seja responsável por uma parcela significativa do orçamento da União (R\$ 122 bilhões empenhados em 2024), apenas 1,3% desses recursos são diretamente administrados pela pasta, como denota a Figura 1. A maior parte dos recursos é gerida pelos Comandos militares, que integram a estrutura regimental do MD, mas operam com órgãos e

sistemas próprios de auditoria interna.

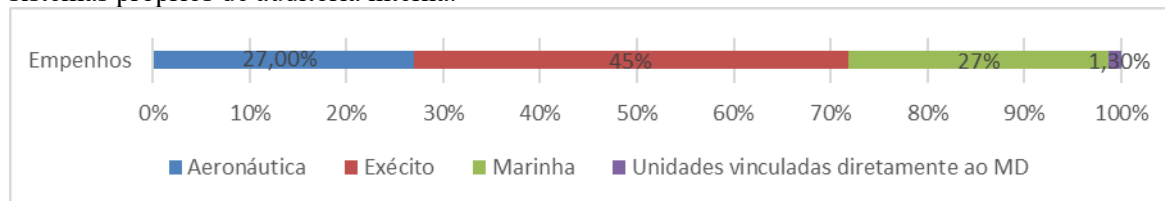


Figura 1 - Distribuição percentual do valor empenhado de despesas por órgão do Ministério da Defesa (fonte: Portal da Transparência, acesso em 15/7/2025).

3. Por força do art. 21, § 1º, da Lei 10.180/2001, que rege o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI), a área de atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão central do sistema, não alcança os recursos geridos pelo MD - como ocorre, regra geral, com outros ministérios. A fiscalização sobre a aplicação regular desses recursos é realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce o controle externo da administração pública federal, e pelos órgãos de controle interno supracitados - Ciset-MD, CCIEx, Cenciar e CCIMAR.

4. Nesse contexto, em razão do vultoso montante de recursos públicos sob a gerência dessa pasta ministerial e da ausência da CGU como um agente de controle, considerou-se importante avaliar o funcionamento do SCI no âmbito do MD e dos Comandos militares a fim de verificar aspectos relevantes, entre eles as interações entre os órgãos envolvidos e a independência deles, a autonomia e a objetividade dos auditores e a aderência de suas ações aos normativos emitidos e às boas práticas adotadas pelo órgão central do SCI.

5. Entre os principais critérios aplicados na execução do trabalho, podem ser mencionados a Lei 10.180/2001 e o Decreto 3.591/2000, a Portaria Normativa 12/2019, do MD, a Instrução Normativa 1/CISET/MD, de 2020, e as Instruções Normativas 3 e 8/2017 da Controladoria Geral da União (Referencial Técnico e Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, respectivamente). Normas internas das Forças Armadas também foram utilizadas como referências na presente auditoria.

6. Durante o planejamento, foram realizadas avaliações de riscos e consultas a especialistas. Na fase de execução, foram utilizadas técnicas como observação direta, análise documental, aplicação de questionário, *benchmarking* e análise de dados. O relatório está organizado por questões de auditoria e pelos achados a elas relacionados, ordenadas pela sua relevância, no entendimento da equipe.

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

1. II. Visão Geral

8. A auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva, voltada tanto para avaliação quanto para consultoria, com o propósito de agregar valor e aprimorar as operações de uma organização. Essa atividade busca, de forma estruturada e disciplinada, auxiliar as organizações públicas a atingirem seus objetivos, promovendo a melhoria da eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos (IN CGU 3/2017).

9. No âmbito do governo federal, a auditoria interna é conduzida pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCI). Entre suas finalidades, destaca-se a avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, a fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Pública Federal e o apoio ao controle externo no cumprimento de sua missão institucional, conforme previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal.

10. O fortalecimento do SCI é fundamental para que o TCU alcance seus objetivos institucionais. Ao longo de sua trajetória, o TCU tem desempenhado um papel significativo nesse processo. Exemplos marcantes incluem a Decisão 430/1992-TCU-Plenário, que identificou falhas graves e baixa eficiência no SCI, especialmente na fiscalização realizada pelas Cissets, e que impulsionou a criação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), então vinculada ao Ministério da Fazenda.

11. Outro marco foi a Decisão 507/2001-TCU-Plenário, que recomendou o reposicionamento da SFC, vinculando-a diretamente à autoridade máxima do Poder Executivo, contribuindo para a

criação da CGU. Já o Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário destacou a necessidade de reposicionar os órgãos de controle militares, subordinando-os diretamente aos seus respectivos Comandantes, evitando sua vinculação a unidades que exerciam atividades de gestão.

12. Atualmente, a Lei 10.180/2001, em seu Título V, organiza o SCI, tendo como órgão central a SFC da CGU, que atua em todos os órgãos do Poder Executivo Federal, com exceção do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa (MD), da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil. No âmbito do MD, a Secretaria de Controle Interno (Ciset-MD) é o órgão setorial responsável pelas atividades de controle interno.

13. O Decreto 92.452/1986, em seu artigo 5º, parágrafo único, atribuiu às Secretarias de Controle Interno (Ciset) de cada Ministério Civil e aos órgãos de competência equivalente as atividades de auditoria contábil e de programas. A atual aplicação do termo ao órgão de controle do MD não reflete plenamente esse histórico, pois, à época, inexistia o Ministério da Defesa. Existiam órgãos de controle interno nos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Essa realidade é evidenciada pela Medida Provisória 480, de 1994, que fazia referência a unidades de controle interno nos ministérios militares.

14. Somente em 1999, com a edição da Lei Complementar 97, as Forças Armadas foram subordinadas ao controle civil, ficando vinculadas ao Ministro de Estado da Defesa, e o Ministério da Defesa foi criado. Atualmente, os órgãos setoriais, como a Ciset-MD, podem ser subdivididos em ‘unidades setoriais’, conforme previsto na Lei 10.180/2001. Essas unidades estão inseridas nas estruturas organizacionais das Forças Armadas, sendo representadas pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar).

15. O CCIEEx foi criado pelo Decreto 7.299/2010 e estabelecido como órgão de assistência direta e imediata ao Comandante do Exército, em substituição à antiga Diretoria de Auditoria, que ficava subordinada à Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF). Esse centro atua como órgão central do Sistema de Controle Interno do Exército (SisCIEEx), sendo responsável por planejar, dirigir, coordenar, controlar e executar as atividades de avaliação, de consultoria e de apuração no âmbito do Comando do Exército, bem como orientar todo o sistema a fim de que suas atividades aconteçam em conformidade com as normas e padrões em vigor.

16. O SisCIEEx também é composto por doze Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx), um em cada Região Militar, os quais têm por finalidade o acompanhamento e a avaliação da gestão de suas respectivas unidades gestoras apoiadas, bem como a prestação de consultoria a elas, de modo a fortalecer a governança do Exército. Sob a perspectiva do controle interno, eles funcionam como ramificações regionais do sistema responsáveis por executar as atividades de auditoria interna governamental sob a direção, coordenação, orientação normativa e supervisão técnica do CCIEEx. Ademais, são subordinados administrativamente à SEF e tecnicamente ao CCIEEx.

17. O CCIMAR foi criado pelo Decreto 7.809/2012, que alterou a estrutura regimental da Marinha a fim de posicionar o controle interno da instituição - a antiga Diretoria de Contas da Marinha, então sob a subordinação da Secretaria-Geral da Marinha - como órgão de assistência direta e imediata ao Comandante da Marinha, em conformidade com o Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário. Em linhas gerais, o CCIMAR é responsável por planejar, dirigir, coordenar e executar as atividades de controle interno no âmbito do Comando da Marinha. Diferentemente do Exército, as atividades de auditoria interna governamental são concentradas no próprio CCIMAR, sem contar com ramificações regionais executoras.

18. O Cenciar também foi criado pelo Decreto 7.809/2012, que estabeleceu a subordinação direta do controle interno da Aeronáutica ao Comandante da Força, o que ensejou a extinção da antiga Subsecretaria de Auditoria, então subordinada à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), órgão gestor da estrutura da Força Aérea Brasileira. Similarmente ao CCIMAR, o Cenciar atua de maneira centralizada, isto é, sem subdivisões regionais e tem por competência o planejamento, a direção, a coordenação e a execução de atividades de controle interno no Comando da Aeronáutica.

19. Por integrarem a estrutura regimental das Forças Armadas, esses centros operam com base na hierarquia e na disciplina, utilizando recursos humanos majoritariamente oriundos da carreira

militar para a realização de auditorias. Servidores civis também compõem a força de trabalho, alguns, inclusive, pertencentes à carreira de controle da CGU.

20. A Lei 10.180/2001 estabelece que a SFC deve realizar supervisão técnica e orientação normativa dos órgãos setoriais. Essa supervisão, conforme o Manual de Orientações Técnicas (MOT), abrange normatização, orientação, capacitação e avaliação do desempenho das unidades que compõem SCI. O objetivo é harmonizar as atuações, promover a adesão a padrões técnicos de referência nacional e internacional e garantir a qualidade dos trabalhos realizados pelas unidades de auditoria interna. Por sua vez, a Ciset-MD deve exercer essas mesmas competências em relação às suas unidades setoriais, conforme os Decretos 5.417/2005, 5.751/2006 e 11.237/2023.

21. Adicionalmente, o Decreto 3.591/2000, em seu artigo 12, define as competências das Cissets, entre as quais se destacam: assessorar o Ministro de Estado nos assuntos relacionados ao SCI e apoiar a supervisão ministerial, conforme os incisos I e V. Analogamente, o art. 12, § 2º, desse mesmo decreto prevê que os controles internos das Forças Armadas devem assessorar os comandantes das respectivas Forças nos assuntos de competência do SCI.

22. Nesta seção, foram apresentados os principais elementos históricos, normativos e organizacionais que caracterizam o SCI, com foco especial nas estruturas de controle interno do MD e das Forças Armadas. Essas informações fornecem um panorama geral sobre os objetos de auditoria, permitindo compreender, entre outros aspectos, os objetivos e competências dos auditados, a relação entre eles e o contexto institucional do presente trabalho. A partir dos próximos tópicos, serão detalhados os achados específicos da auditoria, com análise aprofundada das situações encontradas, das causas identificadas e dos efeitos observados em cada aspecto examinado.

III. Prejuízos à objetividade e à independência

23. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘A Ciset-MD e as unidades setoriais de controle interno atuam, nas estruturas administrativas em que estão inseridos, com independência e autonomia suficientes para garantir a efetividade dos trabalhos de auditoria, prevenindo interferências indevidas, restrições de recursos e pressões hierárquicas que possam comprometer a independência e a objetividade das avaliações?’.

24. O trabalho realizado constatou que o modelo de auditoria interna nas Forças Armadas apresenta riscos significativos à objetividade e à autonomia técnica dos auditores, comprometendo princípios fundamentais da atividade de auditoria interna governamental. A forma como é estruturada a carreira militar, a inexistência de corpo técnico permanentemente dedicado à atividade de auditoria, a alternância de pessoal entre funções de gestão e controle, e a designação de profissionais com vínculos precários com a Administração foram identificados como fatores que prejudicam - na aparência, no mínimo - a imparcialidade e a isenção dos trabalhos. Além disso, a possibilidade de os auditores serem avaliados por gestores auditados gera potenciais conflitos de interesse.

25. Adicionalmente, identificou-se comprometimento da independência e objetividade da auditoria interna no Sistema de Controle Interno do Exército (SisCIEEx), devido à subordinação administrativa dos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx) à Secretaria de Economia e Finanças (SEF), que também exerce funções de gestão. Essa configuração gera potenciais conflitos de interesse, prejudicando a imparcialidade e a credibilidade dos trabalhos de auditoria e está em desacordo com as boas práticas de governança e com o Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário.

III.1. Achado 1: Prejuízos à objetividade e à autonomia dos auditores

26. Características específicas da carreira militar bem como a inexistência de corpo técnico permanente dedicado às atividades de auditoria interna inviabilizam o atendimento pleno a princípio fundamental para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal: a objetividade e a autonomia.

Situação encontrada

27. Conforme explorado no capítulo introdutório deste relatório, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC), como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e responsável pela orientação normativa e supervisão técnica dos órgãos e entidades integrantes do sistema, editou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN CGU 3/2017), o qual alinha as práticas nacionais de auditoria com modelos e boas práticas internacionais.

28. Tal documento tem a finalidade de estabelecer os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal e deve ser observado pelos órgãos e unidades que integram o sistema, entre eles a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) e os centros de controle interno dos Comandos militares. Para que seja proporcionada credibilidade e autoridade à atividade de auditoria interna governamental, a norma estabelece que a atuação dos auditores observe princípios e requisitos éticos, os quais devem ser promovidos por todas as unidades de auditoria interna governamental (UAIG).

29. A objetividade é condição essencial para que a unidade de auditoria interna possa atuar de forma independente e profissional. Esse princípio está ligado à conduta dos auditores frente aos auditados. Ele serve de base para guiar a execução dos trabalhos de auditoria e para respaldar as conclusões e manifestações da unidade auditora. Para isso, é fundamental que os auditores mantenham uma postura imparcial e isenta. Ao tratar do tema, a IN CGU 3/2017, no item 50 (peça 153), ressalta que devem ser evitadas quaisquer situações que denotem conflito de interesses ou que afetem sua objetividade, seja de fato ou na aparência, bem como situações que comprometam seu julgamento profissional.

30. Aspecto interessante da norma, replicado da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (IPPF - *International Professional Practices Framework*) do IIA (*Institute of Internal Auditors*) é a previsão de que não basta a objetividade real, ela também deve estar presente na aparência. Ao tratar do tema, as normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna (peça 147), traduzidas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil, em seu item 1130, intitulado 'Prejuízo à Independência ou à Objetividade', regulam: 'Caso a independência ou a objetividade sejam prejudicadas de fato ou na aparência, os detalhes de tal prejuízo devem ser divulgados às partes apropriadas. A natureza da divulgação dependerá do tipo de prejuízo'.

31. No que se refere ao comprometimento de fato da objetividade, ele foi constatado em respostas ao questionário aplicado pela equipe de auditoria em 28/5/2025 junto aos auditores que pertencem aos quadros das unidades auditadas no âmbito da presente fiscalização, para colher suas percepções a respeito dos diversos riscos relacionados à execução de seus trabalhos e que deram origem às questões de auditoria.

32. Na peça 178 consta o arquivo em formato Excel com as respostas gerado automaticamente da plataforma utilizada para a pesquisa, o Microsoft Forms. As respostas também estão acessíveis na forma de gráficos consolidados no [link](#). Ao todo, 236 auditores responderam ao questionário, sendo 57 do CCIEx, 127 dos CGCFEx, 16 do Cenciar, 31 CCIMAR e 5 da Ciset-MD.

33. Na peça 179 constam todas as perguntas e respostas do questionário apresentadas por tema e segmentadas por órgão de controle. São cinco arquivos no formato Excel, um para cada órgão de controle auditado, CCIEx, CCIMAR, Cenciar e Ciset-MD, e um para os CGCFEx. As respostas, representadas também na forma de gráfico, informam o percentual de incidência de escolha para cada uma das opções de resposta.

34. O questionário baseou-se na escala de Likert, em que são apresentadas declarações sob um tópico específico e os respondentes devem indicar o quão fortemente concordam ou discordam com cada uma delas. Constaram do questionário dez afirmações para medir fatores que poderiam influenciar a objetividade do auditor. Para cada uma delas, havia cinco opções de resposta: concordo totalmente, concordo parcialmente, neutro, discordo totalmente e discordo parcialmente.

35. A seguir serão apresentadas as dez afirmações que constaram do questionário para avaliar fatores com potencial de influenciar a objetividade do auditor. Ao lado de cada uma delas constam dois indicadores. O primeiro totaliza o percentual de auditores que confirmaram, total ou parcialmente, o risco que a afirmação buscou medir - ou seja, considera o somatório das opções concordando totalmente e parcialmente com ela, ou discordando totalmente ou parcialmente dela, a depender da construção de cada afirmação, que pode ser positiva ou negativa quanto à caracterização do risco. O segundo representa o percentual de auditores que adotaram uma posição de indiferença ou abstenção de opinião em relação à afirmação avaliada, isto é, marcaram a opção 'neutro'.

Tabela 1 - Indicadores obtidos acerca das afirmações que avaliaram a percepção dos auditores sobre aspectos relativos a fatores com potencial de influência sobre a objetividade do auditor.

Afirmação	Resultado	Neutros
Os auditores internos do órgão de controle em que trabalho se dedicam integralmente a atividades relacionadas em alguma medida à auditoria interna (avaliação, consultoria e apuração, incluindo eventuais capacitações), de modo que não são designados para atividades que fogem dessa área, como, por exemplo, apuração de processos disciplinares ou crimes militares, fiscalização de contratos, recebimento de bens ou serviços, lançamentos contábeis e atividades de gestão.	37% discordam.	5%
Por ser lotado em um Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército, cujo dirigente máximo acumula funções de gestão e de auditoria interna, minha atuação independente e autônoma nos trabalhos é prejudicada.	31% concordam (percentual calculado somente em relação aos auditores dos CGCFEx).	6%
Auditores são designados para realizar trabalhos de auditoria em órgão/organização militar na qual eram lotados menos de dois anos antes de ingressarem no órgão de controle.	18% concordam.	21%
Nos trabalhos de auditoria, a equipe de auditoria interna tem autonomia para estabelecer o escopo, os objetivos e as questões de auditoria.	14% discordam.	14%
É comum que superiores revisem apenas a forma e a consistência técnica dos trabalhos, sem alterar o conteúdo das conclusões.	11% discordam.	13%
Nos trabalhos de auditoria, posso fazer os devidos registros dos achados de auditoria e das recomendações, desde que embasados tecnicamente, sem temer pressão ou represálias de qualquer tipo.	9% discordam.	10%
Nunca fui pressionado(a) a alterar, suprimir ou atenuar achados relevantes em relatórios de auditoria.	9% discordam.	10%
Na realização de auditorias, sinto que posso abordar temas sensíveis sem receio de retaliações ou desconforto institucional.	9% discordam.	15%
Sinto-me confortável para propor alterações relevantes no escopo das auditorias quando identifico riscos que merecem maior atenção.	8% discordam.	14%
As reuniões de validação de achados são pautadas por argumentos técnicos, sem imposições externas.	3% discordam.	16%

Fonte: autores, a partir das respostas do questionário (peça 178).

36. Os percentuais observados na Tabela 1 mostram que, na média, a percepção geral dos auditores é de negação dos riscos que se buscou avaliar. No entanto, vale ressaltar que a objetividade e autonomia técnica podem estar comprometidas ainda que a percepção média não evidencie isso, daí a importância de detalhar os percentuais de cada afirmação.

37. A afirmação com maior taxa de confirmação de risco (37%) diz respeito ao comprometimento da dedicação exclusiva dos auditores em atividades relacionadas com a área de controle. Ela indica que auditores em exercício podem ter sido designados para a realização de tarefas mais afetas à gestão ou à correição, podendo sujeitá-los a potencial conflito de interesses, o que deve ser evitado, como estabelece o item 50 da IN CGU 3/2017.

38. Os militares em geral, adicionalmente às responsabilidades ordinárias oriundas das funções ocupadas, costumam acumular 'atividades extras' como, por exemplo, apuração de processos disciplinares ou penais militares, fiscalização e gestão de contratos e participação em comissões de recebimento de bens ou serviços. Contudo, esse acúmulo de tarefas pode conflitar com princípios

da área de controle, devendo ser evitado pelo pessoal que migra para essa área.

39. Sobre esse tópico, o Exército estabeleceu, no art. 21 da norma EB10-IG-13.001 ('Instruções Gerais para a Atividade de Auditoria Governamental'), o seguinte (peça 31, p. 57):

Art. 21. Os militares e servidores civis, designados como Auditores Internos Governamentais ou Técnicos em Auditoria, não deverão assumir responsabilidade operacional ou ter autoridade sobre qualquer uma das atividades auditadas. Sendo-lhes, também, vedada a designação como encarregados de inquéritos policiais militares (IPM), perícias, sindicâncias e demais processos administrativos, e a participação em comissões administrativo-disciplinares, como comissões de licitação, de recebimento ou de exame e averiguação de material, de processos administrativos de responsabilização (PAR) e em equipes de exame de pagamento de pessoal, salvo aquelas constituídas no âmbito da própria UAIG.

40. O dispositivo está convergente com o preconizado pela CGU na IN CGU 3/2017. Todavia, na prática, 44% dos auditores internos do CCIEx e 43% dos auditores dos CGCFEx confirmaram o risco referente à afirmação, evidenciando possível não aplicação da norma. Não foram identificadas normas similares nos demais centros de controle interno.

41. A afirmação com a segunda maior taxa de confirmação (31%) trata do posicionamento dos CGCFEx na estrutura organizacional do Exército. Esse tema será abordado no achado seguinte em virtude da relevância da matéria.

42. Não obstante o percentual de incidência do risco mais baixo nas demais afirmações, deve-se ponderar a elevada sensibilidade das declarações contidas no questionário, as quais objetivaram colher dos auditores internos suas percepções sobre aspectos organizacionais relacionados à objetividade e à autonomia técnica nos trabalhos de auditoria. Há o risco de respondentes não terem sido sinceros quanto a algumas afirmações mais sensíveis, devido à desconfiança quanto à preservação do sigilo das respostas e o receio de serem prejudicados.

43. Sobre isso, além de incluir respostas baseadas na escala de Likert, o questionário aplicado pela equipe de auditoria possibilitou aos respondentes o registro de comentários julgados pertinentes sobre o assunto. Embora alguns respondentes tenham afirmado haver objetividade e autonomia técnica em seus trabalhos, outros divergiram, de modo que vale trazer algumas das declarações feitas, todas de militares do Exército (peça 178):

‘Comentário: Não temos autonomia para escrever os relatórios, por ser feito uma revisão pelo auto [sic] comando, e atenuado os achados.

Comentário: A independência e autonomia é relativa. Até existe na fase de execução dos trabalhos, todavia, quando se aproxima dos procedimentos apuratórios, que se começa a vislumbrar a possibilidade de responsabilização, aí começam a surgir ‘orientações’ estilo ‘deixa disso’.

Comentário: Para que haja independência e autonomia plena do auditor na execução dos trabalhos de auditoria, estes não podem estar subordinadas ao Órgão que realiza gestão.’

44. Ante o exposto, considera-se que foram obtidas evidências do comprometimento, de fato, da objetividade e da autonomia dos auditores. Como se trata de avaliação que pode ser subjetiva, quando o próprio auditor diz que há conflitos de interesse que o impedem de atuar de forma aderente a esses princípios - o conflito ocorreu. Do ponto de vista objetivo, a equipe de auditoria entende haver vários fatores institucionais que contribuem para o prejuízo desses princípios - na aparência -, configurando pontos a serem aprimorados. Esses fatores serão detalhados nos subtítulos seguintes do presente achado.

45. Sobre riscos envolvendo o questionário e os dados estatísticos colhidos, é necessário informar que ele foi aplicado mediante solicitação da equipe de auditoria para que os auditados reunissem todos os auditores internos disponíveis, para os quais foi disponibilizado o formulário eletrônico da pesquisa a ser respondido simultaneamente por todos em tempo fixado. Como a coleta de dados foi feita com a anonimização dos respondentes, não foi possível averiguar se todos eles são, de fato, auditores.

Das causas: características específicas da carreira militar

46. A carreira militar é regulada por diplomas próprios, que lhe conferem forma de organização e funcionamento diversa da verificada na maioria das carreiras do serviço público civil. Embora também estruturada em níveis a serem alcançados por meio de progressões na carreira mediante

avaliação de desempenho, como ocorre no âmbito civil, a carreira militar tem como diferencial a existência de patentes, que ordenam a autoridade em níveis diferentes dentro da estrutura da Forças Armadas (Lei 6.880, art. 14, § 1º). Elas refletem a posição hierárquica e atribuem aos seus detentores o exercício de funções que são específicas e exclusivas a cada uma delas. De forma que um coronel, por exemplo, não pode exercer atribuições de tenente e vice-versa, sendo vedada também a possibilidade de retorno a patentes anteriores.

47. A progressão para as patentes mais elevadas é limitada por falta de vagas, havendo necessidade de processo seletivo. O total de oficiais gerais de cada Força Armada oscila em torno de 0,5% a 1% do efetivo de oficiais de carreira. Com relação a cursos que constituem requisito obrigatório para se alcançar os últimos postos da carreira, não há vagas para todos. Cite-se como exemplo o Curso de Altos Estudos Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), necessário para promoção a oficial general. Conforme informado no DIEx 3757-SA4/AGE/DECEx (peça 63), 751 oficiais se inscreveram para o processo seletivo de 2024, tendo sido aprovados apenas 162. Além disso, a ascensão funcional implica a assunção de prerrogativas, direitos e deveres que dão prestígio, *status*, poder e melhores remunerações.

48. Nas carreiras do serviço público civil, a progressão funcional envolve, entre outros aspectos, a diferenciação de remuneração e maior grau de responsabilidade entre cada nível, sem exclusividade de funções e atribuições, que em geral são as mesmas ao longo de toda a carreira.

49. As funções de chefia e liderança no serviço público civil são geralmente exercidas por meio da designação temporária para cargos e funções de confiança, ocupados de forma cumulativa com os cargos da carreira, no caso dos servidores efetivos, de modo que a progressão funcional, geralmente, não depende e não é influenciada pelo exercício de funções de comando. É comum, portanto, que um servidor civil em fim de carreira, com histórico de ocupação de diversas posições de liderança ao longo da vida profissional, volte a realizar o mesmo trabalho que um recém-admitido, sendo possível também que venha a ser subordinado a um servidor com menor tempo de serviço.

50. Essas diferenças na estrutura hierárquica das carreiras civil e militar do serviço público, sendo mais flexível e horizontal na civil e mais rígida e verticalizada na militar, fazem com que a avaliação de desempenho, ferramenta comum em ambas e utilizada como critério para progressão funcional, ganhe contornos distintos sob a ótica de seus integrantes. Para o servidor civil, é vista como um meio de avaliação do mérito, enquanto para o militar é encarada também como uma oportunidade de obter vantagens competitivas na disputa por vagas limitadas para promoção e para o usufruto de incentivos da carreira, como cursos, nomeações de comando, missões no exterior e recebimento de medalhas.

51. A promoção dos oficiais das Forças Armadas é regulada pela Lei 5.821/72. Nos termos do art. 4º ela é efetuada com base em três critérios: antiguidade, merecimento e escolha. Há ainda os casos específicos e extraordinários de promoção por bravura e *post mortem*. A diferença entre os três critérios reside basicamente nos níveis hierárquicos em que eles incidem e nos fatores levados em consideração para a promoção.

52. A promoção por antiguidade, nos termos do art. 5º, baseia-se na precedência hierárquica de um oficial sobre os demais de igual posto, dentro da mesma especialidade, definida com base na classificação do militar no curso de formação. A antiguidade é o único critério adotado para promoção para os postos de oficial subalterno (1º e 2º tenente) e intermediário (capitão). No entanto também é adotado, junto com o critério de merecimento, para a promoção aos postos de oficial superior (major, tenente-coronel e coronel, ou, no caso da Marinha, capitão de corveta, capitão de fragata e capitão de mar-e-guerra).

53. As promoções por merecimento, realizadas para os postos de oficial superior, e as por escolha, exclusivas para os últimos postos da carreira (oficiais gerais), levam em consideração o conjunto de atributos e qualidades que distinguem o oficial entre seus pares, avaliados ao longo da carreira, o que possibilita selecionar os oficiais mais credenciados para o desempenho dos altos cargos de comando, chefia ou direção (art. 6º e 7º).

54. Portanto, um aspecto que se observa da sistemática de promoção de oficiais das Forças Armadas é que a partir das promoções para os postos de oficial superior pode ocorrer a situação de oficiais mais antigos na precedência hierárquica serem preteridos por oficiais mais modernos, caso

estes apresentem avaliação de desempenho que os coloquem à frente na fila de prioridades para promoção por merecimento.

55. Conforme art. 14 da Lei, a inclusão em quadro de acesso é condição para promoção com base em qualquer dos três critérios, antiguidade, merecimento ou escolha. E quadros de acesso, nos termos do art. 13, são relações de oficiais organizados por patentes para as promoções, havendo quadros específicos para cada um dos critérios, antiguidade, merecimento ou escolha. Para ingresso em quadro de acesso, o oficial precisa satisfazer os seguintes requisitos: tempo no posto, aptidão física, conceito profissional e conceito moral, sendo esses dois últimos avaliados com base em critérios subjetivos, conforme assevera a Secretaria de Avaliação e Promoções do Comando da Aeronáutica (peça 68, p. 4).

56. Para fins de promoção por merecimento, o art. 31, § 2º, estabelece ainda os seguintes requisitos obrigatórios, entre outros peculiares a cada Força Armada, para inclusão em quadro de acesso, os quais também são avaliados, com exceção da alínea 'd', com base em critérios subjetivos:

- 'a) a eficiência revelada no desempenho de cargos e comissões, e não a natureza intrínseca destes e nem o tempo de exercício dos mesmos;
- b) a potencialidade para o desempenho de cargos mais elevados;
- c) a capacidade de liderança, iniciativa e presteza de decisão;
- d) os resultados dos cursos regulamentares realizados; e
- e) o realce do oficial entre seus pares.'

57. Conforme previsto na Lei, para cada Força Armada foi editado um decreto e normas internas específicas para sua regulamentação, que são bastante complexas (peças 149). Para fins de avaliação de desempenho e valoração do mérito, requisitos utilizados como referência não só para promoções, mas também para o usufruto de benefícios da carreira, as três Forças Armadas fazem uso de critérios objetivos e subjetivos nos seus processos de avaliação do desempenho, que contribuem para a formação de um sistema de pontuação.

58. O Exército, por exemplo, instituiu o sistema do mérito militar (peça 150), que produz uma pontuação com base em três componentes: o rendimento escolar; a valorização do mérito e o perfil individual. O primeiro e o segundo são baseados em critérios objetivos de avaliação. Levam em consideração o desempenho em escolas militares, aptidão física e de tiro, habilitação em idiomas, realização de cursos, nomeações para comando de organizações militares, missões no exterior, medalhas, entre outros.

59. Já o terceiro se ampara no sistema de avaliação de desempenho, com aferições de periodicidade anual. Para a formação do perfil individual, e consequentemente sua pontuação, são consideradas as cinco últimas avaliações de desempenho. Ele é pautado em critérios subjetivos para avaliar aspectos como camaradagem, dedicação, disciplina, iniciativa, integridade, responsabilidade e coragem moral. O resultado dessa avaliação é utilizado para mensurar o 'conceito profissional' e o 'conceito moral' a que alude o art. 14 da Lei 5.821/72, bem como para medir os requisitos listados no art. 31, § 2º, transcritos no parágrafo 56 deste relatório, exigidos para inclusão em quadro de acesso por merecimento.

60. O peso de cada um dos três componentes na pontuação final do mérito militar é igual, 33,3%. A FAB também adota sistemática similar, conforme se observa das normas regulamentadoras de seu processo de promoção e de avaliação do mérito e desempenho (peça 98). Quanto à Marinha, não foi possível avaliar detalhes do seu processo, em razão de não terem sido enviadas informações requisitadas a respeito do tema. Todavia, pode-se inferir que é bem similar aos processos do Exército e da Aeronáutica em razão dos critérios obrigatórios comuns exigidos por lei.

61. Do resumo realizado a respeito do processo de promoção e de avaliação de desempenho nas Forças Armadas, pode-se perceber que, embora se considerem também critérios objetivos, a existência de critérios subjetivos de análise, com peso considerável na pontuação final de avaliação do mérito, submete a sistemática a riscos comuns a processos de avaliação de desempenho de pessoal.

62. Por se basear em percepções, julgamento de valor e impressões pessoais, as avaliações baseadas em critérios subjetivos dão margem a uma maior variabilidade na nota final de avaliação a depender do juízo individual do avaliador. Dessa forma, a avaliação fica sujeita ao perfil do avaliador, que pode ser influenciado por viés pessoal, experiências prévias, simpatia ou antipatia,

cultura organizacional, estilo de liderança etc.

63. A Portaria SECPROM 134/SPROJ, de 8 de outubro de 2024, da Secretaria de Avaliação e Promoções da Aeronáutica, que dispõe sobre o processo de cadastro, avaliação e promoções de oficiais da Aeronáutica (peça 159), trata de algumas dessas distorções, entre elas o ‘efeito halo’, que consiste resumidamente na influência que a impressão global a respeito de determinada pessoa exerce sobre o julgamento de suas características específicas e à consequente tendência a perceber-se apenas aspectos do indivíduo que confirmem aquela impressão. Ele tem origem em opiniões, preconceitos, simpatia e antipatia do avaliador em relação ao avaliado e, por isso, a este pode favorecer ou desfavorecer.

64. Dessa forma, sendo a carreira militar afunilada quanto ao alcance dos níveis hierárquicos mais elevados, quando comparada com a civil, a suscetibilidade das avaliações a tais distorções pode estimular comportamentos dos avaliados que excedam os esperados para o exercício de suas atribuições, os quais podem passar a se preocupar em não apenas desempenhar a contento seus deveres e obrigações, mas também a adotar posturas com vistas a não contrariar interesses pessoais dos avaliadores. Tudo com o objetivo de evitar reflexos negativos em sua avaliação e, consequentemente, perda de pontos que podem fazer a diferença nos processos seletivos a que são submetidos para ascensão funcional.

65. Nesse contexto, problemas detectados em uma auditoria podem ser ignorados caso seja esse o interesse de gestores avaliadores. Tal situação, aliada com o fato a ser explorado adiante de o auditor interno das Forças Armadas poder ser avaliado por gestores por eles fiscalizados, compromete a sua objetividade, pois caracteriza potencial conflito de interesse nos termos definidos na IN CGU 3/2017, abaixo transcrito.

‘**Conflito de interesses:** Situação na qual o auditor interno governamental tem interesse profissional ou pessoal conflitante com o desempenho da auditoria, comprometendo sua objetividade. O conflito pode surgir antes ou durante o trabalho de auditoria e criar uma aparência de impropriedade que pode abalar a confiança no auditor, na UAIG, na Unidade Auditada ou na atividade de auditoria interna. (grifo original)’

66. Cabe ressaltar que os órgãos de controle interno das Forças Armadas também utilizam praças (sargentos e subtenentes/suboficiais) para a realização de atividades típicas de controle interno. Embora a análise a respeito da sistemática de promoção e avaliação de desempenho tenha focado os oficiais, os riscos identificados relacionados aos aspectos subjetivos da avaliação também estão presentes na sistemática de promoção e avaliação de desempenho das praças.

67. Por fim, no que se refere às características das carreiras militares elencadas neste tópico, cumpre ressaltar que a análise não trata da forma como essas corporações se organizam para exercer as atividades finalísticas das Forças Armadas. Trata-se de exame voltado exclusivamente à compatibilidade dessas especificidades com o exercício da atividade de auditoria interna governamental.

Das causas: inexistência de corpo técnico permanente dedicado às atividades de auditoria interna, com alternância dos militares entre funções de auditoria e de gestão em órgãos auditados

68. Nas Forças Armadas não há corpo permanente próprio para o exercício da função de auditoria interna. Seus colaboradores são designados de forma temporária para a atividade e são oriundos da gestão administrativa. Devido à alta rotatividade de pessoal característica da carreira militar, em pouco tempo retornam para as atividades de gestão em unidades auditadas. Tal condição é atípica no serviço público federal e prejudica o atendimento de diversos requisitos estabelecidos para assegurar a qualidade, a efetividade e a credibilidade dos trabalhos de auditoria interna.

69. Com exceção do Ministério da Defesa, da Casa Civil, da AGU e do Ministério das Relações Exteriores, a terceira linha de defesa do Controle Interno Governamental no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal é exercida pela CGU, cujos recursos humanos fazem parte da carreira de finanças e controle, formada por servidores efetivos, estáveis e admitidos por meio de concurso público (Lei 9.625/1998).

70. A existência de corpo técnico específico de servidores para atuar no controle interno, organizados em carreira própria e recrutados mediante concurso público, também é observada na Câmara dos Deputados, (Resolução CD 69/1994, peça 144), no Senado Federal (Lei 12.300/2010 e

Ato da Comissão Diretora 14/2022, peça 145), e no Poder Judiciário (Lei 11.419/2006). De modo que a situação verificada no âmbito das Forças Armadas constitui uma exceção à regra, quando se leva em conta os três Poderes da República no âmbito federal.

71. A respeito do tema, vale notar que, na pesquisa feita pela equipe de auditoria, houve comentários associados à falta de uma carreira específica de controle interno nas Forças Armadas.

‘Comentário: Creio que deveria haver política de retenção de pessoal no sistema de controle interno. As movimentações por motivos de cursos ou transferência por necessidade de serviço impactam a atividade.

Comentário: Sem a criação da carreira de auditoria fica muito lenta a formação de um auditor interno. Se houvesse uma carreira de auditoria no Exército, os militares que estão trabalhando nos CGCFEX seriam movimentados apenas para o CCIEx ou para outro CGCFEX, aproveitando os conhecimentos adquiridos.’

72. Pesquisa similar à realizada na presente fiscalização para coletar a percepção de auditores militares sobre aspectos relacionados às suas atribuições foi identificada em trabalho acadêmico de conclusão de curso feito em 2016 por um integrante do Exército e apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército/Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. O trabalho, intitulado ‘A estrutura do Controle Interno do Exército Brasileiro: o posicionamento hierárquico das inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército e Independência de atuação do Controle Interno’, encontra-se juntado à peça 148 e publicado na Biblioteca Digital do Exército ([link](#), acesso em 23/6/2025).

73. O questionário aplicado foi restrito a auditores pertencentes ao CCIEx e à então 10ª ICFEX, hoje denominada 10ª CGCFEX. As respostas apresentadas no sentido de caracterizar riscos relacionados com a falta de independência e prejuízo à objetividade dos auditores totalizaram percentual que variou de 89% a 100% dos respondentes, conforme se denota do tópico 4 do trabalho, ‘Resultados e discussões’ (peça 148, p. 19-22). Esse trabalho também oportunizou aos respondentes o registro de sugestões de melhorias, algumas delas ligadas ao tópico em análise:

‘Comentário: Ausência de carreira de auditor e nomeação específica funcional. Outras interferências são as múltiplas funções que são assumidas pelos profissionais do controle, entre elas deixar a de controle e ir para a execução das atividades que outrora fiscalizara.

Comentário: Implementar a carreira de auditor na Força, tendo em vista que nova lei que regulamente o art. 74 CF/88 poderia proteger a atividade das interferências e da insegurança funcional.’

74. Portanto, desde 2016, a inexistência de um corpo técnico permanente dedicado às atividades de auditoria interna e a alternância dos militares entre as áreas de gestão e de controle interno são fatores associados pelos próprios auditores a fragilidades na objetividade e na autonomia técnica dos trabalhos de auditoria interna governamental.

75. De forma a avaliar a frequência da rotatividade de pessoal nos órgãos de controle interno das Forças Armadas, foi requisitado o histórico de movimentações na carreira de todos os auditores lá lotados no período entre 2020 e 2025. Com os dados recebidos, foi possível conhecer o tempo de permanência dos auditores em cada uma das organizações militares em que serviram ao longo da carreira, tanto as de gestão quanto as de controle. Em consequência, foi possível calcular medidas de tendência central e de dispersão descritivas da experiência em controle de cada auditor, que considera todas as passagens em órgãos de controle. O total de auditores por órgão de controle considerado foi de: 347 para o SisCIEx (engloba auditores do CCIEx e dos CGCFEX), 78 para o CCIMAR e 71 para o Cenciar. Esses valores consideram as quantidades de auditores a cujos históricos de lotação a equipe de auditoria teve acesso.

Tabela 2 - Medidas de tendência central e de dispersão referentes ao tempo de experiência dos auditores em unidades da área de controle.

Órgão/Sistema	Tempo de controle (em anos)			
	Média	Mediana	Desvio padrão	Coefficiente de variação (desvio padrão/média)
Cenciar	4,1	3,6	2,7	65,85%
SisCIEx	6,2	4,9	5,0	80,65%

CCIMAR	6,2	5,6	5,3	85,48%

Fonte: peça 161 (pública) ou peças 164, 165 e 166 (sigilosas).

76. Os dados revelam um tempo médio baixo em geral, mas com variações significativas - causadas por pessoas que serviram, ou ainda servem, por períodos mais longos e elevam a média para além da mediana. De todo modo, as medianas evidenciam que pelo menos metade dos auditores possuem menos de 5,6 anos de atuação no controle. Isso mostra que, regra geral, a atuação desses militares é voltada para áreas de gestão, mas, por curtos períodos, ocorrem transições temporárias para a área de controle.

77. Para além de afetar o desenvolvimento profissional contínuo, requisito exigido na IN CGU 8/2017 (MOT) para o exercício da atividade de auditoria interna governamental, a ser abordado em tópico específico deste relatório, a alternância dos auditores entre funções de auditoria e de gestão em órgãos auditados cria condição para o surgimento de conflito de interesses. A título exemplificativo, por receio de impacto depreciativo em avaliações de desempenho, um auditor pode deixar de explorar nos trabalhos realizados problemas constatados com potencial de expor negativamente gestores fiscalizados, os quais poderão ser seus avaliadores no futuro.

78. Cumpre destacar que o processamento das promoções, nos termos da Lei 5.821/72, art. 26 e 27, é realizado por um órgão colegiado permanente, denominado 'Comissão de Promoção de Oficiais', composta de diversos oficiais gerais. Entre suas atribuições, está a de avaliar se o oficial preenche ou não os requisitos 'conceito profissional' e 'conceito moral' exigidos para inclusão em quadro de acesso ou lista de escolha (art. 35). Tais requisitos, como já explorado neste relatório, se baseiam também em critérios subjetivos de avaliação.

79. Ou seja, o potencial conflito de interesse na atuação do auditor militar pode se dar em duas ocasiões. Em um primeiro momento, ele decorre da possibilidade de, no futuro, ao ser transferido para uma unidade de gestão, o ex-auditor ter sua avaliação de desempenho realizada por gestor anteriormente auditado. Depois, esse potencial conflito também se estende aos membros da Comissão de Promoção de Oficiais, uma vez que esses membros participam do processo de avaliação de desempenho em um segundo momento, após a atuação dos comandantes das unidades de lotação.

80. Assim, tomando como exemplo a Comissão de Promoção de Oficiais do Exército, que é composta por deztoito gerais, necessariamente gestores, em função da elevada posição hierárquica que ocupam, significa dizer que há potencial prejuízo à objetividade de trabalhos de controle interno realizados junto às organizações militares diretamente chefiadas por aqueles gerais ou subordinadas setorialmente a eles. Ressalte-se que, contrariamente ao setor civil, onde o ocupante de cargo de gestão pode perder a função que exerce, um oficial superior ou general cujos atos de gestão tenham sido mal avaliados pela auditoria interna continuará exercendo responsabilidades de gestão, pois inerentes ao posto que ocupa.

81. Tais situações de potencial conflito de interesse - no mínimo, aparente - poderiam ser mitigadas caso a função de auditoria interna nas Forças Armadas fosse exercida por corpo técnico permanentemente dedicado às atividades de auditoria interna, com avaliações de desempenho dos auditores ao longo da carreira sendo realizadas exclusivamente por gestores dedicados à área. O tema, complexo, é retomado no capítulo VII deste relatório.

Das causas: designação, como auditores internos, de profissionais que possuem vínculos funcionais precários com a Administração

82. A estabilidade do servidor público prevista no art. 41 da Constituição Federal foi instituída com várias finalidades. Ela garante que ele não seja demitido de forma arbitrária, especialmente por motivos políticos. Isso permite que o servidor atue de forma imparcial e técnica, mesmo que as suas ações desagradem autoridades ou grupos de poder momentâneos. Evita, por exemplo, que um novo governo demita servidores apenas por terem sido nomeados por uma outra orientação política (Di Pietro, 2022).

83. Além disso, protege o interesse público em transições de governo ao propiciar a preservação da memória institucional, a continuidade de políticas públicas e a retenção no serviço público de quadros técnicos qualificados e experientes, sendo bastante importante no exercício de funções típicas de Estado, quando o servidor pode ter de atuar contra interesses privados poderosos e até

mesmo contra o próprio governo. A estabilidade, nesses casos, permite que ele exerça suas atribuições com autonomia técnica.

84. Embora não haja definição legal de quais sejam as carreiras típicas de Estado, há um certo consenso na doutrina de que entre elas se incluem as carreiras de controle e fiscalização, justamente por apresentarem como características o exercício de atribuições estatais não passíveis de delegação ou terceirização ao setor privado. A estabilidade, portanto, é enxergada como um instituto que protege o interesse público e a administração pública profissional, não como um privilégio pessoal do servidor.

85. Nesse contexto, totalmente legítimo que nos três poderes da República no âmbito federal haja normas que atribuam o exercício da função auditoria de forma exclusiva a servidores públicos admitidos por meio de concurso público e organizados em carreira específica. Todavia, como já explorado anteriormente, os órgãos de controle interno das Forças Armadas não adotam corpo técnico permanentemente dedicado à atividade.

86. Além disso, conforme mostrado na Tabela 3, foi constatada a designação para a realização de trabalhos de auditoria de profissionais com vínculos funcionais precários com a Administração: militares temporários; militares inativos Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC); e servidores comissionados sem vínculo efetivo. Todos eles possuem em comum como característica a vulnerar sua objetividade a precariedade do vínculo.

Tabela 3 - Quantidade de auditores com vínculo precário que atuaram nos auditados no período de 2020 a 2025.

Órgão/Sistema	Temporários	PTTC	Comissionados sem vínculo efetivo	Universe de auditores
SisCIEEx	64	40	0	383
CCIMAR	2	9	1	74
Cenciar	16	1	0	71
Ciset-MD	0	1	1	14

Fonte: Peças 171 a 175.

87. Os militares temporários são contratados para um período de um ano, prorrogável a critério da Administração Militar, sem que ultrapasse oito anos, contínuos ou não (Lei 4.375/1964). O PTTC, por sua vez, nos termos da Portaria Normativa MD 2/2017 (peça 146), é contratado por período de até dois anos, prorrogável no interesse da administração por períodos consecutivos que não excedam dez anos. Cargos em comissão são condições que também estabelecem vínculos precários, sendo possível o desligamento do servidor a qualquer tempo.

88. Nessas circunstâncias, a objetividade do auditor pode ser comprometida por potencialmente tolher sua capacidade de se manifestar de forma técnica, isenta e imparcial, dada a possibilidade de ele ter seu vínculo funcional com a administração cessado em curto intervalo, sem a necessidade de maiores justificativas, caso atue de forma a contrariar interesses de pessoas com competência de decidir ou de influenciar o seu processo de contratação.

Dos efeitos

89. A perda da objetividade e da autonomia técnica do auditor, princípios imprescindíveis para a prática da atividade de auditoria interna, pode levar à ocorrência de: direcionamento dos trabalhos para setores com menor potencial de gerar atritos e penalizações; atuação com falta de imparcialidade e isenção; e prejuízo à qualidade, à credibilidade e à efetividade dos serviços de auditoria interna.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

90. No presente achado, foi constatado que o modelo atualmente adotado para o exercício da função de auditoria interna nas Forças Armadas apresenta riscos significativos à objetividade e à autonomia técnica dos profissionais designados para essas atividades, princípios fundamentais para o adequado desempenho da atividade de auditoria interna governamental, nos termos do Referencial Técnico da IN CGU 3/2017 e das normas internacionais do IPPF do IIA.

91. Verificou-se que a inexistência de corpo técnico permanentemente dedicado à atividade de auditoria interna nas Forças Armadas, com a designação temporária de militares da área de gestão para a área de controle, compromete a objetividade dos trabalhos tanto de fato quanto na aparência. As avaliações de desempenho, com elevado grau de subjetividade e forte influência na ascensão

funcional dos militares, associadas à possibilidade de os auditores serem avaliados por gestores auditados, geram situações de potencial conflito de interesse que afetam o julgamento profissional e a imparcialidade dos auditores.

92. Além disso, foi constatada a atuação de profissionais com vínculos funcionais precários com a Administração (militares temporários, inativos PTTC, ocupantes de cargos em comissão sem vínculo efetivo), situação que fragiliza ainda mais a independência necessária ao exercício da atividade de auditoria interna, uma vez que esses profissionais não possuem as garantias de estabilidade e proteção funcional associadas ao exercício de funções típicas de Estado.

93. Como boas práticas observadas na administração pública federal, destacam-se as estruturas de controle interno existentes nos três poderes da República, nas quais a auditoria interna é desempenhada por servidores efetivos, admitidos por concurso público e organizados em carreiras próprias de controle, assegurando maior continuidade, desenvolvimento técnico, autonomia e isenção no desempenho de suas atribuições. Tais modelos configuram referência institucional adequada para eventual aperfeiçoamento da estrutura de auditoria interna no âmbito das Forças Armadas, fortalecendo a função de controle e contribuindo para a boa governança e a integridade administrativa.

94. O tratamento das causas que levam ao comprometimento da autonomia técnica e da objetividade dos auditores dos órgãos de controle interno das Forças Armadas não se apresenta como algo trivial, pois pode requerer mudanças de cultura, edição de leis e normas, vontade política e alterações de estruturas organizacionais consolidadas há décadas. Inevitavelmente, as possíveis soluções para resolver o cerne da questão podem demandar tempo considerável de implementação e de transição e envolver diferentes alternativas, todas elas com seus pontos positivos e negativos. No Capítulo VII essas alternativas são analisadas com maior detalhamento.

95. Por ora, considera-se oportuno propor:

a) recomendar aos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, a adoção de mecanismos institucionais que reduzam o risco de conflito de interesses na avaliação de desempenho dos militares que atuam como auditores internos, bem como os seus impactos nos processos de promoção, movimentação e designação para oportunidades inerentes às suas carreiras (cursos, missões no exterior etc.); e

b) recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e à Secretaria de Controle interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que se abstenham de designar, para o exercício de atividades de auditoria interna governamental, militares temporários, inativos PTTC, ocupantes de cargos em comissão sem vínculo efetivo e outros colaboradores com vínculos laborais precários com a administração pública federal.

96. Ao apresentar seus comentários às propostas formuladas, analisados no Apêndice A, as unidades jurisdicionadas questionaram as conclusões da equipe de auditoria, afirmando que os processos de promoção seriam pautados por critérios objetivos e que as decisões colegiadas diluiriam a influência de questões pessoais no processo. Todavia, quando um sistema atribui peso relevante a avaliações de ‘camaradagem’, ‘iniciativa’ ou ‘coragem moral’, ele deixa de ser um sistema puramente matemático e passa a ser subjetivo. Além disso, o fato de o processo ser conduzido por colegiados não elimina a subjetividade, apenas a dilui ou a institucionaliza, mas não torna as avaliações realizadas objetivas e imunes a distorções.

97. Também foram apresentadas medidas que, no seu entendimento, poderiam sanar a situação encontrada pela equipe de auditoria. Sobre o tema, considera-se pertinente registrar que a equipe de auditoria não considera ideal a solução apresentada pelo CCIEx para que nas situações em que o profissional tenha notória especialização técnica, seja realizada contratação prevendo vínculo com extensão mínima de 5 anos, o que, no entendimento desse Centro, mitigaria a precariedade do vínculo laboral.

98. As contratações de PTTC são regidas pela Portaria Normativa 2-MD de 2017, que determina prazo máximo de 2 anos para elas, podendo ser renovadas por dois anos até o limite de dez anos. Logo, a solução proposta demandaria alteração na norma emitida pelo MD, passando a ser aplicável às três Forças e a toda a estrutura da Pasta. Assim, deve haver cuidado para não se utilizar a situação encontrada neste trabalho a fim de enfraquecer controles existentes para evitar o

desvirtuamento dessas contratações, que são também realizadas em outros contextos dentro das Forças, a exemplo dos gestores de projetos estratégicos, de pesquisadores ou de membros do magistério.

99. Ademais, a medida não soluciona plenamente a debilidade identificada. Isso porque, em que pese o conflito de interesses seja parcialmente mitigado ao ampliar o prazo do contrato de 2 para 5 anos, este continua sendo precário. No Exército, há norma disciplinando complementarmente a matéria (Portaria 218/2017 do Comandante do Exército) e prevendo em seu art. 11, II, b, a exoneração *ex officio* desses profissionais a qualquer tempo por interesse da administração. Logo, eventual extensão do prazo previsto no contrato não deve ser compreendida como estabilidade no cargo. A administração militar ainda poderá exonerar ou dispensar o PTTC a qualquer tempo, por conveniência da administração, sem a necessidade de processo administrativo ou justificativa.

100. Quanto à possível solução apontada pela Ciset-MD, a designação de Analistas Técnicos de Justiça e Defesa (ATJD) para realizar atividades de auditoria interna, é importante observar que o *caput* do art. 185 da Lei 15.141/2025 é expresso ao determinar que as atribuições do cargo de ATJD deve respeitar as atribuições privativas de outras carreiras ou cargos no âmbito do Poder Executivo Federal. O cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle - AFFC, que atua na CGU, já tem como atribuição exercer, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Lei 9.625/1998, art. 22, I):

‘as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, da análise da qualidade do gasto público e da avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.’

101. Sob outra perspectiva, o AFFC não tem atribuições de gestão de políticas públicas, ao passo que o cargo de ATJD tem, entre as suas atribuições, a execução de atividades de assistência técnica no planejamento, na coordenação, na implementação e na supervisão de projetos e programas na área de defesa nacional (Lei 15.141/2025, art. 185, I), gerando potenciais conflitos de interesses.

III.2. Achado 2: Subordinação de órgãos de auditoria interna a órgão de gestão.

102. Os CGCFEx, organizações militares integrantes do Sistema de Controle Interno do Exército (SisCIEEx) e responsáveis pela execução de atividades de auditoria interna governamental, são subordinados administrativamente à Secretaria de Economia e Finanças (SEF), órgão com funções típicas de gestão - sobretudo no que tange à execução orçamentária, à administração financeira e à contabilidade. Nesse arranjo organizacional, as unidades responsáveis por executar parte significativa das atividades de controle interno do SisCIEEx, em vez de estarem diretamente ligadas ao Comando do Exército, como preconizam as normas de referência e as boas práticas, estão subordinadas a um dos principais auditados, o que implica prejuízo potencial à independência do SisCIEEx.

Situação encontrada

103. Em 2009, trabalho realizado pelo tribunal para levantar informações a respeito da atuação dos órgãos de controle interno do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a avaliar sua compatibilidade com as normas de auditoria interna e com boas práticas de governança, abordou novamente o tema da independência de unidades de controle interno. Essa fiscalização utilizou como critérios normas e padrões nacionais e internacionais relacionados com auditoria, controle interno e governança, entre elas: as Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna do IIA; estudos sobre governança no setor público realizados pela (IFAC); Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC; e Resolução CFC 986/2003, que aprova as NBCT 12, que tratam do exercício da Auditoria Interna.

104. Uma das constatações do trabalho foi risco potencial à independência de algumas unidades de controle interno fiscalizadas por não estarem ligadas diretamente aos dirigentes máximos do órgão auditado. Foi verificado, no caso do Exército, que as atividades de auditoria e de controle interno eram realizadas pela SEF, unidade da estrutura organizacional que também acumula competências de execução orçamentária, administração financeira e contabilidade.

105. Tal situação foi considerada incompatível com as boas práticas por dar margem ao surgimento de conflitos de interesse, caracterizados pela possibilidade de auditores fiscalizarem atividades de

gestão realizadas por servidores integrantes da própria unidade e do próprio superior hierárquico. Ela violava o item 1100 das Normas Internacionais de Auditoria Interna do IIA vigentes à época, que previa que ‘a atividade de auditoria interna deve ser independente e os auditores internos devem ser objetivos na execução de seu trabalho’, bem como previsão contida no estudo *Governance in the Public Sector* do IFAC, que orienta a independência operacional da auditoria interna em relação à gerência da organização.

106. Em consequência, por meio do Acórdão 1.074/2009-Plenário, foi recomendado aos dirigentes máximos dos órgãos de ocorrência do problema explorado que reposicionassem hierarquicamente suas unidades de controle interno para que lhes fossem diretamente subordinadas. Em atendimento à recomendação, no caso do Exército, foi editado o Decreto 7.299/2010, alterando o Decreto 5.751/2006, que trata da sua estrutura regimental, para criar o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), vinculado diretamente ao comandante como órgão de assistência direta e imediata.

107. Todavia, apenas o CCIEEx, organização central do SisCIEEx, foi reposicionado. Parte significativa da estrutura de controle interno do Comando do Exército, as então denominadas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), braço executivo da função auditoria interna junto à administração direta da força singular, continuou subordinada administrativamente à SEF. A partir de 2021, com a edição da Portaria-SEF/C Ex 154/2021 (peça 59), as ICFEx deram lugar aos CGCFEx, cujas competências e atribuições não sofreram alterações com impacto no mérito do tema em análise.

108. Conforme consta do art. 1º do seu Regimento Interno (peça 59), os CGCFEx, têm a missão de acompanhar e avaliar a gestão de suas unidades gestoras apoiadas (UGA), bem como prestar consultoria a estas. Nos termos do parágrafo único daquele artigo, ‘são unidades setoriais de gestão, contabilidade e controle interno, diretamente subordinados à Secretaria de Economia e Finanças (SEF)’. Essa justaposição da auditoria interna a outras atividades, todas subordinadas a uma secretaria tipicamente de gestão, compromete - na aparência, no mínimo - a objetividade e a independência dos auditores.

109. Os CGCFEx possuem três seções finalísticas: Seção de Acompanhamento da Gestão e Consultoria (1ª Seção), Seção de Avaliação da Gestão e Apuração (2ª Seção) e Seção de Contabilidade (3ª Seção). Em uma primeira leitura, as duas primeiras seções parecem exercer atividades de auditoria interna governamental, pois avaliações e consultorias são atividades elencadas na IN CGU 3/2017 e trabalhos de avaliação e acompanhamento da gestão são listados como atividades de auditoria interna na Portaria C Ex 1.523/2021, art. 11.

110. Ao se manifestar sobre o tema, porém, a SEF alega que a 1ª e a 3ª Seções se reportam a ela e à 2ª Seção ao CCIEEx (peça 64). Infere-se, pois, que as consultorias prestadas pela 1ª Seção dos CGCFEx não deveriam ser confundidas com aquelas previstas nas normas da CGU e estariam mais próximas da atividade de gestão. Adicionalmente, a 3ª Seção possui competências afetas ao Sistema de Contabilidade Federal, entre elas, realizar atividades de setorial de contabilidade das UGA, efetuar registros contábeis nas UGA quando necessário e registrar a conformidade contábil (art. 13, incisos I, VIII e XIII, do Regimento Interno dos CGCFEx).

111. Diante da situação encontrada, buscou-se junto ao CCIEEx informações a respeito de medidas adotadas para evitar que militares responsáveis pelas atividades de auditoria interna tenham sua independência e autonomia prejudicadas em razão da multiplicidade de atribuições dos CGCFEx. O Subsecretário de Economia e Finanças esclareceu que a solução encontrada foi a institucionalização da dupla subordinação dos auditores lotados nos centros, administrativa em relação à SEF e técnica ao CCIEEx (peça 64).

112. Além disso, foi informado que as competências de gestão sobre as organizações militares vinculadas aos CGCFEx se restringiriam a assessoramento e orientação técnica sobre assuntos relacionados à administração do Exército, sendo vedada aos seus titulares a realização de quaisquer atividades que caracterizem ato de gestão nas unidades gestoras apoiadas. Adicionalmente, arguiu-se que as atribuições finalísticas dos CGCFEx são exercidas por meio de suas seções especializadas, existindo apenas um vínculo técnico entre o chefe da unidade e a gestão das OM apoiadas. Reconhecendo que essa configuração da subordinação dos auditores aos chefes dos CGCFEx não representa o modelo ideal, concluiu-se afirmando que ainda não foram identificados

prejuízos ao conceito profissional, à independência e à autonomia funcional dos auditores (peça 115)

113. Consideram-se improcedentes os argumentos apresentados, pois as alegações não afastam o risco de prejuízo à objetividade do auditor e à independência do órgão de controle interno, princípios inafastáveis para se garantir a efetividade e a credibilidade da função auditoria interna. Ainda persistem os fundamentos que motivaram a recomendação do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário de reposicionamento do órgão de controle, que também encontram respaldo nos itens 47 e 48 da IN CGU 3/2017, posteriormente editada, os quais tratam da capacidade da UAIG de desenvolver trabalhos de maneira imparcial, livre de interferências, e da necessidade de que se reporte, se comunique e interaja com nível da unidade auditada que lhe permita cumprir com suas responsabilidades.

114. O fato de as atribuições dos CGCFEx quanto à gestão das unidades gestoras apoiadas não envolver participação direta em atos de gestão de seus dirigentes não afasta o potencial conflito de interesse que surge com a atuação do auditor perante a fiscalização de atos cuja formação pode ter contado com a participação de servidores do centro, incluindo o Chefe do CGCFEx.

115. A subordinação administrativa também esbarra em pontos sensíveis à carreira militar dos auditores internos: a avaliação de desempenho, importante critério para a promoção e o acesso a oportunidades ao longo da carreira. Em que pese a subordinação técnica ao CCIEx, a avaliação de desempenho dos auditores, que está diretamente ligada à execução técnica dos trabalhos, fica por conta dos chefes dos CGCFEx, os quais respondem à SEF. Logo, esse arranjo institucional cria condições para possíveis interferências indesejadas de auditados em atividades de auditoria, mais uma disfuncionalidade resultante do posicionamento desses centros sob a tutela da SEF.

116. Outro ponto sensível à carreira dos militares é sua movimentação de ofício, no interesse do serviço, para diferentes partes do território nacional. Aquela relativa a militares do CCIEx é regida pela Portaria C Ex 2393/2024, ficando a cargo do Gabinete do Comandante do Exército. Militares ligados aos CGCFEx, por sua vez, têm a sua movimentação regida pelas normas gerais que tratam do tema no Exército, havendo maior possibilidade de influência da SEF no processo.

117. Por fim, em contraponto à alegação de que a forma atual de organização e funcionamento dos CGCFEx não acarretaria prejuízo à elaboração dos conceitos profissionais e à independência e autonomia funcional dos auditores, o questionário aplicado no âmbito da presente fiscalização para colher percepções dos auditores a respeito dos riscos mapeados também explorou de forma específica esse arranjo organizacional atípico na administração pública federal. 31% dos 127 auditores dos CGCFEx respondentes concordaram (11% totalmente e 20% parcialmente) com a seguinte afirmação:

‘Por ser lotado em um Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército, cujo dirigente máximo acumula funções de gestão e de auditoria interna, minha atuação independente e autônoma nos trabalhos é prejudicada.’

118. Além de receber respostas na escala de Likert, o mencionado questionário aplicado pela equipe de auditoria possibilitou aos respondentes que fizessem comentários sobre as assertivas avaliadas. Entre os comentários realizados sobre o tema em análise, constam críticas à ligação funcional de auditores com a gestão e ao fato de a subordinação dos auditores não ser restrita ao CCIEx. Também se contestou o fato de que o regimento interno da SEF estabelece que lhe cabe encaminhar à Diretoria de Controle de Efetivo e Movimentações as propostas de movimentação de pessoal para servir na SEF/OM e nos CGCFEx, o que denotaria a possibilidade de interferência da gestão sobre os militares que integram o SCI.

119. Manifestações semelhantes contam no trabalho acadêmico mencionado anteriormente e juntado à peça 148, quando auditores entrevistados disseram haver prejuízo à independência na atuação do controle interno, decorrente do posicionamento hierárquico das então existentes ICFEx frente à SEF.

Das causas

120. Entende-se que o cumprimento parcial do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário pelo Comando do Exército decorre de interpretações apresentadas em suas manifestações. A instituição entende que a dupla subordinação dos auditores lotados nos CGCFEx, administrativa à SEF e técnica ao CCIEx, e este subordinado diretamente ao Comandante do Exército, seria suficiente para garantir

uma atividade de auditoria interna independente e autônoma (peça 64).

121. Essas interpretações estão equivocadas, como denotam diversos aspectos apontados na situação encontrada. Adicionalmente, exame dos Planos Anuais de Atividades de Auditoria (PAAA) elaborados pelos CGCFEx permitem constatar que parte dos trabalhos de auditoria de avaliação planejados é executado pela 1ª Seção do CGCFEx (peça 120), o que fragiliza o argumento apresentado pela SEF de que haveria uma clara segregação de funções entre as subdivisões dos CGCFEx. Além disso, aspectos caros aos auditores - como as avaliações de desempenho e as movimentações, por exemplo - e à organização - recursos para a realização de atividades - dependem do Chefe do CGCFEx, o qual está subordinado aos comandos e diretrizes da SEF, que se encontra um escalão abaixo do dirigente máximo do Comando do Exército. Portanto, há condições para que auditados exerçam influência sobre a independência e a autonomia das atividades de auditoria interna governamental.

122. Neste sentido, é importante mencionar que a Aeronáutica extinguiu a Subsecretaria de Auditoria que integrava a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica e criou o Cenciar diretamente subordinado ao Comandante da Aeronáutica, elevando todas as instâncias de auditoria para mais próximo da alta administração. Na mesma linha, a Marinha extinguiu a antiga Diretoria de Contas da Marinha, subordinada à Secretaria-Geral da Marinha, e criou o CCIMAR diretamente vinculado ao Comandante da Força.

123. O Comando do Exército, por outro lado, criou o CCIEx, mas manteve estrutura significativa da auditoria interna com vinculação inalterada à SEF. Neste sentido, é mister reconhecer que o rearranjo requerido para garantir uma atuação independente e autonomia pode exigir maior esforço administrativo e rearranjo organizacional de maior envergadura, o que pode ter também influenciado o processo decisório do Comando do Exército.

Dos efeitos

124. Como efeitos da ausência de independência institucional plena dos órgãos que integram o SisCIEEx, bem como do comprometimento da objetividade do auditor com sua subordinação administrativa a órgão fiscalizado, pode ocorrer atuação com falta de imparcialidade e isenção e prejuízo à qualidade, à credibilidade e à efetividade dos serviços de auditoria interna.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

125. A análise realizada identificou situação que compromete a independência, a objetividade e a efetividade da auditoria interna no âmbito do Comando do Exército, em decorrência da manutenção de parte da estrutura do controle interno (os CGCFEx) subordinada administrativamente à SEF, órgão que também exerce funções de gestão. Essa configuração organizacional conflita com as boas práticas nacionais e internacionais de governança e auditoria, além de contrariar recomendação expressa do Acórdão 1.074/2009-Plenário do TCU, que determinou o reposicionamento hierárquico completo das unidades de auditoria interna, vinculando-as diretamente ao dirigente máximo da instituição.

126. Apesar da criação do CCIEx e da alegação de dupla subordinação, persistem conflitos de interesse, pois os auditores continuam sendo avaliados por chefias com atribuições gerenciais, o que pode constranger sua atuação. Além disso, a subordinação à SEF confere maior influência desta nos recursos orçamentários disponíveis à atividade de auditoria interna.

127. Não se pode olvidar que a situação encontrada ocorre há décadas e a mudança necessária para regularizá-la deve levar esse aspecto em consideração, bem como a necessidade de planejamento adequado para se evitar problemas com alterações estruturais que demandam providências em diversas áreas de gestão do Comando do Exército que serão afetadas com a medida. Por essa razão, necessário que haja prazo razoável para a adoção das medidas requeridas para solução do problema o exposto.

128. Após comentários do gestor sobre a proposta de encaminhamento formulada no relatório preliminar, foram feitas alterações no seu teor, conforme análise contida no Apêndice A, o que inclui a alteração prazo inicialmente proposto, bem como a inclusão de critérios para o seu embasamento.

129. Trata-se do art. 18, I, do Decreto 9.203/2017, segundo o qual a atividade de auditoria interna governamental deve seguir esses padrões internacionais. As 'Normas Globais de Auditoria Interna' do IIA, publicadas em 2024 (peça 394), ao tratar de salvaguardas à objetividade (norma 2.2),

mencionam o prejuízo à objetividade decorrente de situações em que as avaliações de desempenho e a remuneração dos auditores são influenciadas principalmente por *feedbacks* da gestão da atividade sob revisão. A norma 7.1 do documento exige que o chefe da auditoria interna esteja posicionado em um nível na organização que permita que os serviços e responsabilidades de auditoria interna sejam executados sem interferência da gestão.

130. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) determinar ao Comando do Exército, com base no art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, nos itens 47 e 48 da IN SFC 3/2017, no art. 18, I, do Decreto 9.203/2017 e nas Normas Globais de Auditoria Interna do Instituto dos Auditores Internos (IIA) de 2024 - normas 2.2 e 7.1, que, no prazo de 3 anos, promova a completa desvinculação administrativa e operacional de atividades de auditoria interna do Sistema de Controle Interno do Exército em relação à SEF, vinculando-as exclusivamente ao CCIEx, de modo que elas sejam exercidas por unidades integrantes de sua estrutura organizacional.

IV. Relações Institucionais

131. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘A Ciset-MD e os controles internos das Forças possuem mecanismos eficazes para garantir a conformidade com as orientações normativas, a efetividade da supervisão técnica e a uniformidade dos processos, de modo a assegurar o adequado funcionamento do sistema de controle interno e a aderência a padrões internacionais?’.

132. Ela buscou averiguar os riscos relacionados ao alcance da Ciset-MD no que se refere à fiscalização de organizações militares sob a tutela do MD, bem como os riscos referentes à ineficácia da supervisão técnica e da orientação normativa a cargo dela. Ou seja, a presente questão aborda a relação entre os componentes do controle interno e a padronização das suas respectivas metodologias de trabalho.

133. Sobre o tema, os Comandos militares fazem parte da estrutura regimental do MD, logo, se encontram na área de atuação da Ciset-MD, definida na Lei 10.180/2001. Porém, apesar de possuir competência legal, o órgão não fiscaliza as Forças Armadas, tampouco influencia os planejamentos das atividades de auditoria interna elaborados pelas unidades de controle interno dos Comandos militares.

134. A informação adquire relevância ao se constatar que os Decretos que definem as estruturas regimentais das Forças Armadas, neles inserindo os centros de controle internos militares, determinam que estes estão sujeitos à supervisão técnica e à orientação normativa da Ciset-MD, que, todavia, não exerce essas competências a contento.

IV.1. Achado 3: A Ciset-MD não fiscaliza as Forças Armadas nem toma conhecimento dos resultados das fiscalizações realizadas pelos respectivos órgãos de controle interno

135. Apesar de as Forças Armadas integrarem a estrutura organizacional do Ministério da Defesa, área de atuação da Ciset-MD definida na Lei 10.180/2001, o órgão setorial não fiscaliza os Comandos Militares. Ademais, ele não participa efetivamente da definição de prioridades para o planejamento das ações de controle realizadas pelas unidades setoriais de auditoria interna, tampouco toma ciência dos resultados das fiscalizações por elas realizadas.

Situação encontrada

136. Conforme o art. 21 da Lei 10.180/2001, o SCI compreende as atividades de avaliação da execução de programas do governo e dos orçamentos federais, do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da gestão dos administradores públicos federais, utilizando a auditoria e fiscalização como instrumentos. A SFC, na condição de órgão central do SCI, atua sobre todos os órgãos do Poder Executivo Federal, ressalvados o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, a Advocacia-Geral da União e a Casa Civil, os quais possuem suas respectivas Secretarias de Controle Interno (Ciset), órgãos setoriais responsáveis pelas atividades de controle interno no âmbito de cada uma dessas pastas ministeriais (art. 22, §§ 1º a 3º, da Lei 10.180/2001). Dessa forma, a CGU não alcança a estrutura do MD no que tange às atividades de controle interno, que ficam a cargo da Ciset-MD. Contudo, ressalte-se que esse órgão setorial está sujeito à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central (art. 22, § 5º, da Lei 10.180/2001).

137. O art. 12, caput, do Decreto 3.591/2000 define as competências das Ciset, entre as quais vale

menção: assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de competência do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e apoiar a supervisão ministerial (incisos I e V). Esse dispositivo, ao estabelecer outras competências tipicamente ligadas à atividade de controle interno, faz referência aos incisos IX a XXV do art. 11 do mesmo decreto, os quais tratam de competências do órgão central do SCI, entre elas: planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de controle interno de suas unidades administrativas; avaliar o cumprimento das metas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentária; avaliar a execução dos orçamentos federais; fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo; realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados; realizar auditorias e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais; e apurar atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes na utilização de recursos públicos federais (respectivamente, incisos XI, XVI, XVII, XVIII, XXII, XXIII e XXV).

138. As competências dispostas no art. 12 do Decreto 3.591/2000 se aplicam no âmbito da jurisdição de cada órgão setorial, o que, no caso da Ciset-MD, compreende os órgãos do MD, conforme disposto no art. 10, caput, do Decreto 11.337/2023:

‘Art. 10. A Secretaria de Controle Interno, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, orientado e supervisionado pela Controladoria-Geral da União, **com atuação nos órgãos do Ministério**, compete: (grifo nosso)’

139. Nesse sentido, tendo em vista que as Forças Armadas são órgãos da estrutura regimental do MD, expressamente listadas no art. 2º, inciso VII, do Decreto 11.337/2023, elas pertencem à área de atuação da Ciset-MD. Porém, a equipe de auditoria constatou que esse órgão setorial, embora tenha competência para tal, não as fiscaliza.

140. Com efeito, a Comissão de Controle Interno do Ministério da Defesa (CCI/MD), em sua 54ª reunião ordinária, realizada em 11/3/2019, deliberou por unanimidade que a Ciset-MD tem como área de jurisdição os órgãos do Ministério da Defesa, conforme sua estrutura organizacional prevista em decreto, e que os centros de controle interno das Forças Armadas têm atuação nos órgãos e nas entidades vinculados à própria Força. O desempenho de atividades de auditoria interna pela Ciset-MD em órgãos jurisdicionados aos centros de controle interno das Forças, porém, teria caráter excepcional e deveria ser precedido de solicitação ao dirigente máximo do respectivo centro (peça 163).

141. A CCI/MD é um órgão colegiado formado pelos titulares das unidades setoriais das Forças e pelo Secretário da Ciset-MD. As competências desse colegiado encontram-se previstas no art. 8º do Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa 12/2019 do MD) e incluem: avaliar e propor critérios de definição de prioridades para o planejamento das ações de controle; fomentar e demandar estudos e pesquisas relativos ao controle interno; e examinar e decidir sobre matérias controversas (incisos IV, V e VI). O art. 10º, § 1º, do Decreto 11.337/2023 prevê que compete à CCI/MD o exercício da integração e da orientação das ações de controle dos centros de controle interno das Forças.

142. O funcionamento desse colegiado é detalhado no seu regimento interno, aprovado pela Instrução Normativa 1/CISET/MD, de 2020. As decisões são tomadas por maioria de votos dos presentes e o titular da Ciset-MD decide em caso de empate. O colegiado tem por finalidade promover a integração, a homogeneização e o aperfeiçoamento das atividades de auditoria interna (arts. 1º, 2º, 4º e 9º).

143. Instada a esclarecer o embasamento da decisão da comissão, a Ciset-MD argumenta o seguinte:

‘nos termos do art. 10 do Decreto 11.337, de 1º de janeiro de 2023, a CISET-MD possui atuação nos órgãos do Ministério da Defesa, os quais encontram-se listados nos incisos I a VI do art. 2º do mesmo Decreto. **As Forças Armadas apresentadas no inciso VII do mesmo artigo, apesar de comporem a estrutura do Ministério da Defesa, possuem uma categorização excepcional** por serem qualificadas como UAIG desta CISET, que estão situadas na 3ª linha de defesa e com atuação jurisdicionada aos seus respectivos Comandos Militares. (grifo nosso)’

144. Entende-se que a argumentação é falha, pois os Comandos integram a estrutura regimental do Ministério da Defesa sem que conste, no art. 2º do Anexo I do Decreto 11.337/2023, qualquer

distinção em relação aos demais órgãos.

145. Considerando a limitação de acesso da Ciset-MD deliberada pela CCI/MD, a equipe de auditoria solicitou o fornecimento de requerimentos desse órgão setorial aos chefes dos centros de controle interno das Forças para o exercício de atividades de auditoria interna governamental em órgãos dos comandos militares desde 2019, ano de realização da 54ª reunião da CCI/MD. Em sua resposta (peça 55), a Ciset-MD informa que não foram verificados fatos específicos que motivassem essas solicitações.

146. A Ciset-MD mantém em seu sítio de internet um repositório de relatórios resultantes das suas ações de avaliação ([link](#), acesso em 15/7/2025). Consulta à lista de trabalhos realizados permite constatar que não foram realizadas auditorias pelo órgão setorial de controle interno nas Forças Armadas, evidência que suporta o presente achado.

147. A fim de aprofundar o exame, a equipe de auditoria buscou averiguar se o órgão setorial sugere objetos de interesse a serem fiscalizados ou, no mínimo, toma conhecimento de trabalhos realizados pelos centros de controle interno. Entretanto, identificou-se que a Ciset-MD não participa efetivamente da definição de prioridades para o planejamento das ações de controle realizadas pelas unidades setoriais de auditoria interna, tampouco toma ciência dos resultados das fiscalizações.

148. Com efeito, a Ciset-MD informou que, em consonância com normas da CGU, atua em três processos de trabalho dos centros de controle interno das Forças: avaliação do PAINT, avaliação do RAIN e nos Programas de Gestão e Melhoria da Qualidade. Todavia, o órgão afirmou não receber os resultados de auditorias realizadas (peça 90).

149. A avaliação dos PAINTs envolve discutir aspectos de priorização dos objetos que serão auditados pelos centros. Contudo, como será detalhado no achado seguinte, a Ciset-MD não entra no mérito dessa discussão, pois entende não possuir competência para tal.

150. Sobre os RAINs, trata-se de documento que apresenta informações sobre a atuação do órgão de controle interno, confrontando as atividades planejadas com aquelas efetivamente realizadas ao longo do exercício de referência. Posto de outra forma, não são registrados nos RAINs achados relevantes decorrentes das auditorias, apenas dados a respeito da realização, ou não, da fiscalização. Informações mais detalhadas sobre os objetos de auditoria são reportadas nos relatórios de auditoria, os quais não são acessados pela Ciset-MD.

151. Os centros de controle interno militares foram instados a apresentarem esclarecimentos sobre a fiscalização de projetos estratégicos e o envio dos resultados à Ciset-MD. O Cenciar informou que realizou trabalhos envolvendo os principais programas/projetos estratégicos da Aeronáutica, porém, os seus resultados não foram encaminhados à Ciset-MD ou ao MD (peça 96). O CCIMAR e o CCIEx apresentaram informações semelhantes, argumentando que os trabalhos de auditoria sobre projetos estratégicos não decorreram de solicitações diretas do Ministério da Defesa ou da Ciset-MD, e, por essa razão, seus resultados não foram formalmente transmitidos a esses órgãos (peças 110 e 115).

Das causas

152. A Ciset-MD não fiscaliza as Forças Armadas em virtude do entendimento - compartilhado, inclusive, pelos centros de controle interno dos Comandos Militares - no sentido de que ela não possui competência concorrente sobre as organizações militares do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

153. Ao realizar a supervisão técnica das atividades planejadas e realizadas pelas suas unidades setoriais, a Ciset-MD utiliza planilhas de avaliação adotadas pela CGU. A equipe de auditoria obteve acesso às relativas aos PAINTs elaborados pelos centros de controle interno das Forças para os exercícios de 2022 a 2025 (peças 42 a 45) e para os RAINs de 2022 e 2023 (peças 40 e 41).

154. Na tabela que segue, é reproduzido o preenchimento de parcelas da planilha de avaliação referente ao PAINT do Cenciar para o exercício de 2025.

Tabela 4 - Parcela de interesse da avaliação da Ciset-MD sobre o PAINT 2025 do Cenciar.

Apropriação de informação do PAINT pela Unidade de Supervisão Técnica	Avaliação	Encaminhamentos
Há duplicidade de trabalhos	Não	A Unidade de Supervisão Técnica (CISSET-)

previstos no PAINT da UAIG em relação ao planejamento da Unidade de Supervisão Técnica?	Avaliado	MD) não possui competência concorrente sobre as unidades jurisdicionadas e sobre o respectivo universo auditável dos Centros de Controles dos Comandos Militares.
Há oportunidade de coordenação e/ou execução compartilhada de trabalhos com a UAIG sob supervisão?	Não Avaliado	A Unidade de Supervisão Técnica (CISSET-MD) não possui competência concorrente sobre as unidades jurisdicionadas e sobre o respectivo universo auditável dos Centros de Controles dos Comandos Militares.
É recomendável a inclusão ou a exclusão de serviços de auditoria no planejamento da Unidade de Supervisão Técnica em função do PAINT sob supervisão?	Não Avaliado	A Unidade de Supervisão Técnica (CISSET-MD) não possui competência concorrente sobre as unidades jurisdicionadas e sobre o respectivo universo auditável dos Centros de Controles dos Comandos Militares.

Fonte: peça 45, p. 86-87.

155. A seguir, a título exemplificativo, reproduz-se também o preenchimento de parcela da planilha de avaliação referente ao RAIINT do CCIEEx relativo ao exercício de 2023.

Tabela 5 - Parcela de interesse da avaliação da Ciset-MD sobre o RAIINT 2023 do CCIEEx.

Apropriação de informação do PAINT pela Unidade de Supervisão Técnica	Avaliação	Encaminhamentos
Há trabalhos da UAIG cujos resultados devem ser apropriados e/ou considerados pela Unidade de Supervisão Técnica quando de seu planejamento operacional?	Não Avaliado	A unidade de supervisão técnica (CISSET-MD) não possui competência de atuação concorrente sobre as unidades jurisdicionadas e respectivo universo auditável dos Centros de Controle Interno dos Comandos Militares, situação que impossibilita discussão qualificada sobre a unidade auditada, os objetos e os objetivos de auditoria relacionados.
Há trabalhos da UAIG cujos resultados demandam ações de encaminhamento, complementação e/ou convalidação por parte da Unidade de Supervisão Técnica?	Não Avaliado	A unidade de supervisão técnica (CISSET-MD) não possui competência de atuação concorrente sobre as unidades jurisdicionadas e respectivo universo auditável dos Centros de Controle Interno dos Comandos Militares, situação que impossibilita discussão qualificada sobre a unidade auditada, os objetos e os objetivos de auditoria relacionados.

Fonte: peça 41, p. 60.

156. Os exemplos não se referem a casos isolados. As avaliações dos PAINTs do CCIEEx e do CCIMAR (peça 45, p. 86-91) e dos RAIINTs do Cenciar e do CCIMAR (peça 41, p. 56-60) são acompanhadas pelas mesmas observações, que aparecem de forma sistemática nas avaliações a que a equipe de auditoria teve acesso realizadas pela Ciset-MD na sua atividade de supervisão técnica.

157. O entendimento pela limitação da atuação da Ciset-MD se apoia no disposto no art. 1º do Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa 12, de 14 de fevereiro de 2019, editada pelo Ministério da Defesa):

‘Art. 1º À Secretaria de Controle Interno (CISSET), órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, **com atuação nos órgãos do Ministério da Defesa e, por meio das unidades setoriais de controle interno dos Comandos Militares, nos órgãos e nas entidades a eles vinculados** compete: (grifo nosso)’

158. Esse dispositivo dá margem ao entendimento de que a atuação da Ciset-MD sobre as Forças e as entidades a elas vinculadas se dá por intermédio dos centros de controle interno dos Comandos Militares, trazendo suporte normativo à tese que obstaculiza a fiscalização plena do órgão setorial do MD. Ele é uma reprodução dos dispositivos de teor similar que vigoram nos decretos que regularam a estrutura regimental do MD até 2022 - entre eles, o art. 7º do Decreto 8.978/2017 e o

art. 7º do Decreto 9.570/2018. Todavia, a equipe de auditoria entende que essa portaria normativa limita indevidamente o disposto na Lei 10.180/2001 e nos decretos que tratam das competências da Ciset-MD.

159. Com efeito, o art. 22, § 1º, da Lei 10.180/2001 estabelece que a área de atuação da SFC abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal, à exceção dos listados no § 2º do mesmo artigo - grupo que inclui o MD -, aos quais são previstos órgãos setoriais para realizar o controle interno em suas estruturas regimentais. Dessa leitura, interpreta-se previsão legal da Ciset-MD para atuar sobre o MD.

160. O art. 12, caput e § 2º, do Decreto 3.591/2000 detalha as competências, respectivamente, dos órgãos setoriais e das unidades setoriais, deixando expresso que elas devem ser aplicadas no âmbito da jurisdição de cada um deles. Todavia, a norma não faz qualquer ressalva sobre recortes na área de atuação da Ciset-MD ou sobre áreas de exclusividade das unidades setoriais militares. Na mesma linha, o art. 10 do Anexo I do Decreto 11.337/2023 é ainda mais direto e estabelece expressamente que a Ciset-MD atua nos órgãos do MD - sem fazer qualquer exceção. Logo, sendo as Forças Armadas órgãos da estrutura organizacional desse ministério (art. 2º, inciso VII, desse decreto), elas estão abrangidas na área de atuação da Ciset-MD.

‘Art. 10. À Secretaria de Controle Interno, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, orientado e supervisionado pela Controladoria-Geral da União, **com atuação nos órgãos do Ministério**, compete: (grifo nosso)’

161. Vale ressaltar que essa redação é adotada desde o Decreto 10.998/2022, o primeiro a alterar a redação restritiva que vigorou até o Decreto 9.570/2018 e que explicitava a atuação da Ciset-MD nas Forças por intermédio dos centros de controle interno. Portanto, embora o art. 1º do Regimento Interno da Ciset-MD fosse compatível com o Decreto 9.570/2018, vigente à época da edição da Portaria Normativa 12/2019, ele conflita com o disposto nos decretos que organizam a estrutura do MD desde 2022. Consequentemente, é um dispositivo que deve ser alterado a fim de convergir com as normas atuais.

162. Para além do conflito normativo supracitado, ainda que o Decreto 11.337/2023 mantivesse o paradigma restritivo da Portaria 12/2019 a respeito da atuação da Ciset-MD sobre as Forças, a equipe de auditoria entende que essa limitação não deveria prosperar. Por força do art. 22, § 4º, da Lei 10.180/2001, os centros de controle interno das Forças constituem subdivisões funcionais do órgão setorial, criados justamente para conferir capilaridade, especialização e eficiência ao exercício da fiscalização no âmbito dos Comandos. A criação de unidades setoriais, portanto, não implica renúncia ou transferência exclusiva de competência sobre determinada área de atuação, mas tão somente descentralização operacional da atividade de controle interno, que continua a ser atribuída à Ciset-MD, no âmbito do MD.

163. Nesse sentido, não seria juridicamente admissível sustentar que a atuação dos centros de controle interno poderia subtrair da Ciset-MD a competência que lhe foi conferida por lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade e de afronta à própria hierarquia normativa. Uma portaria, ou mesmo um decreto, não poderia retirar competência outorgada pela Lei 10.180/2001, que se sobrepõe a tais atos infralegais e regulamentares. Assim, reconhece-se que a competência da Ciset-MD para atuar sobre as Forças Armadas é concorrente com a dos respectivos centros de controle interno, cabendo a estes últimos a execução descentralizada das atividades de auditoria interna governamental, mas preservando-se à Ciset-MD a prerrogativa de atuar diretamente sempre que necessário.

164. Do ponto de vista da efetividade do controle da promoção da *accountability*, a linha adotada pela Portaria 12/2019 e pelos decretos que a antecederam traz prejuízos, porquanto fragmenta o controle no âmbito do MD ao criar um paradigma de insulamento das Forças Armadas, que se autofiscalizam. Esse isolamento reduz significativamente a capacidade de controle da Ciset-MD, bem como afeta sua função de assessoria do Ministro de Estado da Defesa. Ademais, essa configuração compromete - no mínimo, na aparência - a objetividade e a independência das atividades de auditoria interna governamental. Na próxima subseção, os efeitos desse modelo são tratados com maior detalhamento.

Dos efeitos

165. A situação encontrada resulta em cenário no qual a fiscalização contábil, financeira,

operacional e patrimonial das Forças Armadas brasileiras, no âmbito do controle interno, ocorre quase exclusivamente por integrantes das próprias carreiras militares. Isso, somado às fragilidades à objetividade e à autonomia dos auditores militares identificadas no Capítulo III, potencializa os riscos de comprometimento da independência necessária às atividades de auditoria interna governamental, podendo gerar conflitos de interesse e limitar a efetividade e a credibilidade do controle interno.

166. A situação também prejudica a capacidade da Ciset-MD de assessorar o Ministro de Estado da Defesa na tomada de decisão para o atingimento dos objetivos estratégicos da Pasta, bem como a sua capacidade de prestar contas a respeito da gestão de projetos estratégicos confiados aos Comandos militares que lhe são subordinados. Vale lembrar que nos termos do Decreto 11.337/2023, Anexo I, art. 10, inciso II, é competência da Ciset-MD atuar perante órgãos de controle interno para o acompanhamento dos processos e dos assuntos de interesse do Ministério da Defesa.

167. Sobre o tema, é preciso remeter ao teor da Figura 1, que demonstra a distribuição percentual do valor empenhado de despesas por órgão do Ministério da Defesa. Apenas 1,3% do valor total dos empenhos da pasta em 2024 foram emitidos pela administração central da Pasta - o restante foi emitido pelas Forças Armadas. Assim, a limitação da área de atuação da Ciset-MD tratada nesta seção enseja um cenário em que a autoridade não é assessorada diretamente pelo seu órgão de controle interno no que se refere a 98,7% dos recursos empenhados pelo seu ministério, tornando-a dependente dos relatórios e informações gerados pelas próprias Forças.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

168. A situação de a Ciset-MD não fiscalizar diretamente ou indiretamente os Comandos Militares, mesmo possuindo competência legal, revela um cenário que compromete a transparência, a eficácia e a governança na gestão de projetos estratégicos e recursos públicos no setor de defesa.

169. O que se observa, na prática, é que essa limitação da área de atuação da Ciset-MD e o consequente insulamento das Forças - do ponto de vista do controle -, cria um cenário de afastamento entre elas e o titular do MD tal qual acontecia entre o Presidente da República e os Ministérios, no período pré-CGU, ou entre os Comandantes das Forças e suas respectivas unidades de controle interno, no período que antecedeu a criação do CCIEx, do CCIMAR e do Cenciar. Por meio da Decisão 507/2001-TCU-Plenário e do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário, o TCU já reforçou a importância da ligação entre o controle interno do órgão e sua respectiva autoridade máxima, não havendo espaço, portanto, para a adoção de modelos que obstaculizem o acesso da Ciset-MD à integralidade da pasta ministerial, sobretudo às atividades dos principais órgão gestores do MD, os Comandos Militares.

170. Assim, considera-se pertinente propor determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote medidas no sentido de alterar o Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa 12, de 14 de fevereiro de 2019), em especial seu art. 1º, a fim de eliminar quaisquer restrições sobre a área de atuação da Ciset-MD, que abrange todo o Ministério da Defesa, conforme interpretação do art. 22, §§ 1º e 2º, da Lei 10.180/2001 e redação do art. 10, caput, do Anexo I do Decreto 11.337/2023.

171. Considera-se pertinente registrar que, após tomar conhecimento do relatório preliminar deste trabalho, em sua 67ª reunião ordinária, o CCI/MD revogou o entendimento contido na ata da 54ª reunião do colegiado que limitava a atuação da Ciset-MD na área de atuação dos centros de controle interno das Forças (peça 335). A medida não altera o teor deste achado, mantendo-se a proposta de encaminhamento formulada, conforme análise contida no Apêndice A deste documento.

IV.2. Achado 4: Supervisão técnica limitada e orientação normativa ausente da Ciset-MD sobre os centros de controle interno das Forças Armadas.

172. A supervisão técnica exercida pela Ciset-MD sobre os centros de controle interno das Forças Armadas apresenta limitações significativas. Embora formalmente seja realizada, essa atividade é executada de forma superficial, restringindo-se à análise de documentos como os PAINTs e RAINTs, sem aprofundamento qualitativo ou proposição de trabalhos de auditoria a serem executados. A orientação normativa não é realizada.

Situação encontrada

173. A Lei 10.180/2001, em seu art. 22, § 5º, informa que os órgãos setoriais de controle interno que integram o SCI sujeitam-se à supervisão técnica e à orientação normativa do seu órgão central, a CGU. A sujeição das unidades setoriais de controle interno (CCIMAR, CCIEx e Cenciar) à supervisão técnica e à orientação normativa da Ciset-MD, por sua vez, encontra-se positivada nos decretos que aprovam as estruturas regimentais dos Comandos Militares e criam essas unidades de controle interno (Decretos 5.417/2005, art. 10-B, 5.751/2006, art. 11-A, e 11.237/2022, art. 11).

174. Com o objetivo de melhor compreender como a Ciset-MD cumpre com as competências que lhe foram atribuídas por esses decretos, solicitou-se que ela e as unidades setoriais esclarecessem quais são as atividades por meio das quais as competências de supervisão técnica e orientação normativa sobre os centros de controle interno das Forças Armadas são exercidas. As respostas recebidas sobre o tema (peças 55, 58, 67 e 72) são baseadas nas Instruções Normativas CGU 3 e 8/2017, podendo ser sintetizadas pela transcrição dos seguintes trechos da resposta emitida pelo CCIEx (peça 58):

‘A atuação da Ciset-MD no exercício da supervisão técnica e da orientação normativa sobre o CCIEx se dá, principalmente, por meio da análise e acompanhamento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT). (...) Complementarmente, a Ciset-MD realiza outras ações voltadas à supervisão técnica e à orientação normativa por meio de reuniões periódicas da Comissão de Controle Interno do Ministério da Defesa (CCI/MD).’

175. Entende-se que os efeitos decorrentes do fato de que a Ciset-MD não realiza trabalhos de auditoria interna nos Comandos Militares (Achado 3) poderiam ser mitigados pela proposição, pela Ciset-MD, de trabalhos a serem incluídos nos planejamentos das unidades setoriais de controle interno em suas respectivas áreas de atuação, o que seria compatível com a supervisão técnica e está previsto na planilha modelo de avaliação de PAINTs e RAINTs da CGU. Ao tomar conhecimento dos resultados dessas auditorias, a Ciset-MD não apenas conheceria eventuais riscos existentes para o atingimento dos objetivos organizacionais da pasta ministerial, mas também teria condições de verificar a adequação da metodologia e recursos empregados pelos centros de controle interno de cada uma das Forças, o que proporcionaria *feedback* para os processos de orientação normativa e de capacitação.

176. A equipe de auditoria obteve acesso às planilhas de avaliação relativas aos PAINTs elaborados pelos centros de controle interno das Forças para os exercícios de 2022 a 2025 (peça 42 a 45) e para os RAINTs de 2022 e 2023 (peças 40 e 41). Ao examiná-las, constata-se que a Ciset-MD não apresenta propostas de trabalhos de auditoria a serem incluídos nos planejamentos apresentados pelos centros de controle interno das Forças.

177. Solicitou-se que a Ciset-MD informasse se recebe dos centros de controle interno das Forças os relatórios resultantes de auditorias realizadas e considerados relevantes pelos dirigentes dessas unidades. Em sua resposta (peça 90), o órgão setorial informou que não recebe os resultados de auditorias realizadas pelas suas unidades setoriais. Pondera, porém, que recebe os PAINT e RAINT elaborados anualmente, o que, no seu entendimento, permite a realização da atividade de supervisão técnica das auditorias previstas e realizadas.

178. O argumento apresentado é parcialmente procedente. A consulta a esses documentos, de fato, permite avaliar uma série de fatores sobre as atividades planejadas e desempenhadas pelas unidades setoriais de controle interno, especialmente no que se refere ao RAINT. Porém, é preciso esclarecer que esse relatório aborda as atividades desempenhadas e adota um caráter predominantemente quantitativo, como se percebe pelo seu teor mínimo, prescrito pelo art. 11 da IN CGU 5/2021.

179. Assim, da leitura do RAINT, não se toma conhecimento sobre os achados de auditoria ou as propostas de encaminhamento formuladas. Por conseguinte, há uma limitação da ciência do órgão supervisor a respeito do adequado funcionamento da governança e da gestão de riscos no âmbito dos Comandos Militares e das irregularidades e ineficiências identificadas, o que lhe forneceria também subsídios para identificar boas práticas a serem propagadas entre os centros de controle das Forças Armadas ou deficiências metodológicas e de capacitação a serem sanadas.

180. Ainda no que se refere à supervisão técnica realizada por intermédio da avaliação de PAINTs elaborados pelos centros de controle interno das Forças, menciona-se que devem ser informadas

nesses documentos as datas de início e conclusão dos trabalhos previstos (IN CGU 5/2021). Ao examinar os PAINTs do CCIEx, que são documentos bastante concisos - o de 2022 tem 9 páginas, o de 2025, 11 -, verificou-se que as datas previstas de início e conclusão dos trabalhos são pouco informativas.

181. A título exemplificativo, no PAINT do CCIEx para o exercício de 2024, quase todos os serviços de auditoria previstos possuem início no dia 5 de fevereiro e conclusão no dia 13 de dezembro. As exceções são a prestação de contas, com prazos limite estabelecidos pelo TCU, e os atos de pessoal, previstos para o período 2/1/2024 a 31/12/2024.

182. A situação é observada nos PAINTs do CCIEx referentes a outros exercícios e decorre, em parte, de como o SisCIEx se estrutura, conforme tratado no capítulo II deste relatório. Os PAINTs elaborados pelo CCIEx não apresentam todo o planejamento das atividades de auditoria interna realizadas no Comando do Exército. Informações complementares constam nos Planos Anuais de Atividade de Auditoria (PAAA) elaborados por cada um dos CGCFEx, que são os executores das atividades planejadas.

183. Requisitou-se ao CCIEx que encaminhasse os PAAA elaborados pelos CGCFEx para os exercícios de 2023 e 2024. Ao consultar a documentação encaminhada (peça 120 e peça 121), constata-se que são registradas informações mais detalhadas a respeito das atividades planejadas. No que tange às datas de realização dos trabalhos, encontram-se previsões igualmente abrangentes, a exemplo do PAAA do 1º CGCFEx, prevendo a realização de trabalhos entre 29/2/2024 e 20/12/2024, ou do PAAA do 9º CGCFEx, que tem os períodos entre 1/3/2024 e 16/12/2024 como referência. Adicionalmente, esses documentos trazem listas de organizações militares a serem auditadas, informação que não consta no PAINT.

184. Solicitou-se também que o CCIEx informasse se os PAAA foram remetidos à Ciset-MD. Em resposta, foi informado que não o foram, por se tratar exclusivamente do detalhamento do PAINT, funcionando como um plano operacional do CGCFEx (peça 115).

185. Assim, verifica-se que a Ciset-MD, com base no PAINT do CCIEx, não recebe informações a respeito de quais organizações militares do Exército serão auditadas, tampouco a respeito das datas de início e conclusão dos trabalhos, o que prejudica a sua capacidade de realizar uma efetiva supervisão técnica dos trabalhos. O órgão setorial, porém, não adotou medidas com o intuito aprimorar seu processo de supervisão, como, por exemplo, solicitar os PAAAs.

186. Recorrendo-se novamente aos PAINTs do CCIEx, tem-se, no de 2019, a previsão de realização da auditoria na Operação Carro Pipa, que envolve a distribuição de água para o combate à seca no semiárido brasileiro (item 2.4.1.4 - [link](#), acesso em 17/7/2025). A auditoria é prevista nos PAINTs de seis exercícios consecutivos, de 2019 a 2024 (2020, item 2.4.1.2; 2021, item 2.3.1.3; 2022, item 2.1.6; 2023, item 2.1.6; e 2024, item 2.1.5, peça 30).

187. O MOT, item 4.1.5.2, preconiza que se evite a realização de diversos trabalhos de auditoria sobre o mesmo objeto, por meio do rodízio de ênfase. Pondera, todavia, que pode haver objetos de auditoria para os quais deva ser realizado trabalho de auditoria em todos os exercícios devido aos riscos associados. A prática observada, entende-se, demandaria atenção do órgão de supervisão técnica. Porém, não foram identificadas, na documentação encaminhada pela Ciset-MD ou pelo CCIEx, justificativas para a inclusão reiterada dessa Operação nos planejamentos do órgão.

188. Ao ser questionado sobre o tema, o CCIEx informou (peça 135), que o enfoque dos trabalhos não se repetiu de forma idêntica em todos os exercícios e que os critérios e análises que justificaram a sua repetição anual não foram formalmente documentados. Apesar de não haver documentação de suporte, informou que a repetição anual da auditoria sobre o mesmo objeto, no caso, a Operação Carro Pipa, fundamenta-se na sua elevada relevância e criticidade para o processo de controle interno.

189. Adiciona que manteve o objeto nos PAINTs devido à sua importância estratégica e o potencial impacto sobre a gestão pública, decisão que teria sido corroborada por orientações da SEF do Exército. Alega, ainda, o CCIEx que a ‘continuidade das auditorias nesse objeto tem permitido o aprimoramento técnico dos auditores vinculados ao SisCIEx, contribuindo para a especialização, a padronização dos procedimentos e a consolidação de práticas mais maduras de auditoria’.

190. Consideram-se precários os argumentos apresentados. A mencionada operação já foi objeto de apuração pelo TCU (Acórdão 1.722/2013-TCU-Plenário) e consumiu, entre 2017 e 2023, recursos

anuais da ordem de mais de 500 milhões de reais ([link](#)), logo, há materialidade no objeto. Porém, não foi apresentada pelo CCIEx qualquer evidência que suporte a afirmação de que se trata de objeto de elevada relevância e criticidade, ou que denote a sua importância estratégica. Ou seja, não se justificou a repetição do trabalho por seis exercícios consecutivos. Além disso, a repetição de objetos é forma ineficiente de aprimorar tecnicamente auditores.

191. No que se refere à supervisão técnica realizada pela Ciset-MD, registra-se que o órgão setorial, apesar de examinar anualmente o PAINT elaborado pelo CCIEx, não buscou esclarecimentos sobre a repetição desse tema, conforme informado pelo CCIEx ao ser demandado sobre o assunto (peça 135). Isso evidencia mais uma falha nesse processo de supervisão.

192. Ainda no que se refere aos processos de elaboração de PAINT, verificou-se outra incompatibilidade com as orientações da CGU. Da leitura do subtítulo 4.1 e glossário do MOT, constata-se que a elaboração do planejamento deve considerar as expectativas da alta administração, definida como o mais alto nível estratégico e decisório, incluindo os Ministros de Estado. A Ciset-MD realizou consulta ao gabinete do Ministro de Estado da Defesa ao elaborar seus planejamentos de 2024 e 2025. Os centros de controle interno das Forças, todavia, não parecem considerar o Ministro de Estado da Defesa como parte integrante desse grupo.

193. No caso do Exército, embora o CCIEx realize consultas formais a diversos órgãos de direção setorial e operacional, o Gabinete do Ministro da Defesa não é incluído nesse processo. Situação semelhante ocorre na Aeronáutica. No caso da Marinha, não foi identificada formalização de consultas à alta administração ou evidências de que o Ministro da Defesa seja considerado.

194. A ausência de manifestação do Ministro sobre o planejamento das auditorias internas deveria ter sido identificada e corrigida pela Ciset-MD, que tem a responsabilidade de supervisionar tecnicamente as unidades setoriais. Essa lacuna compromete a aderência dos procedimentos ao MOT e evidencia uma supervisão precária por parte da Ciset-MD. O encaminhamento dos PAINTs à Ciset-MD não sana a questão, pois o órgão setorial não deve ser confundido com o gestor máximo da pasta.

195. A Ciset-MD argumentou que as reuniões realizadas pela CCI/MD seriam uma das ferramentas de supervisão técnica e orientação normativa. O Regimento Interno da Ciset-MD (Portaria Normativa MD 12/2019, Anexo IV) atribui ao colegiado a competência de propor critérios de definição de prioridades para o planejamento das ações de controle (art. 8º, IV). Solicitou-se que o órgão setorial apresentasse medidas adotadas no exercício desta competência.

196. Em sua resposta (peça 55), a Ciset-MD não menciona exemplos específicos em que o colegiado tenha exercido essa competência, limitando-se a informar que cumpre à Ciset-MD ‘avaliar as prioridades definidas para as ações de controle e outros tópicos componentes dos PAINTs elaborados (...)’. Caso constatada a existência de excepcional prioridade para o planejamento de ações de controle, poderá o tema ser pauta de reunião da CCI/MD’.

197. Atas das reuniões realizadas pelo colegiado entre março de 2019 e fevereiro de 2025 se encontram publicadas no sítio eletrônico do Ministério da Defesa ([link](#), acesso em 27/6/2025). Exame das mencionadas atas das reuniões da CCI/MD não identificou ocasiões em que o órgão de supervisão técnica tenha pautado temas relativos à priorização de trabalhos realizados por cada uma das unidades setoriais de controle interno. Por meio de consulta a essas atas, no que se refere à proposição de realização de auditorias, é possível constatar que a 54ª reunião do colegiado tratou de tópico nomeado ‘Realização de auditorias integradas entre Ciset-MD e CCI/FFAA sobre temas comuns ao MD e às três Forças’. A iniciativa, todavia, não parece ter prosperado pois não foi objeto de novas deliberações. Adicionalmente, tratou-se na 57ª reunião da CCI/MD da realização de Auditoria Financeira Integrada em um sistema de parceria entre TCU, Ciset-MD e centros de controle interno das Forças.

198. No que se refere à orientação normativa, a Ciset-MD informou que não exerce a atividade, considerando suficiente a atuação da CGU (peça 55), o que foi confirmado pelas próprias unidades setoriais, que relataram em reuniões com a equipe de auditoria depender quase exclusivamente das orientações normativas da CGU.

199. Além disso, a Ciset-MD não verifica a aderência das normas internas das unidades setoriais às emitidas pela CGU ou às suas próprias normas, justificando que essa avaliação seria realizada no âmbito do Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ). Contudo, a

avaliação externa referente ao PGMQ não foi realizada nos centros de controle interno das Forças até julho de 2025, apesar de haver, desde 2017, previsão de sua realização a cada 5 anos (MOT, 3.5.1.2).

200. Ainda nesta seara, a existência de normas específicas para tratar das atividades de cada um dos centros de controle interno das Forças Armadas foi justificada sob a alegação de que as Forças Armadas possuem particularidades que justificariam a medida. No entanto, questionada pela equipe, a Ciset-MD não conseguiu demonstrar com evidências técnicas essas especificidades, limitando-se a fazer referências genéricas às áreas de atuação e à amplitude organizacional inerentes a cada Força.

201. Também afirma que normas setoriais, desde que fundamentadas no arcabouço legal, não interfeririam negativamente no processo de auditoria. Essa resposta, contudo, é condição necessária, mas não suficiente. Para ser válida, exigiria demonstrar que as normas dos centros de controle interno são aderentes às diretrizes da CGU, o que não foi feito pela Ciset-MD.

Das causas

202. Entre as causas da situação encontrada, pode-se mencionar a interpretação da Lei 10.180/2001, no sentido de limitação da abrangência da competência fiscalizatória da Ciset-MD. Interpretação que se considera equivocada e que busca reproduzir na relação da Ciset-MD com os centros de controle interno das Forças Armadas a relação que existe entre a Ciset-MD e a CGU. Trata-se, todavia, de situações distintas. O Ministério da Defesa não se encontra na área de atuação da CGU. Os Comandos militares, por sua vez, se encontram na área de atuação da Ciset-MD, conforme retratado no Achado 3.

203. Além disso, argumentou-se durante a reunião realizada pela equipe de auditoria com representantes da Ciset-MD, em 24/4/2025, pela ausência de normas a respeito da forma como deve ser realizada a supervisão técnica no âmbito do sistema de controle interno. Expressou-se o entendimento de que a atuação estaria em conformidade com o que determinam as normas vigentes.

204. No que se refere à orientação normativa, conforme já exposto, a Ciset-MD entende que as orientações normativas emitidas pela CGU são suficientes, o que dispensaria a sua atuação.

Dos efeitos

205. No que se refere à supervisão técnica, considera-se que a forma superficial com que é executada pode resultar na baixa realização de trabalhos direcionados a objetos estratégicos para o atingimento dos objetivos organizacionais finalísticos do Ministério da Defesa. Também determina o perfil das auditorias planejadas, quase todas trabalhos de conformidade. Aspectos relativos a esses efeitos são tratados em maiores detalhes no Achado 7.

206. Além disso, ao não tomar ciência dos trabalhos de auditoria realizados pelas unidades supervisionadas e das normas e manuais emitidos pelas próprias unidades setoriais, a Ciset-MD perde a oportunidade de obter *feedbacks* valiosos para o aprimoramento de suas diretrizes e documentos normativos. Essa lacuna não apenas limita o desenvolvimento da própria Ciset-MD, mas também dificulta o recebimento pela CGU de sugestões de melhorias identificadas. Tal cenário compromete o ciclo virtuoso que poderia ser gerado pela integração entre supervisão técnica e orientação normativa.

207. Verifica-se que o não exercício dessas atribuições pela Ciset-MD resulta em trabalhos realizados com diferentes metodologias, comprometendo a homogeneidade do processo de auditoria. Cada unidade de controle interno possui normas e metodologias próprias de atuação; seleciona objetos de auditoria de forma diversa; concede níveis diferentes de independência e autonomia para as equipes de auditoria; e adota até mesmo terminologias diferentes.

208. A conjuntura encontrada pela equipe de auditoria se encontra sintetizada na tabela que segue, que é embasada em normativos como: Portaria C Ex 1.523, de 14/5/2021 (Exército), ICA 174-4/2019 (Aeronáutica), Portaria MB/MD 19, de 18/5/2021, (Marinha) e Ordem Interna 10-01, de 2023, do CCIMAR, bem como em informações remetidas pelos centros de controle interno militares em resposta às requisições da equipe de auditoria e fornecidas durante as reuniões realizadas.

Tabela 6 - Comparação entre metodologias de trabalho e terminologias das unidades setoriais de controle interno.

Aspecto	CCIEx	Cenciar	CCIMAR
Elaboração do PAINT	Planejamento centralizado pelo CCIEx e repassado aos CGCFEx para detalhamento em seus próprios planejamentos (PAAA). Ocasionalmente os CGCFEx são consultados na fase de elaboração do PAINT, o que, todavia, não ocorre em todos os exercícios.	Planejamento elaborado e executado pelo Cenciar.	Planejamento elaborado e executado pelo CCIMAR.
Objetos de auditoria	Definidos de forma centralizada pelo CCIEx. Os objetos são temáticos, como: pagamento de pessoal, compras e contratações, gestão da saúde, entre outros.	Os objetos são Unidades Gestoras da FAB, por serem responsáveis diretas pela maior parte das ações ligadas aos macroprocessos de apoio administrativo e de execução orçamentária. Para cada uma delas são avaliadas quatro áreas: direção e controles, licitações e contratos, finanças e pessoal, e bens patrimoniais.	Definida a OM que será auditada, as avaliações podem abranger diversas áreas temáticas, como execução financeira, licitações, recursos humanos, patrimônio, entre outros.
Participação das equipes	Na elaboração do PAINT essa participação é limitada. Os pedidos de manifestação dos CGCFEx ocorrem majoritariamente antes da designação formal das equipes. As questões e os procedimentos constantes nas matrizes de planejamento são elaborados de forma centralizada pelo CCIEx e cadastrados no Siaud-EB. As equipes têm autonomia limitada para alterar o escopo e incluir novos procedimentos.	Equipes participam do planejamento das auditorias, mas sua atuação pode ser considerada limitada, dado que deve selecionar, entre os 'pontos de controle' cadastrados no SISAR, aqueles que serão objeto de procedimentos de auditoria previstos nos programas de trabalho. Para cada uma das quatro áreas previstas, é elaborada uma matriz de planejamento e são designados auditores específicos.	Equipes possuem maior autonomia, participam do planejamento das auditorias, incluindo o levantamento preliminar e a elaboração da matriz de planejamento. Os membros de equipe pertencem a diferentes divisões do Departamento de Auditoria, que possuem especialização temática.

Aspecto	CCIEEx	Cenciar	CCIMAR
Terminologia	São previstas auditorias dos tipos financeira, conformidade e operacional. Porém, os tipos de trabalho de auditoria são agrupados em grupos de atividade, cuja definição não foi identificada (Auditoria Anual de Contas; Auditoria de Acompanhamento e Avaliação da Gestão; Auditoria de Apuração de Demandas Internas e Externas; Auditoria de Processos de Tomada de Contas Especial; Auditoria de Avaliação de Área ou Processo; por exemplo).	Não foi identificada classificação própria dos tipos de auditoria. Porém inova na terminologia, utilizando ‘pontos de controle’ (situação considerada como de interesse para exame e avaliação) e ‘pontos de auditoria’ (achados de auditoria, na terminologia da CGU). Critérios de auditoria são denominados ‘padrões’ e os efeitos de uma situação encontrada, ‘consequência’.	Auditorias classificadas como acompanhamento da gestão, conformidade, operacional, avaliação da gestão e especiais, semelhante àquela que constava no ‘Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal’, aprovado pela IN 1/2001, da antiga Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda.
Flexibilidade no planejamento da equipe	Baixa flexibilidade, com matrizes de planejamento definidas centralmente.	Moderada flexibilidade, com ‘pontos de controle’ previamente cadastrados, mas dependentes de gestores para alterações.	Alta flexibilidade, com autonomia das equipes na definição de escopo e objetivos.

Fonte: autores.

209. Alguns pontos merecem comentários mais específicos.

210. Conforme documentação recebida do CCIEEx (peças 125 e 126), os CGCFEx recebem um modelo de PAAA com os objetos, os objetivos e o escopo de auditoria já definidos. Esses elementos são expressamente indicados como obrigatórios, cabendo aos CGCFEx eventuais detalhamentos ou inclusão de trabalhos complementares. Na mesma linha, o CCIEEx envia aos CGCFEx as matrizes de planejamento dos trabalhos planejados para o exercício de referência, todas já preenchidas. No documento que as encaminha, é concedido prazo de sete dias para o envio de sugestões de alteração (peça 127).

211. Apesar de se verificar que algumas medidas são adotadas para garantir a participação dos CGCFEx no processo de planejamento dos trabalhos, essa participação acontece de maneira institucional e é majoritariamente anterior à designação de equipes, o que limita a participação delas nesse processo.

212. A centralização do planejamento dos trabalhos individuais de auditoria pelo CCIEEx, acompanhada de reduzido grau de abertura à participação das equipes de auditoria nesse processo, conflita com orientações contidas na seção 4.3 do MOT. Essa seção destaca que é fundamental a participação ativa de todos os membros da equipe de auditoria no planejamento de cada trabalho - etapa que envolve a definição dos objetivos e do escopo do trabalho, bem como a elaboração do seu programa de trabalho. O tema é objeto de proposta de encaminhamento.

213. Quanto à incompatibilidade entre as terminologias dos trabalhos de auditoria adotadas pelos centros, ela tem consequências práticas, o que foi verificado quando a equipe de auditoria solicitou aos controles internos que fornecessem o histórico de todos os trabalhos de auditoria realizados no período de 2020 a 2025, classificados pelo tipo de cada auditoria realizada.

214. Em resposta, a equipe recebeu listas contendo informações de difícil comparabilidade. O

Cenciar encaminhou lista contendo auditorias: de conformidade, de processo, de obras e nas contas (peça 105). Apesar de ser possível fazer inferência, registre-se que não foram encontradas nas normas do Cenciar consultadas definições do que seriam as auditorias de processo ou de obras. O CCIMAR enviou lista identificando trabalhos de acordo com a terminologia transcrita na Tabela 6. Não foram identificados casos de auditoria especial (peça 112).

215. O CCIEx encaminhou listas referentes às auditorias realizadas por cada um dos doze CGCFEx (peça 162), sendo possível identificar nos documentos que o 1º e o 3º CGCFEx realizaram apenas auditorias do tipo conformidade. Os 2º e 6º CGCFEx realizaram apenas auditorias operacionais. O 7º CGCFEx realizou trabalhos dos tipos acompanhamento da gestão e avaliação da gestão. O 8º CGCFEx só realizou trabalho de avaliação da gestão. O 9º CGCFEx realizou trabalhos dos tipos acompanhamento da gestão, avaliação da gestão e integradas financeira e de conformidade. O 11º CGCFEx realizou apenas trabalhos de acompanhamento da gestão.

216. A terminologia empregada é compatível com aquela prevista na Portaria C Ex 1.523/2021, mas faz confusão, ao misturar tipos de auditoria com grupos de atividade, cuja definição não ficou clara à equipe de auditoria. Acredita-se que os trabalhos listados nas planilhas recebidas pela equipe de auditoria não tenham sido classificados adequadamente. Isso porque a definição dos serviços de avaliação que serão realizados ao longo do exercício no âmbito do SisCIEEx é feita de forma centralizada pelo CCIEx, ao elaborar o seu PAINT. Assim, todos os CGCFEx fazem as mesmas auditorias ao longo do exercício, o que é incompatível com as disparidades identificadas na classificação das auditorias que constam nas listas por eles encaminhadas ao TCU.

217. A análise das normas, manuais e documentos elaborados por cada uma das unidades setoriais de controle interno do Ministério da Defesa, amparada por reuniões realizadas com cada um dos órgãos, permite constatar que, apesar de serem pautadas pelas mesmas normas emitidas pela CGU, há variações entre as metodologias de trabalho adotadas pelos centros de controle interno das Forças Armadas - em alguns casos, há, inclusive, discrepâncias significativas em relação ao preconizado pela CGU.

218. Não se considera que essa falta de homogeneidade se justifique, especialmente ao se verificar que, na estrutura regimental do MD, há órgão dedicado à supervisão técnica e à orientação normativa das atividades desempenhadas pelos demais órgãos de controle interno. Assim, entende-se essa situação como um efeito direto da inefetividade da supervisão técnica e da orientação normativa pela Ciset-MD.

219. Há também inefetividade na promoção de homogeneização pela CCI/MD, que tem competência de fomentar o desenvolvimento de padrões, métodos e procedimentos de controle interno (Anexo IV da Portaria Normativa 12/2019 do MD, art. 8º). O seu regimento interno, por sua vez, lista entre as suas finalidades: promover a integração, a homogeneização e o aperfeiçoamento das atividades de auditoria interna (IN 1/Ciset-MD, de 2020, art. 1º, caput).

220. Por fim, considera-se oportuno tratar da existência de múltiplos sistemas informatizados sendo utilizados pelos centros de controle interno das Forças Armadas para apoiar atividades de auditoria interna governamental. Essa situação reflete a ausência de supervisão técnica e orientação normativa adequadas, resultando em uma diversidade de abordagens e terminologias que, por sua vez, demandam sistemas específicos para atender às particularidades de cada unidade setorial de controle interno.

221. O CCIEx utiliza o Sistema de Auditoria do Exército (Siaud-EB), estando sob sua responsabilidade a manutenção da base de dados e do sistema (peça 29). Entre as funcionalidades desse sistema, destacam-se o gerenciamento de auditorias, a geração de relatórios e o monitoramento de recomendações.

222. No Cenciar, o registro dos achados das auditorias ocorre por meio do sistema SISAR (Sistema de Apoio as Unidades do Cenciar), onde é possível obter dados das auditorias realizadas, tais como: datas, objeto, objetivo, encaminhamentos e integrantes da equipe de auditoria (peça 34). O sistema, que era denominado Audifisc até 2023, porém, não contempla todas as etapas do processo de auditoria, sendo mais utilizado na execução e no monitoramento das recomendações. Regra geral, o trâmite e o armazenamento de papéis de trabalho (matriz de planejamento e relatório, por exemplo) são feitos por meio do Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos da Aeronáutica (Sigadaer), sistema corporativo da Aeronáutica responsável pelo gerenciamento

documental.

223. O CCIMAR não dispõe de um sistema informatizado para apoiar todas as diversas etapas e atividades dos processos de auditoria, de modo que os controles são realizados por meio de planilhas eletrônicas. No que se refere especificamente às auditorias contínuas, desenvolveu internamente o Sistema de Auditoria Contínua - AudCont (peça 37).

224. A Ciset-MD informou que utiliza o e-CGU, sistema desenvolvido pela CGU visando à gestão da atividade de Auditoria Interna Governamental. Segundo informado, o sistema integra, em uma única plataforma eletrônica, todo o processo de auditoria, desde o planejamento das ações de controle até o monitoramento das recomendações emitidas e o registro dos benefícios. Além disso, utiliza o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos (peça 27).

225. Essa multiplicidade de sistemas é justificada pelas unidades auditadas com base em suas supostas particularidades operacionais. No entanto, a equipe de auditoria identificou que essas diferenças decorrem mais da falta de uniformidade nas metodologias de trabalho e terminologias empregadas do que de necessidades intrínsecas de cada Força. Neste contexto, é relevante mencionar que a Ciset-MD não possui acesso aos sistemas utilizados pelos centros de controle interno militares, o que lhe permitiria conhecer a metodologia de trabalho dessas unidades setoriais, mesmo que sem acesso integral ao teor dos trabalhos realizados.

226. A Lei 14.129/2021 estabelece diretrizes para a adoção de sistemas informatizados no governo federal, destacando como princípios do governo digital e da eficiência pública o uso da tecnologia para otimizar processos administrativos e promover a integração entre órgãos e entidades na prestação e controle de serviços públicos (art. 3º, VIII e IX). A norma também determina que a administração pública deve adotar soluções digitais tanto para a gestão de políticas finalísticas e administrativas quanto para o trâmite de processos administrativos eletrônicos (art. 5º). A Estratégia Nacional de Governo Digital, por sua vez, tem como objetivo o compartilhamento de soluções para problemas comuns (Decreto 12.069/2024, art. 9º, VIII).

227. A situação, existência de múltiplos sistemas informatizados no âmbito do MD para desempenhar funções aparentemente semelhantes, conflita com o que determina a legislação vigente. Neste contexto, requisitou-se à CGU informações a respeito da disponibilização de seu sistema. O órgão informou que o e-CGU pode ser utilizado pelas unidades de auditoria interna governamental, mediante solicitação, considerados os termos e condições estabelecidos pela Portaria Normativa SFC/CGU 5/2022 (peça 16).

228. Ao consultar a mencionada norma, constata-se que a utilização do sistema disponibilizado pela CGU é não onerosa (art. 2º). No que se refere à restrição de acesso aos dados inseridos neste sistema, vale mencionar o teor do art. 6º da norma, segundo o qual os dados e as informações registradas no sistema pela UAIG são de sua competência e uso restrito, sendo vedado o acesso e utilização pela CGU sem prévio e expresso consentimento da UAIG.

229. A adoção do sistema e-CGU foi tema da 55ª reunião da CCI/MD, em 28/8/2019, contudo não houve deliberação específica, de caráter imperativo, para a utilização do sistema (peça 55). Mediante consulta à mencionada ata verifica-se que a demanda foi pautada no colegiado por iniciativa do CCIMAR.

230. Questionado pela equipe, o CCIEx justificou a manutenção do Siaud-EB, implantado em 2020 e atualizado em 2025, alegando que o sistema foi desenvolvido por militares do centro para atender às especificidades do Exército e que não teria gerado custos financeiros adicionais, pois a primeira versão foi desenvolvida com ferramentas gratuitas e a segunda contou com ferramentas tecnológicas e infraestrutura já detidas pelo Exército (peça 58). Contudo, os argumentos não convenceram a equipe de auditoria, haja vista o uso de recursos humanos e tecnológicos do Exército implicar custos públicos.

231. Para além do custo financeiro, vale destacar o custo operacional ocorrido em 2024, quando houve a descontinuação do Siaud-EB 1.0 para a versão 2.0 do sistema. Segundo o CCIEx, a equipe técnica responsável por esse sistema - composta por dois militares do centro - não tinha condições de realizar as manutenções necessárias no Siaud-EB 1.0 e simultaneamente desenvolver a versão 2.0. Nesse contexto, o CCIEx optou por alocá-los somente na atualização do sistema, interrompendo o uso da primeira versão (peça 58). Por conseguinte, até a nova versão ficar pronta -

fato ocorrido neste ano - os trabalhos de auditoria foram gerenciados extra-sistema, em planilhas eletrônicas. Isso impactou, por exemplo, a presente auditoria, a qual teve maior dificuldade na obtenção dos dados consolidados e estruturados a respeito dos trabalhos realizados pelo SisCIEEx em 2024.

232. O Cenciar informou que utiliza o SISAR desde 2014, com investimentos totais de R\$ 413.725,80 até 2019 e custos adicionais para manutenção entre 2019 e 2022.

233. O CCIMAR desenvolveu internamente o sistema AudCont para atender às demandas de auditorias contínuas, baseadas em cruzamento de dados e trilhas de auditoria, mas o sistema não é utilizado para auditorias tradicionais. Em 2019, um GT avaliou sistemas de auditoria disponíveis e concluiu pela necessidade de desenvolver sistema próprio, citando, no que se refere ao e-CGU, preocupações com a confidencialidade dos dados armazenados no Serpro, a falta de controle direto sobre informações sensíveis e a necessidade de adequação dos processos de trabalho do CCIMAR ao sistema (peça 73).

234. A equipe solicitou ao órgão que apresentasse embasamento mais criterioso para justificar as conclusões do GT. O CCIMAR justificou a não adoção do sistema e-CGU com base em diligências realizadas junto à CGU após receber a demanda da equipe, apontando que: nem todos os módulos do sistema estariam disponíveis; a base de dados do e-CGU é hospedada no Serpro e acessado pela internet; a Portaria Normativa 5/2022 da CGU isentaria a CGU de responsabilidade por danos ou prejuízos decorrentes do uso do sistema; que informações estratégicas das Forças Armadas, como capacidades operacionais e dados sigilosos, poderiam ser comprometidas, mesmo com técnicas de mineração de dados; e alerta sobre riscos associados à possível migração do sistema e-CGU para plataformas de computação em nuvem, como *Amazon Web Services* (AWS), Microsoft ou Google. O CCIMAR defende que manter as bases de dados na Rede de Comunicações Integradas da Marinha é a solução mais segura, garantindo maior proteção cibernética, integridade dos dados e soberania sobre informações estratégicas (peça 130).

235. Apesar disso, a equipe de auditoria considerou frágeis os argumentos apresentados. Em consulta à CGU, obteve-se a informação de que o e-CGU possui robustos mecanismos de segurança, como criptografia, controle de acesso baseado em perfis, autenticação segura, auditoria de *logs*, segregação de dados, controle granular de permissões e monitoramento de acessos. Além disso, foi informado que não há registros de acesso indevido aos dados armazenados pelo sistema, que seria projetado com foco em segurança. A CGU informou que os dados do e-CGU são armazenados em servidores nacionais sob gestão pública, e que a migração para nuvem privada, embora planejada, ainda não ocorreu. Em síntese, o órgão informou que não foram identificadas fragilidades no sistema e-CGU que comprometam sua utilização como ferramenta de apoio às auditorias no setor de defesa (peça 132).

236. O tema da segurança da informação, foi novamente explorado pelo CCIMAR na fase de comentário do gestor. Segundo o órgão, a possível migração do e-CGU para nuvem pública (como AWS) dependeria de classificação prévia dos dados e comprovação de ausência de informação classificada ou preparatória, o que seria difícil de garantir na prática dada a natureza dinâmica e sensível das auditorias (peça 306). Sobre o tema é preciso apontar que essa migração é uma possibilidade ainda não concretizada e que o e-CGU, assim como o e-TCU, utilizado por esta Corte de Contas para o trâmite de seus processos, tem seus dados armazenados em servidores localizados em território nacional, sob gestão e controle do governo brasileiro.

237. Caso essa migração ocorra, a CGU deverá estar atenta ao teor da Instrução Normativa 5/2021 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Sobre isso, a Estratégia de uso de software e serviços de computação em nuvem da CGU, aprovada pela Portaria CGU 1.888/2024, prevê que a CGU deve cumprir os requisitos de segurança para serviços de computação em nuvem conforme a IN retromencionada (art. 10). Ainda em convergência a essa IN, a norma da CGU determina que 'não poderão ser tratadas em ambiente de nuvem pública informações e cargas de trabalho classificadas em grau de sigilo', tampouco documentos preparatórios (art. 13). Adicionalmente, os dados da CGU tratados em serviços de computação em nuvem devem ser armazenados em *data centers* localizados no território brasileiro (art. 15).

238. Assim, considera-se precária a tomada de decisão baseada em cenário não confirmado de migração dos dados armazenados no e-CGU para nuvem pública e na suposição de que, caso isso

ocorra, a medida será adotada com desrespeito a normativos que atualmente regem a matéria. Nessa toada, se considera temerário o argumento de que durante a execução de auditorias seria difícil garantir tratamento adequado a dados sigilosos, pois esse tipo de risco deve ser objeto de ações mitigatórias independentemente das medidas cuja adoção é aventada neste trabalho - afinal, o sigilo diz respeito à informação tratada, de modo que a classificação dos dados e das informações deve ser realizada independentemente do sistema utilizado.

239. No que se refere à indisponibilidade de módulos do e-CGU, cumpre ressaltar que o CCIMAR faz esse controle por meio de planilhas eletrônicas. Logo, muitas das soluções cuja indisponibilidade lhe prejudicaria sequer são atualmente utilizadas pelo órgão. No mais, essas planilhas não possuem as ferramentas de segurança de um sistema projetado com esse foco.

240. Quanto ao Serpro, trata-se da empresa pública que presta serviços a diversos órgãos da Administração Pública Federal, tendo relação com o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp) do Ministério da Justiça e Segurança Pública; o portal Gov.br; o processamento do imposto de renda de pessoa física para a Receita Federal; o Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (Sigepe); o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet); o Portal Nacional de Contratações Públicas; e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

241. Ou seja, informações relevantes de diversas naturezas são armazenadas ou processadas por essa empresa pública - por exemplo, dados sobre segurança pública, informações fiscais, dados pessoais e de pagamento de servidores do Poder Executivo federal, bem como dados sobre processos de contratação do Poder Executivo federal e de execução orçamentária. Assim, se considera precário afirmar que a participação da empresa, por si só, representaria um risco ao sigilo das informações tratadas pelo órgão de auditoria interna ou ao mapeamento das demandas e contratações feitas pelo Comando, que são majoritariamente regidos pelo princípio da publicidade.

242. Diversos órgãos públicos, como a Receita Federal, a Polícia Federal e a Secretaria Federal de Controle Interno, utilizam sistemas informatizados para lidar com informações sensíveis, garantindo o controle de acesso e o tratamento adequado. O Tribunal de Contas da União também processa e armazena dados sigilosos em seus sistemas corporativos, incluindo informações estratégicas das Forças Armadas, como as relacionadas ao Programa de Submarinos da Marinha, que recebem tratamento diferenciado devido à sua relevância e classificação sigilosa.

243. Nesse sentido, há um descompasso entre a justificativa das Forças Armadas para manter sistemas próprios de auditoria, com base na necessidade de proteger projetos estratégicos, e a baixa frequência com que esses projetos são efetivamente avaliados pelos controles internos (Achado 7). Caso se julgue necessário, a adoção de uma solução integrada, como o e-CGU, poderia atender às auditorias internas em geral, enquanto auditorias excepcionais de projetos estratégicos poderiam ter seus resultados e papéis de trabalho armazenados em servidores seguros sob gestão militar, garantindo a segurança e a confidencialidade necessárias.

244. Nesse contexto da existência e possível disponibilidade do e-CGU para os centros de controle interno das Forças, a manutenção de sistemas individualizados gera prejuízos à economicidade, ao não aproveitar economias de escala, e desconsidera uma ferramenta de controle que contribui para maior aderência a padrões e técnicas da auditoria interna governamental e que abrange todo o processo de auditoria.

245. Ao analisar as possíveis propostas de encaminhamento sobre o tema, a equipe de auditoria ponderou que as unidades setoriais já alocaram recursos no desenvolvimento e na manutenção dos sistemas atualmente em uso. Assim, uma eventual determinação para que adotem o e-CGU poderia ser interpretada como um desperdício desses recursos. Por outro lado, sob uma perspectiva de longo prazo, a adoção dessa medida evitaria novos aportes financeiros em sistemas redundantes a fim de corrigir a heterogeneidade de processos de trabalho identificada nos centros de controle interno das Forças, que é tema de proposta de encaminhamento formulada neste trabalho.

246. Assim, foram elaboradas propostas preliminares determinando a adoção do e-CGU pelas unidades de auditoria interna das Forças Armadas. A fim de mitigar eventuais desperdícios de recursos e esforços realizados, considerou-se mais adequado aliar a determinação da adoção do e-CGU a um prazo compatível com a depreciação de *softwares*, 5 anos (IN SRF 4/85), nos casos em que soluções informatizadas já haviam sido desenvolvidas.

247. Na fase de comentário do gestor, o Cenciar informou que utilizará o sistema e-CGU a partir de 2026, todavia mantendo as fiscalizações que lidam com dados considerados sensíveis no seu sistema próprio. A despeito de informar a adoção do e-CGU, o ofício juntado à peça 370 como documento comprobatório dessa utilização, revela solicitação de acesso ao e-CGU para apenas dois militares desse Centro, fato que difere substancialmente de um uso generalizado pela organização. A informação, todavia, foi remetida em fase processual na qual não caberia realizar diligências para confirmar se o acesso realmente se limita a esses dois indivíduos ou se o Cenciar adotou, de fato, o e-CGU a nível institucional. Em outro trecho do documento, o órgão informa que está desenvolvendo sistema próprio de acompanhamento de auditorias internas, em adequação ao e-CGU.

248. Como já discutido, o sistema da CGU é considerado seguro. Ademais, dificilmente procedimentos de auditoria dos centros se debruçam sobre segredos tecnológicos ou estratégicos para a segurança nacional, focando-se em procedimentos de contratação e aspectos de gestão e governança. Entende-se, porém, que a medida promove algum tipo de equilíbrio entre essas preocupações e a necessidade de promover economicidade na utilização de soluções informatizadas, por meio do compartilhamento de soluções para problemas comuns.

249. O CCIEx, também na fase de comentário do gestor, manifestou-se no sentido de adaptar o seu sistema à arquitetura de funcionamento do e-CGU, o que traria, no entendimento da equipe de auditoria, maior aderência metodológica àquela aplicada pelo órgão central do SCI. Ou seja, ao invés de aprofundar as diferenças metodológicas e terminológicas decorrentes da falta de supervisão técnica e orientação normativa assertiva pela Ciset-MD, a medida aventada pelo órgão sinaliza para uma convergência com o sistema e metodologias da CGU.

250. Por fim, cumpre registrar que na fase de comentários dos gestores estes argumentaram que os sistemas próprios possuem funcionalidades específicas que não estão disponíveis no e-CGU. Considerou-se esse argumento frágil. O CCIEx informou que o seu sistema ‘permite a geração de informações gerenciais e estatísticas variadas’, porém sem especificar quais seriam essas consultas. O CCIMAR, por sua vez, passou a desenvolver, após tomar conhecimento dos resultados da auditoria, novos módulos em seu sistema que posteriormente utilizou como justificativa para a não adoção do e-CGU e passou a desenvolver novos módulos antes inexistentes como o de Gestão de Capacitação e da Avaliação e Desenvolvimento de Competências dos auditores.

251. Apesar de se considerarem improcedentes muitos dos argumentos apresentados, entendeu-se, no que se refere a sistemas informatizados, que a situação mudou no âmbito do CCIMAR, que passou a utilizar sistema informatizado para executar as suas auditorias, sanando a situação irregular em que se encontrava frente à Lei 14.129/2021, art. 5º. Adicionalmente, as medidas cuja adoção é aventada pelo CCIEx parecem sanar parcela das debilidades apontadas, motivo pelo qual se considera suficiente, por ora, recomendar o uso do sistema disponibilizado pela CGU, medida cuja implementação foi demonstrada como viável pelo Cenciar, órgão que foi mantido entre os destinatários da recomendação diante das inconsistências contidas nas informações que remeteu na fase de comentários dos gestores. Análises mais detalhadas sobre o tema constam no Apêndice A.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

252. A análise realizada evidenciou que a supervisão técnica e a orientação normativa exercidas pela Ciset-MD sobre os centros de controle interno das Forças Armadas apresentam limitações significativas, comprometendo a padronização dos processos de trabalho e a sua compatibilidade com os padrões referenciados pela CGU.

253. As atividades de supervisão técnica restringem-se à análise superficial de documentos como PAINTs e RAINTs, sem aprofundamento qualitativo ou proposição de trabalhos de auditoria. Além disso, a Ciset-MD não utiliza os campos das planilhas de avaliação para propor novos objetos de auditoria ou avaliar a pertinência dos trabalhos selecionados pelas unidades supervisionadas, tampouco recebe os resultados das auditorias realizadas, o que prejudica sua capacidade de identificar boas práticas ou deficiências metodológicas.

254. Nesse sentido, mencione-se o fato de que essas unidades não realizam consultas formais ao Ministro da Defesa durante a confecção de seus planejamentos anuais, mas apenas a gestores das próprias Forças, limitando a aderência dos planejamentos às expectativas de toda a alta administração.

255. Entre as causas da situação encontrada, destaca-se a interpretação equivocada da legislação, que limita a abrangência da competência fiscalizatória da Ciset-MD, além da ausência de normas específicas para tratar da supervisão técnica.

256. Como efeito da situação encontrada, as unidades setoriais de controle interno (CCIMAR, CCIEx e Cenciar) possuem metodologias de trabalho distintas, com terminologias e práticas que divergem entre si e não são completamente aderentes às normas emitidas pela CGU. Essa heterogeneidade denota a falta de medidas para a harmonização das práticas de auditoria e a integração do sistema de controle interno.

257. Outro efeito decorrente da situação encontrada é a necessidade de diferentes sistemas informatizados adaptados às metodologias próprias de cada unidade setorial, gerando redundâncias e custos desnecessários.

258. Diante de todo o exposto, considera-se oportuno:

a) recomendar aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEx), da Marinha (CCIMAR) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adotem as medidas necessárias para conduzir os trabalhos de auditoria interna no sistema informatizado oferecido pela Controladoria-Geral da União, em observância às disposições contidas no inciso VIII do art. 9º do Decreto 12.069/2024, adotando, no caso de comprovada incompatibilidade técnica desse sistema com os demais sistemas utilizados pela respectiva Força ou risco à guarda de dados sigilosos, solução alternativa comum para as três Forças, em respeito aos princípios da economicidade e da eficiência;

b) recomendar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, mediante participação das partes interessadas, promova um ciclo de difusão, discussão e, se necessárias, revisão e complementação dos normativos ou orientações técnicas que disciplinam as atividades de supervisão técnica e orientação normativa voltadas aos órgãos setoriais de controle interno;

c) dar ciência ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEx), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, a definição centralizada dos objetivos, dos escopos e das matrizes de planejamento dos trabalhos individuais de auditoria sem a participação efetiva das equipes contrariou o disposto na seção 4.3 do MOT;

d) dar ciência à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o exercício meramente formal da supervisão técnica e a ausência de orientação normativa sobre as unidades setoriais de controle - sem enfrentar, por exemplo, a heterogeneidade de processos de trabalho, de terminologias e de sistemas, bem como sem discutir aspectos de mérito nos planejamentos delas - afrontou o disposto nos Decretos 5.417/2005, art. 10-B, 5.751/2006, art. 11-A, e 11.237/2022, art. 11, que estabelecem essas competências à Ciset-MD, e as orientações que norteiam a adoção delas (IN CGU 3/2017, item 28; IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.8 e glossário - supervisão técnica; Portaria Normativa MD 12/2019, Anexo IV, art. 1º, § 3º); e

e) dar ciência aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEx), da Marinha (CCIMAR) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a elaboração dos PAINT relativos ao período auditado sem levar em consideração as expectativas da alta administração, que inclui o Ministro de Estado responsável pela área, contrariou a Instrução Normativa CGU 8/2017 (subtítulo 4.1 e definição de alta administração no glossário).

V. Capacitação

259. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘A gestão de competências e de recursos humanos nas instituições de controle interno assegura a seleção, formação, capacitação contínua e retenção de profissionais com nível técnico adequado para o planejamento, a execução e a comunicação dos resultados dos trabalhos da auditoria interna?’.

260. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à seleção inadequada de pessoal para o exercício das atividades de auditoria interna, à existência de capacitação contínua e estruturada e à rotatividade de pessoal.

261. Nesse contexto, foram obtidos achados sobre fragilidades nos processos de seleção de pessoal para exercer atividades de auditoria interna, bem como sobre descumprimentos significativos e

reiterados da carga horária mínima anual de capacitação preconizada pela CGU. Esses achados serão detalhados nas seções seguintes.

V.1. Achado 5: Não aplicação de requisitos claros, formais e específicos referentes às competências e habilidades exigidas nos processos seletivos de auditores internos.

262. Os processos de seleção de pessoal para o exercício de atividades de auditoria interna nas unidades de controle interno das Forças Armadas e do Ministério da Defesa carecem da aplicação de requisitos claros, formais e específicos referentes às competências técnicas e habilidades exigidas para a atuação como auditor interno.

263. No CCIEEx, embora tenham sido estabelecidos perfis profissiográficos, os perfis exigidos são genéricos, carecendo de competências e habilitações técnicas específicas em auditoria. O CCIMAR realiza entrevistas técnicas e análises curriculares, mas ainda não formalizou as competências a serem avaliadas nos seus processos seletivos. O Cenciar seleciona seus auditores com base em critérios amplos, como conduta ilibada e conhecimentos de gestão, sem maiores detalhamentos técnicos. Por fim, a Ciset-MD publicou recente portaria formalizando competências necessárias às atividades de auditoria interna, contudo ela ainda não teve sua aplicação evidenciada.

Situação encontrada

264. A IN CGU 3/2017 estabelece o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo Federal, um instrumento de convergência das práticas de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal com modelos, normas e padrões internacionais (peça 153). Esse referencial prevê que a atividade de auditoria interna possui como pressupostos, entre outros, a proficiência e o zelo profissional devidos (item 59 da norma), sendo aquela de grande interesse para o assunto tratado neste achado.

265. Conforme esse normativo:

‘60. A proficiência é um termo coletivo que diz respeito à capacidade dos auditores internos governamentais de realizar os trabalhos para os quais foram designados. Os auditores devem possuir e manter o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. (grifos nossos)’

266. Nesse contexto, esse referencial elenca diversos conhecimentos necessários para o trabalho de auditoria, como, por exemplo: técnicas de auditoria; identificação e mitigação de riscos; normas aplicáveis; compreensão e experiência sobre a auditoria a ser realizada; principais riscos de fraude; riscos e controles de tecnologia da informação; habilidade para o exercício do julgamento profissional devido; e outros (itens 61 e 62 da norma).

267. Na mesma linha, a Portaria CGU 2.821, de 29/8/2024, recentemente publicou a Deliberação 2/2024, da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), que tratou da gestão de competências na atividade de auditoria interna governamental. Essa deliberação específica, em duas listas, competências técnicas e interpessoais básicas ao desempenho dos auditores internos, bem como estabelece níveis mínimos de proficiência a serem exigidos desses profissionais (peça 154).

268. A despeito de haver oportunidades para o desenvolvimento das competências ao longo da carreira como auditor interno governamental, escolher profissionais com perfil compatível é fundamental para um eficiente processo de ganho de proficiência. Nesse sentido, complementarmente aos dispositivos retromencionados, o Modelo IA-CM (*Internal Audit Capability Model*) - *framework* que identifica os fundamentos necessários para uma atividade de auditoria interna eficaz no setor público, estabelece requisitos, definidos na forma de Processos Chave de Área (KPA - *Key Process Areas*), que auxiliam a avaliação da estruturação da atividade de auditoria interna quanto à sua aptidão para o atingimento do nível de capacidade desejado. No que se refere ao tema em análise, há o ‘KPA 2.2 - Pessoas Qualificadas Identificadas e Recrutadas’, cujo objetivo é ‘identificar e atrair pessoas com competências necessárias e habilidades relevantes para executar o trabalho de atividade de auditoria interna’ (peça 160 ou [link](#), acesso em 28/7/2025).

269. No âmbito desse KPA, a CGU elaborou uma planilha de avaliação IA-CM que propõe uma lista de requisitos a serem verificados na estruturação da atividade de auditoria interna, entre eles: levantamento das competências básicas requeridas para o desempenho da atividade de auditoria interna e se elas são previstas em manuais ou orientações; previsão de seleção de profissionais mediante processo de recrutamento o qual contemple as competências requeridas ao exercício

adequado da atividade de auditoria interna; e estabelecimento, nos processos seletivos realizados, das atribuições e dos requisitos técnicos compatíveis às necessidades identificadas. Logo, esses tópicos reforçam a seleção assertiva de profissionais qualificados como um fator importante à maturidade e à capacidade da Auditoria Interna.

270. Em contraste ao preconizado pelas normas e padrões citados previamente, a equipe de auditoria observou que, regra geral, os processos de seleção de pessoal para o exercício de atividades de auditoria interna nas unidades de controle interno das Forças Armadas e do Ministério da Defesa carecem da aplicação de requisitos claros, formais e específicos referentes às competências técnicas e habilidades exigidas para a atuação como auditor interno.

271. No Exército, o processo de movimentação dos militares para compor o efetivo do CCIEx ou para serem cedidos à Ciset-MD é realizado por meio do Plano de Movimentações a Cargo do Gabinete do Comandante do Exército (Plamogex), elaborado com base nos Planos de Substituição encaminhados pelas unidades demandantes, conforme itens 5.n e 8.h da Diretriz sobre movimentações a cargo do Gabinete do Comandante do Exército (EB10-D-09.009, peça 31, p. 13-43). Esses planos consistem em documentos que organizam as propostas de movimentação de pessoal e comunicam os perfis exigidos para os cargos que demandam designação ou substituição (Anexos B e C da diretriz) - incluindo informações sobre cursos ou experiências considerados obrigatórios e os tidos como desejáveis.

272. O item 5.j da norma preconiza que as solicitações de movimentação serão atendidas de acordo com as particularidades do cargo ou função e com as características, experiências e habilitações do militar voluntário, considerando sobretudo o interesse do Comando do Exército. Somando-se à necessidade de compatibilidade entre os perfis profissionais demandados e ofertados, o art. 18 das 'Instruções gerais para a atividade de auditoria interna governamental' (EB10-IG-13.001, peça 31, p. 44-75) prevê que a designação de militares e servidores civis para o exercício dessa atividade 'deverá ser avaliada sob o ponto de vista do perfil e da experiência profissional, da formação acadêmica e do nível de capacitação relacionado à atividade'. Logo, os Planos de Substituição se apresentam como importantes instrumentos de auxílio a essa compatibilização.

273. Conforme resposta contida no Ofício 109-Seç Avl/CCIEx (peça 58, p. 8), outro documento utilizado na seleção de pessoal para o CCIEx é o Quadro de Cargos Previstos (QCP), documento que contém a previsão de cargos necessários para o regular funcionamento da organização militar, incluindo a indicação de requisitos de posto ou graduação, de qualificação, de habilitação e de outras exigências para o desempenho das atividades inerentes de cada cargo. De acordo com o CCIEx, o QCP é classificado como material de acesso restrito, nos termos dos arts. 44 e 45 do Decreto 7.845/2012, razão pela qual ele foi juntado aos autos como peça sigilosa - em resguardo ao sigilo imposto na fonte pela unidade militar.

274. O exame desses documentos permitiu observar que eles constituem ferramentas, em tese, adequadas para possibilitar ao CCIEx o estabelecimento de um perfil profissional com formações e habilitações especificadas. Todavia, na prática, os perfis exigidos são pouco específicos no que tange à experiência em auditoria interna. O QCP do CCIEx, por exemplo, mesmo possuindo campo para a especificação de habilitações, é preenchido somente com o posto e o quadro dos militares como requisitos para a ocupação de quase a totalidade dos cargos de auditoria interna (peça 94).

275. Nos Planos de Substituição (peças 61 e 62), é comum observar a exigência de o militar: pertencer ao Serviço de Intendência; possuir graduação e/ou pós-graduação, entre outros cursos, em Administração; e experiência em área de gestão de unidade gestora (UG) ou em organização militar (OM) integrante do Sistema de Controle Interno do Exército (SisCIEx). Ocorre que, a rigor, um militar intendente já possui graduação em Administração, devido à formação na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), e possui experiência em área de gestão de UG, devido à natureza do serviço a que pertence, em especial se o militar for oficial superior. Ou seja, na prática, diversos militares se enquadram nesses requisitos sem necessariamente terem a experiência ou as competências necessárias ao desempenho da função de auditoria interna.

276. Quanto à seleção de Prestadores de Tarefa por Tempo Certo (PTTC) e de militares temporários, o CCIEx informou apenas que são selecionados aqueles qualificados e com habilitações de interesse da instituição (peça 58, p. 8). Contudo, o centro de controle interno não apresentou quais os critérios, as qualificações ou as habilitações necessárias - mesmo tendo sido

explicitamente questionado sobre isso (peça 57). Tampouco informou os critérios utilizados para a seleção dos auditores dos CGCFEx, a qual não goza do mesmo procedimento dispensado à seleção dos ingressantes no CCIEx.

277. Em síntese, embora o CCIEx disponha de instrumentos formais - como o Plamogex, os Planos de Substituição e o QCP - capazes de balizar o provimento de cargos, verifica-se que esses documentos carecem de requisitos mais específicos e devidamente formalizados quanto às competências e habilidades essenciais à função de auditor interno - ou, alternativamente, de normas ou orientações que façam esse detalhamento. Exigências genéricas acabam por abarcar uma ampla gama de militares que podem não possuir as competências exigidas para as atividades de auditoria - várias delas listadas na Deliberação 02/2024 da CCCI. Ademais, a ausência de critérios transparentes para a seleção de Prestadores de Tarefa por Tempo Certo, de militares temporários e dos efetivos dos CGCFEx evidencia falhas adicionais na adoção de requisitos mínimos para a seleção desses profissionais.

278. No âmbito da Marinha do Brasil, a movimentação de militares para o CCIMAR é conduzida pela Diretoria de Pessoal da Marinha (DPM), que é responsável por designar os oficiais e praças para atuação nesse centro. Segundo informações prestadas pelo próprio CCIMAR, os militares que chegam ao órgão geralmente possuem uma base técnica consolidada, adquirida ao longo de, no mínimo, oito anos de carreira, com experiência em áreas como pagamento de pessoal, execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, além de gestão de bens, o que, na visão do órgão, garantiria familiaridade com os macroprocessos da Marinha (peça 72, p. 8).

279. O papel do CCIMAR é realizar um processo interno de seleção dos ingressos a fim de escolher aqueles que assumirão posições de apoio administrativo e os que exercerão funções relacionadas às atividades de auditoria interna. O CCIMAR explica que esse processo interno foi consolidado na Ordem Interna 40-24/2025, a qual prevê entrevista e análise curricular como etapas dessa seleção a fim de ‘verificar a aderência do militar às competências requeridas para o desempenho das funções no Departamento de Auditoria Interna’ (peça 77). Esse normativo foi publicado em 7/4/2025, isto é, durante a presente auditoria. Nesse sentido, em uma das reuniões que a equipe de auditoria realizou com os representantes do CCIMAR, eles foram questionados acerca do procedimento adotado para a seleção de auditores antes da edição desse normativo. Na ocasião, foi respondido que esse processo interno de entrevista e de análise curricular já era adotado informalmente, mas que haviam decidido formalizá-lo com a edição da referida norma - o que é positivo, do ponto de vista da governança.

280. Ainda que essa iniciativa represente um avanço institucional, a análise documental e normativa realizada pela equipe de auditoria revelou que a norma em questão não explicita quais são as ‘competências requeridas’ citadas por ela, tampouco os critérios objetivos que orientam a entrevista e a análise dos currículos. O Manual de Auditoria Governamental do CCIMAR (Ordem Interna 10-01/2023, peça 78), que disciplina aspectos operacionais da atividade, também não apresenta uma matriz de competências ou níveis de proficiência desejáveis para o exercício das funções de auditoria interna. Ademais, o CCIMAR, em sua resposta, não se pronunciou sobre a existência de outros normativos ou documentos em que constem expressamente esses requisitos (peça 72).

281. Na Aeronáutica, o Cenciar informou, via Ofício 3/DAUD2/2754 (peça 67), que a seleção de oficiais superiores para atuação como auditores internos ocorre, anualmente, por meio do processo de Movimentação por Escolha de Oficiais Superiores (MPEOS), conforme previsto na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 30-4/2024. Segundo o órgão, durante esse processo, são realizadas reuniões intermediárias com a participação de representantes designados pelo Chefe do Cenciar, nas quais são avaliados os militares com perfis profissionais considerados adequados aos encargos de auditoria, com base em critérios como ‘conduta ilibada e conhecimentos técnico-profissionais de gestão compatíveis com a atividade de auditoria’.

282. No entanto, termos como ‘conduta ilibada’ e ‘conhecimentos de gestão’ carecem de objetividade e não permitem a avaliação comparativa ou técnica dos perfis selecionados, além de não detalharem habilidades técnicas específicas, níveis de proficiência, certificações desejáveis ou experiências requeridas. Além disso, a resposta encaminhada pelo Cenciar concentrou-se exclusivamente na seleção de oficiais superiores, permanecendo silente quanto à definição de

critérios para os demais níveis hierárquicos - como os de oficiais intermediários e subalternos integrantes do corpo de auditores da instituição.

283. A principal ferramenta relacionada ao desenvolvimento de competências no Cenciar é a NPA 37-1, que estrutura o Plano de Capacitação da Auditoria Interna Governamental (peça 69). Ele apresenta uma matriz de capacitação, com competências organizadas em três níveis (básico, intermediário e avançado), cursos obrigatórios vinculados a instituições reconhecidas, além da previsão de eventos estruturados, como a Semana de Ambientação e a Semana de Padronização dos Auditores. Esse plano também prevê competências desejáveis para cada setor da estrutura organizacional do Cenciar.

284. Embora bem estruturado, o plano de capacitação tem como foco principal o desenvolvimento das competências dos auditores já designados e não estabelece vínculo entre a posse prévia dessas competências - ainda que em nível incipiente - e a designação para a função. Ademais, não foram apresentadas evidências de que a seleção de pessoal utilize tais critérios como fator de escolha ou exclusão de candidatos ao ingresso no Cenciar como auditores.

285. No âmbito do Ministério da Defesa, o corpo de auditores internos da Ciset-MD é formado mediante cessão de servidores civis e militares oriundos de outros órgãos. Em alguns casos isso ocorre por intermédio de processos seletivos os quais envolvem a análise de perfis desses servidores com base em necessidades identificadas pela Ciset-MD.

286. A equipe de auditoria solicitou que a Ciset-MD informasse os critérios adotados na seleção de pessoal para as atividades de auditoria interna (peça 39). Em resposta (peça 55), o órgão apresentou um conjunto de critérios que abrange formação acadêmica em áreas como Contabilidade, Administração, Direito ou correlatas; conhecimentos específicos em normas de auditoria do setor público, modelos de governança e metodologias de auditoria baseada em risco; experiência profissional prévia em atividades de controle interno ou fiscalização; e competências comportamentais como ética, raciocínio analítico, objetividade e capacidade de trabalho em equipe. Esses elementos são compatíveis com os parâmetros definidos pela IN CGU 3/2017 e pela Deliberação 2/2024 da CCCI, as quais orientam a estruturação da atuação dos auditores.

287. Entretanto, a análise dos documentos comprobatórios enviados com a resposta evidenciou significativa divergência entre os critérios declarados e os efetivamente exigidos nos instrumentos utilizados. O principal exemplo é o Processo Seletivo Edital 369/2025, de 24/3/2025, que regeu a escolha de servidor cedido para função comissionada na Coordenação-Geral de Auditoria (peça 47). Nesse edital, os requisitos técnicos listados se limitaram a conhecimentos genéricos em Contabilidade, conhecimentos acerca do uso de ferramentas básicas (Excel, Word, PowerPoint), de sistemas operacionais como o Tesouro Gerencial e SIAFI, além de competências comportamentais amplas, como 'comunicação', 'visão de futuro' e 'gestão para resultados', todas classificadas como desejáveis. Não foram incluídas exigências mínimas de conhecimentos em normas de auditoria, planejamento de trabalhos, gestão de riscos ou execução de procedimentos técnicos. Porém, não se pode deixar de destacar o fato de a Ciset-MD, diferentemente das demais unidades auditadas, ter registrado expressamente as competências requeridas nesse processo seletivo.

288. Importante ressaltar também a edição da Portaria Ciset-MD 1.464, de 31/3/2025, a qual disciplina os processos de desenvolvimento de competências técnicas, interpessoais e finalísticas e de seleção de pessoal, no âmbito da Ciset-MD (peça 48). Essa norma permite a promoção de uma seleção de pessoal alinhada com as competências técnicas, interpessoais e finalísticas identificadas e demandadas pelo órgão de controle - e influenciadas pela lista estabelecida na Deliberação 2/2024 da CCCI, conforme consta no anexo dessa nova portaria. Adicionalmente, o órgão demonstrou executar periodicamente levantamentos de necessidades de desenvolvimento dos recursos humanos (peças 49 a 54). Esses instrumentos auxiliam na identificação das competências necessárias ao trabalho de auditoria interna.

289. A Portaria 1.464/2025 é bastante recente, tendo sido publicada durante a presente auditoria. Assim, em que pese os potenciais benefícios advindos desse alinhamento entre o levantamento de competências necessárias e a seleção de pessoas estabelecido pelo novo normativo, ainda não foi possível evidenciar a sua utilização na prática. Todos os documentos comprobatórios apresentados pela Ciset-MD à equipe de auditoria são anteriores à edição da Portaria 1.464/2025.

290. Assim, embora a Ciset-MD tenha apresentado um arcabouço conceitual e normativo sobre as

competências necessárias à atuação em auditoria interna e sobre a observância delas quando da realização dos processos seletivos de seus auditores internos, as evidências práticas obtidas durante a auditoria não demonstram a aplicação efetiva e sistemática desses critérios nas seleções, reforçando o presente achado.

Das causas

291. A situação encontrada decorre, em parte, de lacunas normativas ou orientativas observadas nos órgãos examinados. Alguns dispositivos - como art. 18 do EB10-IG-13.001 (peça 31, p. 44-75), no caso do Exército, e a seção 3 da Ordem Interna 40-24/2025 (peça 77), no caso da Marinha - preveem a avaliação da compatibilidade entre o perfil profissional do potencial auditor interno e as competências demandadas para a atuação na unidade de auditoria interna, mas não há um documento que formalize e detalhe esse perfil desejado. Em outros casos, como o do Cenciar, privilegiam-se critérios genéricos como ‘conhecimentos técnicos de auditoria’ ou ‘conduta ilibada’, eliminando um filtro técnico que assegure a aderência do perfil selecionado às necessidades da auditoria interna governamental. À exceção da Ciset-MD, nenhum deles internalizou formalmente no processo de seleção as exigências previstas nos itens 60 a 62 da IN CGU 3/2017 e a proficiência prevista na Deliberação 2/2024 da CCCI.

292. A segunda causa que reforça a situação identificada é a cultura institucional de rotação ampla de efetivo nas Forças Armadas combinada com a ausência de corpo técnico permanentemente dedicado às atividades de auditoria interna. Como a rotatividade frequente é vista como valor organizacional, o sistema tende a aceitar perfis amplos que possam transitar por diversas funções, em vez de demandar competências técnicas específicas de auditoria - os perfis profissiográficos contidos nos Planos de Substituição examinados são exemplos disso.

293. Em reunião com a equipe de auditoria, alguns auditados indicaram haver certo receio de que um maior detalhamento de requisitos técnicos para a ocupação de posições ligadas à auditoria interna pudesse limitar o ingresso de novos militares. Isso demonstra que o preenchimento de vagas tende a privilegiar mais a disponibilidade de pessoal do que a especialização prévia - embora isso não signifique que os órgãos não tentem captar pessoas especializadas quando possível, frise-se. Esse arranjo, embora coerente com a lógica militar de formação generalista no que se refere à gestão pública - e sem uma carreira específica de controle -, choca-se com a exigência de proficiência em normas, gestão de riscos e análise de dados que a terceira linha de defesa requer.

294. No caso da Ciset-MD, entende-se que ela é menos afetada por isso em relação às Forças, haja vista poder contar com servidores cedidos que já possuem experiência prévia na área de auditoria - servidores oriundos dos centros de controle interno militares, da CGU ou de áreas de auditoria interna de outros órgãos. Atualmente, por exemplo, dos nove auditores em exercício na Ciset-MD, pelo menos seis deles possuem experiência prévia em auditoria.

Dos efeitos

295. A carência, nos processos seletivos de pessoal, de requisitos claros, formais e específicos referentes às competências técnicas e habilidades exigidas para a atuação como auditor interno enseja a facilitação de ingresso de pessoas sem as qualificações adequadas para o exercício de atividades de auditoria interna governamental. Além disso, essa carência desloca inevitavelmente o foco para a capacitação pós-designação, porquanto os órgãos precisam suprir as lacunas existentes dos recém ingressos e as quais deveriam ter sido filtradas, em tese, no processo de seleção. Isso se verifica nos programas de treinamento divulgados pelos auditados, em especial o CCIMAR e o Cenciar.

296. O CCIMAR, conforme disposto nas seções 17.2, 17.5 e 17.6 do Manual de Auditoria Governamental do Departamento de Auditoria Interna (Ordem Interna 10-01/2023, peça 78, p. 55-56), estabeleceu o roteiro de qualificação contido na Tabela 7 como pré-requisito para a designação de membros do corpo funcional à função de auditor interno ou de coordenador de auditoria. Até que seja percorrido o referido roteiro, o servidor fica na condição de ‘auditor em qualificação’, sendo-lhe permitido o mero acompanhamento dos trabalhos da equipe de auditoria formada por auditores ‘titulares’.

Tabela 7 - Roteiro de qualificação para as funções de Auditor e de Coordenador de Equipe de Auditoria.

Atividade	Prazo	Função

		relacionada
Leitura do Referencial Técnico das atividades de AIG (IN SFC-CGU 3/2017).	D+15	Auditor
Leitura do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de AIG - MOT (IN SFC-CGU 8/2017).	D+15	
Leitura do Manual de Procedimentos de AIG, do CCIMAR.	D+15	
Realizar, ao menos, 80 horas de capacitação em cursos relacionados às atividades da AIG, por meio, preferencialmente, dos cursos a seguir discriminados, em ordem de prioridade: a) Curso de Técnicas de Auditoria Interna Governamental - Escola Virtual de Governo - Enap; b) Curso de Elaboração do Relatório de Auditoria - Escola Virtual de Governo - Enap; c) Curso de Auditoria Operacional - Instituto Serzedello Corrêa - TCU. d) Curso de Normas Internacionais de Auditoria Financeira - Escola Virtual de Governo - Enap; e) Curso Contabilização de Benefícios - Enap; e f) Curso Auditoria e Controle para Estatais - Escola Virtual de Governo - Enap. Obs.: Poderão ser realizados outros cursos, não previamente relacionados, desde que sejam de interesse da AIG e previamente submetidos à autorização CCIMAR-10.	D+60	
Acompanhamento de duas auditorias realizadas pelo CCIMAR na condição de 'auditor em qualificação'.	D+360	
Realização em três trabalhos de auditoria, na função de auditor (Evento de qualificação aplicável somente aos Oficiais Superiores, previamente qualificados como auditores - em cumprimento dos itens 1 ao 5 -, visando ao exercício da função de Coordenador)	-	Coordenador

Fonte: Ordem 10-01 do CCIMAR (peça 78, p. 56).

297. O Cenciar, conforme previsão contida na NPA 37-1 (peça 69), também possui uma grade de cursos voltada para a capacitação do auditor - do nível básico ao avançado. Contudo, diferentemente do CCIMAR, não há dispositivo condicionando o exercício das atividades de auditoria interna ao atingimento de um nível mínimo de qualificação. A NPA 19-59 (peça 101), na seção 3.1, até prevê que a designação de auditores para as equipes ocorra após a realização de curso básico e de pelo menos dois trabalhos na situação de auditor em treinamento, mas, diferentemente do CCIMAR, não obriga a observação dessas condições, as quais são postas como de atendimento preferencial.

Tabela 8 - Grade de cursos de auditoria para cada nível de habilidade voltada para auditores e técnicos do Cenciar.

Cursos	Nível de habilidade	Prazo	Função
a) Processo de Auditoria Baseada em Riscos - CGU; b) Mapeamento de Processos com BPMN e Bizagi - TCU; c) Certificação - Auditoria e Controle para Estatais - EVG; d) Certificação - Técnicas de Auditoria Interna Governamental - EVG; e) Certificação - Papéis de Trabalho em Auditoria Interna Governamental - EVG; e f) Certificação - Elaboração de Relatórios de Auditoria - EVG.	Básico 1	D + 6 meses	Auditor
a) Certificação - Gestão de Riscos em Processos de	Básico 2	D + 12	

Trabalho (Segundo o COSO) - EVG; b) Certificação - Contabilização de Benefícios - EVG; e c) Certificação - Normas Internacionais de Auditoria Interna Financeira (NIA) - EVG.		meses	
a) AUDI 1 - EOP - IIA Brasil; b) AUDI 2 - EOP - IIA Brasil; c) COSO ICIF - IIA Brasil; e d) COSO ERM - IIA Brasil.	Intermediário	D + 24 meses	
a) IA-CM - Modelo de Capacidade de Auditoria Interna - CGU; b) Auditoria Operacional - TCU; e c) Governança: Conceitos Estruturantes - TCU.	Avançado	D + 36 meses	

Fonte: NPA 37-1, peça 69.

298. Já o CCIEEx comunicou a realização anual do Estágio de Auditoria Interna Governamental - níveis básicos e intermediário -, voltado à capacitação de auditores do SisCIEEx. Conforme observado nos Planos de Capacitação de Auditores (peça 60), esses estágios possuem carga horária de 40 horas. Não foram obtidos dispositivos normativos que condicionem o exercício da função de auditor interno à conclusão desses cursos ou de algum roteiro previamente estruturado.

299. Com base nos roteiros do CCIMAR e do Cenciar, verifica-se uma estimativa de que o auditor alcance o nível básico em até doze meses. Isso ilustra um custo oculto do achado: durante um ano o profissional atua em curva de aprendizado, o que exige supervisão intensiva e tende a majorar o risco de falha nos trabalhos. A fim de mitigar este risco em especial, servidores do CCIMAR podem somente acompanhar as equipes enquanto não concluído o roteiro básico - o que é uma prática positiva, mas que possui o custo de indisponibilidade desses recursos humanos por até um ano.

300. O SisCIEEx não adotou esse mecanismo de controle e o Cenciar o adotou com maior flexibilidade - ao prever o atendimento preferencial, em vez de obrigatório, de pré-condições de qualificação. Dessa forma, em tese, o Cenciar e o SisCIEEx possuem disponibilidade mais rápida de novos colaboradores para realizar os trabalhos de auditoria. Em contrapartida, expõem os profissionais - e a própria organização - a maiores riscos de falhas nos trabalhos enquanto a qualificação não se consolida.

301. A equipe de auditoria requisitou o histórico de lotação de todas as pessoas que ocuparam funções ligadas a atividades de auditoria interna governamental nos centros de controle no período entre 2020 e 2025. A partir desse histórico, foi possível identificar todas as saídas ocorridas no período e calcular o tempo médio de permanência desses indivíduos em cada uma das organizações de controle interno: 3,52 anos no CCIEEx; 4,92 anos nos CGCFEx; 4,93 anos no CCIMAR; e 3,97 anos no Cenciar. Os dados e as memórias de cálculo foram juntados às peças 171, 172 e 173.

302. Quando se confronta o tempo médio de permanência de cada auditor com a curva de formação exigida pelas próprias organizações, emerge um 'custo-tempo' que reduz a disponibilidade efetiva de capital intelectual. No caso do CCIMAR, 20,3% da permanência média é imobilizada nessa preparação. Esse percentual aumenta para 25,2% no caso do Cenciar se considerado apenas o ciclo básico - considerado o nível avançado, o percentual salta para 75,57%.

303. Esses efeitos derivam diretamente do achado: ao não se aplicarem critérios técnicos adequados na seleção, o auditor consome parcela relevante de sua permanência no órgão de auditoria em atividades de formação, reduzindo o retorno efetivo que a organização obtém sobre cada designação. Em consequência, amplia-se o risco de auditoria no período de aprendizado, caracterizado, conforme MOT, como a possibilidade de o auditor fornecer opiniões equivocadas com base no trabalho de auditoria realizado - risco que pode ser ainda maior sem a salvaguarda adotada pelo CCIMAR.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

304. A ausência de requisitos claros, formais e específicos nos processos de seleção para funções de auditoria interna nas unidades de controle do Ministério da Defesa e das Forças Armadas compromete a aderência às boas práticas previstas nos normativos nacionais e internacionais que

regem a atividade. Essa deficiência afeta diretamente a qualidade da composição das equipes de auditoria, pois permite a entrada de profissionais sem as competências técnicas necessárias, deslocando o esforço institucional para capacitações pós-designação e gerando custos operacionais relevantes durante o período de aprendizado. Essa realidade resulta em maior prazo até que o auditor alcance desempenho pleno, reduz a efetiva disponibilidade do capital humano e aumenta o risco de falhas nos trabalhos, especialmente nas organizações que não adotaram salvaguardas específicas, como a exigência de roteiros formativos mínimos antes do exercício pleno da função.

305. A correção dessa fragilidade passa, essencialmente, pela adoção de um modelo de gestão por competências que fundamente e estruture os processos seletivos, alinhando-os aos referenciais da IN CGU 3/2017, da Deliberação CCCI 2/2024 e do Modelo IA-CM - a exemplo da Portaria 1.464/2025 publicada pela Ciset-MD recentemente. É igualmente necessário avaliar a atual política de rotatividade dos auditores internos militares e sua compatibilidade com a manutenção de um corpo técnico qualificado e minimamente estabilizado.

306. Nesse sentido propor-se-á recomendação aos centros de controle interno militares para que aprimorem os processos de movimentação e seleção de auditores internos, com base na Deliberação 2/2024 da CCCI, estabelecendo detalhadamente matriz de competências técnicas e interpessoais e níveis mínimos desejados de proficiência como condição para designação de pessoal para as funções de auditoria interna.

307. Adicionalmente, entende-se ser necessário recomendar que os comandos das Forças, com o auxílio dos seus respectivos centros de controle interno, realizem estudos específicos sobre a adequação da atual política de rotatividade de pessoal nas unidades de auditoria interna, com o objetivo de avaliar seus impactos na continuidade e na maturidade da atuação técnica e, com base nesses estudos, propor mecanismos de retenção de pessoal capacitado (como tempo mínimo de permanência, incentivos ou priorização em cursos estratégicos).

308. Sobre isso, o CCIMAR, por exemplo, adota um prazo obrigatório de permanência no próprio centro para os auditores que fizeram pós-graduações financiadas pela Marinha. Essa prática se difere da adotada pelos outros centros, onde esse vínculo obrigatório é para com a Força, não necessariamente para com o centro de controle interno - o que permite que o auditor cumpra o 'pedágio' em outra organização militar. Logo, entre os próprios comandos militares há *benchmarks* que podem ter a aplicabilidade avaliada.

309. A implementação dessas recomendações contribuirá para o fortalecimento da terceira linha de defesa, promovendo uma seleção mais qualificada e alinhada às necessidades técnicas da função de auditor interno, nos moldes do estabelecido nos itens 60 a 62 da IN CGU 3/2017 e na Deliberação 2/2024 da CCCI. Com isso, espera-se redução do tempo de formação - ou, ao menos, do percentual que ele ocupa no tempo total de permanência dos auditores nas unidades de controle -, aumento da eficiência e da qualidade dos trabalhos realizados, além de maior estabilidade e continuidade nas atividades de controle interno, com reflexos positivos na maturidade institucional e na governança pública.

V.2. Achado 6: Auditores dos órgãos de controle interno do Ministério da Defesa e das Forças Armadas não atingiram a carga horária mínima recomendada pela CGU para capacitação anual.

310. Apesar de formalmente existir programa contínuo de capacitação de auditores internos, constatou-se o não atingimento das cargas horárias mínimas recomendadas pela CGU para profissionais de controle interno, em especial no SisCIEEx e no Cenciar. Em 2024, por exemplo, 42,20% e 45,83% dos auditores desse sistema e desse centro, respectivamente, não atingiram o limite mínimo de capacitação anual. No CCIMAR, o percentual de descumprimento no mesmo ano foi de 13,95% e, na Ciset-MD, de 11,11%.

Situação encontrada

311. O item 63 do Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN CGU 3/2017, estabelece que as unidades de auditoria interna governamental, bem como seus auditores, 'devem zelar pelo aperfeiçoamento de seus conhecimentos, habilidades e outras competências, por meio do desenvolvimento profissional contínuo'. Nesse contexto, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo (MOT), aprovado pela IN CGU 8/2017, dispõe o seguinte na seção 4.1.5.4 (peça 155):

‘4.1.5.4 Capacitação dos auditores internos governamentais

A **previsão de carga horária mínima de 40 horas de capacitação anual dos auditores internos governamentais** visa a permitir o aperfeiçoamento dos seus conhecimentos, de suas habilidades e de outras competências, por meio do desenvolvimento profissional contínuo. **Essa capacitação deve se dar preferencialmente com base em um programa de formação e desenvolvimento de recursos humanos** e pode incluir cursos formais, seminários, workshops, encontros, visitas técnicas, cursos de pós-graduação, cursos à distância, curso de progressão funcional, treinamento no trabalho, entre outros. (grifos nossos)’

312. Na mesma linha, a IN CGU 5/2021 (peça 156), ao normatizar a alocação da força de trabalho no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), prevê, no seu art. 4º, § 2º, que:

‘§ 2º A alocação de horas para atividades de capacitação deve considerar o quantitativo mínimo de 40 horas anuais para cada auditor, incluído o titular da unidade, em treinamentos, cursos de pós-graduação lato e stricto sensu e eventos compatíveis com a atividade de auditoria, ao universo de auditoria da UAIG e às competências requeridas dos auditores.’

313. Conforme o art. 8º, inciso I, do Decreto 3.591/2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a CGU, como órgão central desse sistema, é responsável pela orientação normativa dos órgãos que o compõem. Logo, os dispositivos supracitados são de observância obrigatória pela Ciset-MD e pelos centros de controle interno das Forças, não sendo necessária a reprodução deles em normas internas. Mesmo assim, encontram-se referências à obrigatoriedade do cumprimento de, no mínimo, 40 horas anuais de capacitação também no art. 16, § 2º, do EB10-IG-13.001 (Instruções Gerais para a Atividade de Auditoria Interna Governamental, peça 31, p. 44-75), no caso do Exército; na seção 17.5 da Ordem Interna CCIMAR 10-01 (‘Manual de Auditoria Governamental’, peça 78), no caso da Marinha; e na seção 2.1.1 da ICA 174-8/2020 (‘Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade’, peça 33), no caso da Aeronáutica.

314. A partir dos dispositivos mencionados, verifica-se que o desenvolvimento contínuo está normatizado com base em duas premissas: capacitação apoiada em um programa de formação e de desenvolvimento de recursos humanos; e a realização de uma carga horária anual mínima de 40 horas de capacitação para cada auditor interno. Essas duas premissas foram analisadas pela equipe de auditorias a fim de avaliar o processo de capacitação.

315. Sobre a existência de programas de formação e de desenvolvimento dos auditores, o SisCIEEx conta anualmente com os Planos de Capacitação de Auditores (peça 60), os quais preveem diversas ações educacionais de qualificação que abordam conhecimentos voltados à atuação como auditor interno. A título de formação inicial, por exemplo, esses planos fazem referência aos Estágios de Auditoria Interna Governamental (níveis básico e intermediário), cursos estruturados promovidos pelo CCIEEx a fim de nivelar o conhecimento dos ingressantes na área de controle interno.

316. O CCIMAR estrutura a capacitação de seus auditores por intermédio do Placape (Plano de Capacitação de Pessoal, peça 76), que elenca cursos oferecidos fora da Marinha do Brasil relacionados à área de conhecimento de Auditoria observando um planejamento que engloba até seis anos a contar do ano de referência. Segundo o órgão, esse plano é revisado anualmente, podendo ser adicionados ou removidos cursos (peça 72, p. 7). Ademais, esse Centro informou buscar constantemente novas oportunidades de cursos em escolas de governo - como o Instituto Serzedelo Correa (ISC/TCU) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), por exemplo - e promover treinamentos internos - seja no próprio CCIMAR ou em centros de instrução da Marinha. Essas informações foram confirmadas mediante exame do histórico de capacitações dos auditores encaminhado pelo órgão à equipe de auditoria.

317. O programa de formação e desenvolvimento do Cenciar está disposto na norma NPA 37-1, que estabelece o Plano de Capacitação de Auditoria Interna Governamental. Como formação, esse plano prevê roteiros básicos de capacitação com cursos promovidos pela CGU e por escolas de governo, bem como também dispõe sobre a realização da Semana de Ambientação dos Novos Auditores do Cenciar - evento voltado à apresentação das peculiaridades das atividades inerentes ao campo da auditoria e da rotina dos principais setores do órgão. Do ponto de vista do desenvolvimento, a NPA 37-1 estabelece uma extensa lista de material de apoio com diversos cursos e apostilas, bem como prevê a realização anual da Semana de Padronização (Separ) - evento com o objetivo de reunir os auditores para analisar pontos positivos e negativos dos trabalhos

realizados no ano anterior a fim de aprimorar o desempenho do exercício em curso.

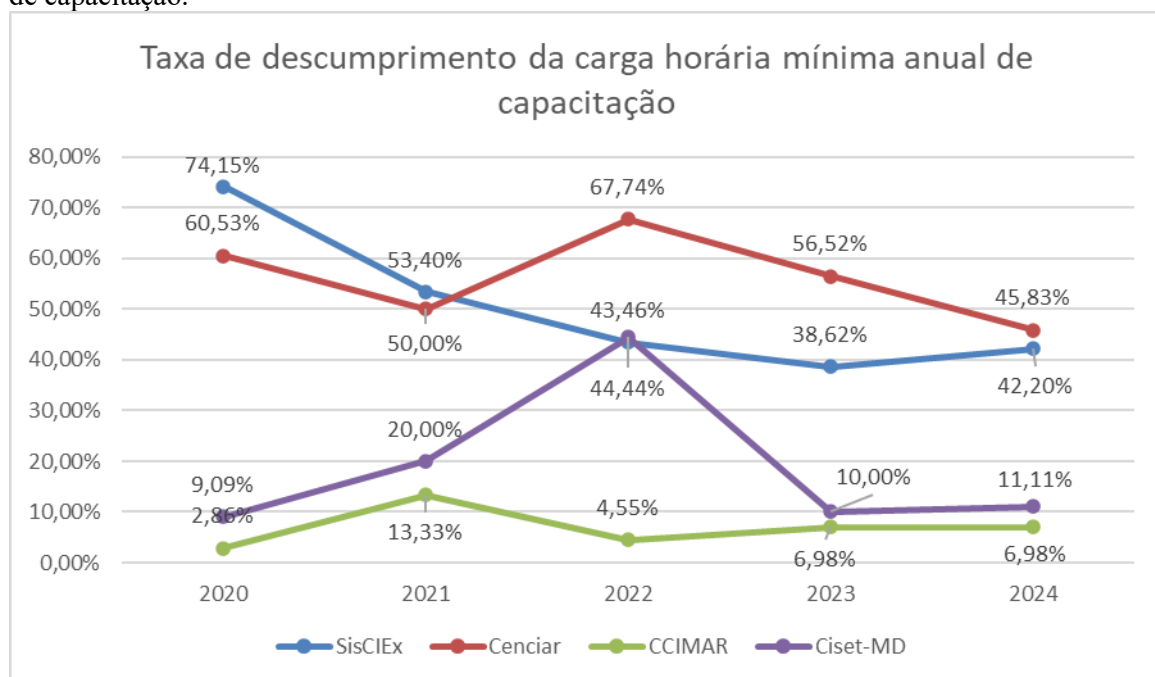
318. Por fim, a Ciset-MD, com a edição da Portaria Ciset-MD 1.464/2025, instituiu um novo processo de desenvolvimento de competências de seus auditores - o qual prevê a elaboração de planos estruturados de desenvolvimento individual, com base em competências e trilhas de conhecimento relacionadas, e o monitoramento das ações executadas. Nesse contexto, o órgão de controle interno possui um catálogo com diversas trilhas de conhecimento separadas por competências e os respectivos cursos relacionados, conforme evidencia a peça 157. Nas competências técnicas de auditoria, observou-se a adoção das trilhas elaboradas pela CGU - fato positivo para a padronização do desenvolvimento dos auditores.

319. Ante o exposto, nota-se que os centros de controle interno auditados pela equipe contam com programas de formação e de desenvolvimento - ainda que os de alguns órgãos sejam mais estruturados que os de outros. Vale destacar a utilização das trilhas de competências técnicas da CGU pela Ciset-MD como *benchmark* positivo, haja vista estarem estruturadas de acordo com o preconizado pela Deliberação 2/2024 da CCCI - tanto no que se refere às competências listadas quanto no que tange à escala referencial de proficiência em cada competência ('conhecer', 'compreender', 'aplicar', 'analisar' e 'avaliar'). Portanto, recomendar-se-á aos demais órgãos de controle que avaliem a adoção das trilhas elaboradas pela CGU nos seus respectivos planejamentos de capacitação dos auditores internos.

320. Examinadas as iniciativas de formação e desenvolvimento dos auditores internos, a equipe de auditoria avaliou o nível de cumprimento da segunda premissa: a realização de, no mínimo, 40 horas de capacitação anual. Para isso, requisitaram-se aos auditados as relações de servidores ocupantes de funções ligadas a atividades de auditoria interna no período de 2020 a 2025 e os respectivos históricos de capacitação - tendo sido fornecidas essas informações. Os dados foram, então, tratados e os registros de capacitação que não continham informações sobre o ano de realização ou a sua carga horária foram desconsiderados para fins dessa avaliação. Com base nos registros restantes, a equipe calculou a carga horária realizada por cada auditor em cada ano em que ele atuou em atividades de auditoria interna.

321. A partir do levantamento da carga horária anual de capacitação realizada pelos auditores internos, foi possível calcular os percentuais de auditores que não atingiram o limite mínimo de 40 horas preconizado nas normas da CGU já comentadas. Os resultados desses descumprimentos estão evidenciados no Gráfico 1 (os dados completos estão juntados às peças 167 a 170).

Gráfico 1 - Percentuais de auditores que não atingiram a carga horária mínima anual de 40 horas de capacitação.



Fonte: autores.

322. De modo geral, observa-se que todas as instituições de controle interno auditadas apresentaram algum nível de descumprimento em todos os anos do período analisado. O CCIMAR é o destaque positivo, haja vista ter apresentado taxas consistentemente baixas ao longo do período e o melhor desempenho em todos os anos examinados. Considerando que o total de auditores internos da Ciset-MD girou em torno de dez servidores - de modo que qualquer descumprimento causa uma variação percentual significativa -, esse órgão também apresentou bons resultados, ressalvado o pico ocorrido em 2022.

323. Em contraste, o Cenciar e o SisCIEEx apresentam os maiores desafios, com índices historicamente elevados de descumprimento e variações significativas ano a ano, a exemplo do Cenciar que atingiu 67,74% em 2022, e do SisCIEEx, que chegou a 74,15% em 2020, embora tenha reduzido para 42,20% em 2024. A despeito da diminuição da taxa de descumprimento nos últimos anos, o Cenciar e o SisCIEEx ainda demonstram distorções relevantes no que tange ao atingimento da carga horária mínima de capacitação, havendo, portanto, espaço para aprimoramentos. O resultado do CCIMAR sugere que um limite de 15% de auditores sem as 40 horas de capacitação anual é uma meta factível de ser consistentemente atingida - em especial para o Cenciar, o qual possui estrutura e quantidade de auditores próximas às do CCIMAR.

324. Como o SisCIEEx possui atuação descentralizada, com a execução da maioria das auditorias e os monitoramentos sob responsabilidade dos doze CGCFEx espalhados pelo país, a taxa de descumprimento do limite mínimo de capacitação anual apresentada acima pode ser diversa em unidades integrantes do sistema. Com o intuito de esclarecer essa questão, a equipe optou por segmentar o exame dessa taxa por cada OM do SisCIEEx, conforme disposto na Tabela 9.

Tabela 9 - Percentuais de auditores que não atingiram a carga horária mínima anual de 40 horas de capacitação segmentados por organizações militares do SisCIEEx.

Organização	Ano				
	2020	2021	2022	2023	2024
CCIEEx	67,24%	57,38%	42,62%	34,48%	42,11%
1º CGCFEx	88,24%	100,00%	100,00%	77,78%	50,00%
2º CGCFEx	90,00%	54,55%	22,22%	0,00%	18,18%
3º CGCFEx	61,54%	50,00%	70,59%	41,67%	58,33%
4º CGCFEx	68,75%	35,29%	22,22%	56,25%	35,71%
5º CGCFEx	92,86%	42,11%	11,11%	42,86%	45,45%
6º CGCFEx	25,00%	25,00%	16,67%	28,57%	33,33%
7º CGCFEx	69,23%	38,46%	16,67%	28,57%	33,33%
8º CGCFEx	57,14%	75,00%	71,43%	28,57%	40,00%
9º CGCFEx	75,00%	8,33%	10,00%	0,00%	18,18%
10º CGCFEx	81,82%	53,85%	40,00%	21,43%	53,85%
11º CGCFEx	90,91%	70,00%	66,67%	50,00%	40,00%
12º CGCFEx	100,00%	100,00%	90,91%	100,00%	100,00%

Fonte: autores

325. Novamente, os dados da Tabela 9 evidenciam o alto e persistente descumprimento da carga horária mínima de capacitação anual pelas OMs do SisCIEEx ao longo do período de 2020 a 2024. Em 2020, observou-se um panorama crítico, com diversas OMs apresentando índices superiores a 80% - como o 1º CGCFEx (88,24%), o 2º CGCFEx (90,00%), o 5º CGCFEx (92,86%), o 10º CGCFEx (81,82%) e o 11º CGCFEx (90,91%). Destaque especial também para o 12º CGCFEx, cuja totalidade dos auditores internos listados não haviam cumprido as 40 horas mínimas de capacitação.

326. Ao longo dos anos seguintes, verifica-se uma redução progressiva em diversas OMs, com destaque para o 2º CGCFEx - que reduziu a taxa de descumprimento de 90%, em 2020, para 18,18%, em 2024 - e para o 9º CGCFEx - que saiu de 75%, em 2020, para 18,18%, em 2024 -, ambas atingindo 0% em 2023. Contudo, o quadro ainda é heterogêneo, a exemplo do 12º CGCFEx que manteve 100% de descumprimento em quase a totalidade do período verificado, em clara inobservância a normas da CGU e do Exército. Mesmo o CCIEEx, órgão de direção do controle interno no Exército, mantém elevada taxa de descumprimento atualmente (42,11%).

327. Assim, embora existam programas de capacitação dos auditores internos nas unidades de

controle auditadas, conforme preconizam as normas da CGU, não foi integralmente observado o cumprimento da carga horária de capacitação mínima anual de 40 horas por parte significativa dos profissionais de controle interno no período analisado, com destaque para o SisCIEEx e o Cenciar, que apresentaram índices elevados de descumprimento - apesar de avanços nos últimos anos. A heterogeneidade entre as organizações e a persistência de elevados percentuais de auditores sem a carga horária mínima de capacitação anual, em especial em algumas OMs do SisCIEEx, demonstram que, mesmo diante da existência de planos de capacitação, subsistem fragilidades no processo contínuo de desenvolvimento profissional.

Das causas

328. A equipe de auditoria identificou dois fatores que atuam em conjunto contribuindo para o nível de descumprimento observado da carga horária mínima anual de capacitação: a rotatividade de auditores e as falhas no controle e no monitoramento contínuo dessas capacitações. O escopo reduzido da supervisão técnica realizada pela Ciset-MD sobre os centros de controle interno das Forças (Achado 4, seção IV.2) - a qual não abrange a verificação do desenvolvimento contínuo dos auditores nem dos mecanismos de controle envolvidos nesse tema - também colabora com o achado de auditoria encontrado.

329. Com base nos históricos de lotação dos auditores internos fornecidos pelos auditados, a equipe de auditoria conseguiu calcular as taxas anuais de *turnover* geral desses auditores em cada instituição de controle interno auditada - conforme mostrado na Tabela 10 (os dados completos foram juntados às peças 171 a 175). Esse indicador mede a movimentação de pessoal em uma organização, considerando tanto as entradas quanto as saídas de servidores ou funcionários em um determinado período. Ele ajuda a entender o grau de rotatividade e de renovação da equipe, sendo útil para avaliar a estabilidade e a continuidade dos trabalhos. Seu cálculo é feito dividindo a média de movimentações de entradas e saídas do período - isto é, a soma dos totais de entradas e de saídas de auditores no período dividida por dois - pela média do efetivo total desse mesmo intervalo - que é calculado dividindo por dois a soma da quantidade de auditores no primeiro dia do ano de referência com o total de auditores no último dia do mesmo ano.

Tabela 10 - Taxas anuais de *turnover* geral dos auditores internos dos centros de controle interno do MD e das Forças Armadas.

Organização	Ano				
	2020	2021	2022	2023	2024
CCIEEx	18,92%	26,44%	13,13%	19,19%	16,50%
CGCFEx	14,12%	17,23%	11,51%	15,38%	14,77%
Cenciar	15,07%	22,08%	27,78%	22,22%	20,59%
CCIMAR	5,38%	8,00%	9,43%	15,38%	17,53%
Ciset-MD	5,26%	0,00%	11,11%	11,11%	5,26%

Fonte: autores a partir de dados fornecidos pelos auditados.

330. A fim de verificar como as taxas de descumprimento da carga horária mínima de capacitação anual se comportam de acordo com as taxas de rotatividade geral, ambas as variáveis foram relacionadas no gráfico da Figura 2. Nele, observa-se uma correlação positiva moderada entre as duas variáveis, evidenciando que, em geral, centros com maior rotatividade tenderam a um maior descumprimento das 40 horas mínimas de capacitação anual. Empiricamente, a correlação é sugerida pela ausência de casos de baixa rotatividade com altos índices de descumprimento e de casos de alta rotatividade com baixas taxas de descumprimento, como evidenciam as regiões vazias nos cantos superior esquerdo e inferior direito do gráfico. Matematicamente, essa correlação é confirmada pelo coeficiente de Pearson de 0,67 e pelo coeficiente de Spearman de 0,64.

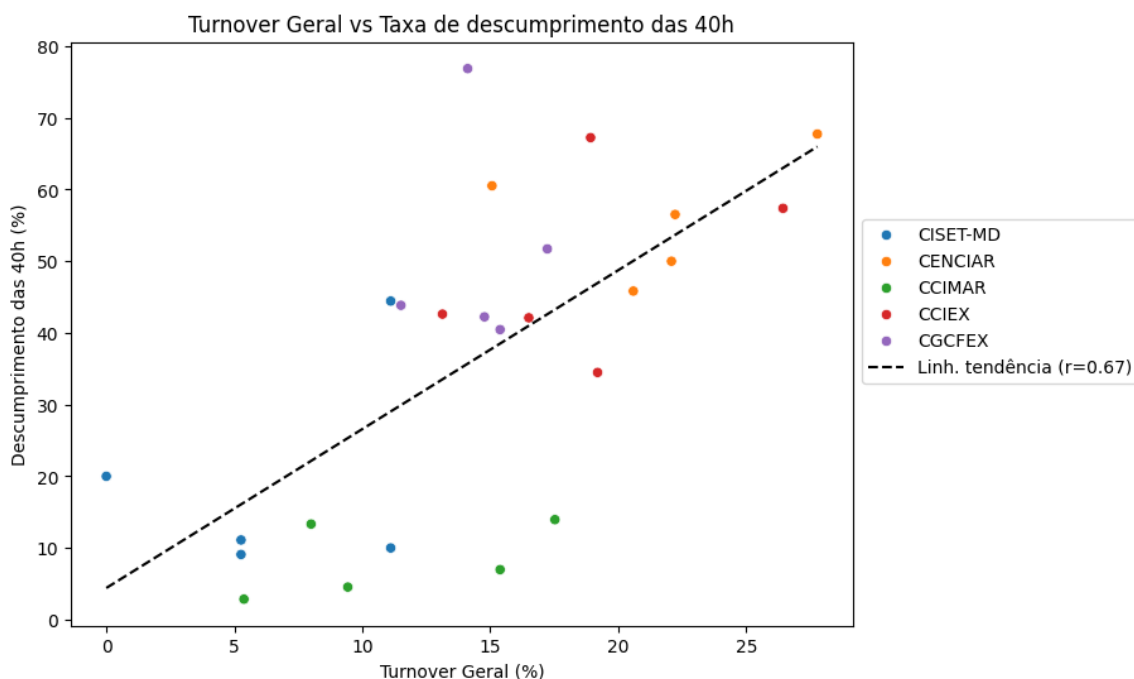


Figura 2 - Gráfico da relação entre as taxas de turnover geral e as taxas de descumprimento da carga horária mínima anual de capacitação (fonte: autores a partir de dados fornecidos pelos auditados).

331. Esses coeficientes auxiliam a avaliar a relação entre duas variáveis - se existe uma associação entre elas, qual a direção dessa relação (se uma aumenta ou diminui quando a outra aumenta) e a sua intensidade (se essa relação é forte ou fraca). O coeficiente de Pearson mostra se existe uma relação de aumento ou diminuição conjunta e proporcional das variáveis enquanto o coeficiente de Spearman também mede a força e a direção da associação entre as variáveis, mas sem se importar se é de forma proporcional. Ambos variam de -1 a 1 e são interpretados da seguinte forma: valores negativos e próximos de -1 indicam uma relação forte em direções oposta (uma variável aumenta enquanto outra diminui ou vice-versa); valores próximos de 1 indicam relação forte na mesma direção; e valores próximos a 0 evidenciam a ausência de relação clara. Os coeficientes calculados a partir dos dados do gráfico acima mostram uma correlação positiva moderada, isto é, quando a rotatividade aumenta, os casos de descumprimento das 40 horas também aumentam.

332. O gráfico da Figura 2 agrupa dados de 2020 a 2024, o que pode levantar dúvidas sobre se esse comportamento entre as variáveis se manteve ao longo do tempo. Nesse contexto, ambos coeficientes foram calculados para os dados de cada ano do período separadamente, tendo sido obtidos valores que variaram de 0,63 a 0,93 para o coeficiente de Pearson e de 0,60 a 0,80 para o de Spearman. Esses resultados mostram a consistência da correlação no período.

333. Todavia, considerando que a técnica estatística de correlação não evidencia relação de causalidade, a equipe de auditoria também cruzou os registros anuais de descumprimento com o histórico de lotação dos auditores em cada centro de controle interno e percebeu que a evidência de campo reforça a leitura estatística (peças 167, 168 e 169). No Cenciar, 23 dos 88 casos de descumprimento (26,14%) ocorreram com auditores que foram movimentados de ou para a unidade no próprio exercício; no SisCIEx, 118 dos 491 descumprimentos (24,03%) envolveram servidores na mesma condição de movimentação. Em outras palavras, a rotatividade influenciou fatia significativa dos descumprimentos, porquanto quem entra ou sai no meio do exercício pode não encontrar tempo hábil ou capacitações sazonais programadas (ex.: eventos de formação básica promovidos pelos centros em data anterior ao ingresso no órgão de controle).

334. Por outro lado, é importante notar que a rotatividade de pessoal, embora seja um influenciador relevante, não explica integralmente as taxas de descumprimento calculadas, em especial no Cenciar e no SisCIEx, que apresentaram taxas bastante elevadas. Com efeito, no gráfico da Figura 2, é possível notar que, no intervalo de turnover geral de 10 a 18%, há dois grupos bem definidos - um formado pelo CCIMAR e outro formado pelo Cenciar e pelo SisCIEx -, os quais, a despeito de

possuírem índices de rotatividade semelhantes, apresentam taxas de descumprimento significativamente distintas, sendo as do segundo grupo superiores às do primeiro. Logo, a rotatividade não é o único fator causador do achado de auditoria observado.

335. De fato, deficiências no controle e no monitoramento contínuo da realização dessas capacitações também contribuem para os resultados negativos encontrados. Todos os auditados informaram, em reuniões, que possuem setores responsáveis pelo registro e o controle das capacitações durante o ano - o CCIMAR, inclusive, encaminhou à equipe as planilhas de controle das capacitações utilizadas pela Assessoria de Capacitação Técnica do centro.

336. No Exército, conforme resposta encaminhada à equipe de auditoria (peça 135), o CCIEx expede documentos às seções finalísticas da organização e aos chefes dos doze CGCFEx orientando sobre a necessidade do cumprimento das 40 horas anuais de capacitação e subsidiando os destinatários com sugestões de cursos gratuitos na modalidade ensino à distância (exemplo juntado à peça 136). Segundo o CCIEx, cada auditor é responsável por informar a realização de cursos a fim de registro em banco de dados.

337. Esse centro também encaminhou documentação evidenciando comunicações recebidas de dois CGCFEx informando a conclusão da capacitação por auditores, aparentando haver uma espécie de prestação de contas ao órgão central do SisCIEx por via documental (peças 137 e 138). Todavia, o CCIEx não apresentou planilha ou outra ferramenta utilizada por ele ou pelos CGCFEx para realizar esse controle das capacitações. Entende-se que essas comunicações adotadas pelo auditado, embora informativas, são esparsas e não substituem mecanismo mais concentrado de controle. Ademais, embora tenha sido questionado sobre o assunto, o CCIEx não informou as medidas adotadas quando auditores não atingem a carga horária mínima anual de capacitação.

338. No Cenciar, desde 2023, o controle das capacitações é feito pelos Relatórios Anuais de Capacitação e Treinamento dos Auditores do Cenciar (peças 142 e 143), conforme resposta desse centro (peça 141). Esses documentos consolidam as atividades de capacitação realizadas pelos auditores ao longo do exercício de referência, o que facilita o controle. O Cenciar informou também que, quando há descumprimentos da meta anual de capacitação, ele realiza uma análise interna a fim de identificar os principais fatores que impactaram o cumprimento dessa meta e realizar os ajustes pertinentes.

339. Da análise desses relatórios, verifica-se que, para todos os auditores que não fizeram nenhuma capacitação, o Cenciar registrou que eles ficaram impedidos de realizar cursos em razão das elevadas demandas administrativas exigidas pelos respectivos setores no ano de referência - a mesma justificativa foi aplicada a todos. No entanto, há auditores de alguns desses mesmos setores que, em contraste, realizaram centenas de horas de cursos no ano - evidenciando possível contradição do motivo relatado.

340. No caso de auditores que fizeram pelo menos um curso e não atingiram as 40 horas mínimas, o Cenciar não motivou o não atingimento tampouco apresentou medidas práticas a serem adotadas para corrigir esse descumprimento. Isso demonstra a existência de oportunidades de aperfeiçoamento dos controles dessas capacitações.

341. A despeito da existência de processos de controle e monitoramento das capacitações anuais dos auditores, o descumprimento reiterado - e ainda elevado, no caso do Cenciar e do SisCIEx - evidenciam falhas na efetividade desse controle.

342. No SisCIEx, por exemplo, como já mostrado, o 12º CGCFEx apresentou descumprimento total em quatro dos cinco exercícios analisados. Segundo análises dos registros de capacitação apresentados à equipe de auditoria, de 2020 a 2024, somente uma pessoa desse centro comprovou o atingimento das 40 horas - e em apenas um exercício -, evidenciando claramente falhas dos controles tanto da própria organização quanto do CCIEx (peça 167).

343. Outro indicador analisado pela equipe foi a reincidência do descumprimento no período. A partir da lista de auditores que não cumpriram as 40 horas em cada ano, foi feito o levantamento da quantidade de exercícios em que houve o descumprimento para cada auditor. Os dados de cada centro e/ou sistema de controle interno estão consolidados na Tabela 11.

Tabela 11 - Distribuição de auditores por quantidade de exercícios com descumprimento da carga horária mínima de capacitação.

Quantidade de exercícios com descumprimento

Organização	1	2	3	4	5
SisCIEEx	143	65	31	20	9
Cenciar	20	16	6	2	2
CCIMAR	14	1	0	0	0
Ciset-MD	7	1	0	0	0

Fonte: autores a partir de dados fornecidos pelos auditados.

344. Como se observa na tabela, dos 262 auditores do SisCIEEx ligados a descumprimentos da carga horária mínima de capacitação anual, 119 deles (45,42%) são reincidentes. No caso do Cenciar, esse percentual sobe para 56,52%. Em contraste, os percentuais da Ciset-MD e do CCIMAR são de 12,50% e 6,67% respectivamente, ressaltando a ocorrência de apenas uma reincidência em cada um dos órgãos - o que é positivo.

345. Os percentuais significativos de descumprimentos não afetados pela rotatividade, bem como a materialidade e a persistência das reincidências observadas, demonstram ausência de ações corretivas eficazes e evidenciam um baixo grau de maturidade no monitoramento da capacitação. Por conseguinte, essas deficiências contribuem para o achado de auditoria encontrado.

346. Apesar de apresentar bons indicadores sobre o assunto em comparação com outros centros de controle interno, a Ciset-MD colabora com os elevados descumprimentos registrados em algumas unidades setoriais na medida em que não exerce mais ativamente seu papel de supervisão técnica, conforme já tratado em achado anterior da presente auditoria.

347. O MOT, ao definir o conceito de supervisão técnica no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, registra que ela se desdobra por meio da capacitação, da orientação e da avaliação de desempenho as unidades que compõem esse sistema, com a finalidade de 'harmonizar a atuação, promover a aderência a padrões técnicos de referência nacional e internacional e buscar a garantia da qualidade dos trabalhos realizados' pelas unidades de auditoria interna. Nesse contexto, entende-se que a Ciset-MD poderia aprimorar seu papel de coordenação, orientação normativa e monitoramento sobre os demais centros de modo a reduzir as variações de desempenho entre eles, induzir boas práticas e fortalecer a cultura de priorização da capacitação.

Dos efeitos

348. O não atingimento das cargas horárias mínimas recomendadas pela CGU para capacitação dos auditores internos gera prejuízos diretos à atualização dos conhecimentos necessários à realização das atividades de auditoria interna. A atuação em auditoria interna exige domínio de normas, metodologias de auditoria baseada em riscos, técnicas de mapeamento de processos, análise de riscos e controles internos, governança e uso de ferramentas tecnológicas de suporte às auditorias - conhecimentos que evoluem continuamente no contexto de controle governamental. A ausência de capacitação continuada e suficiente impede os auditores de se manterem atualizados frente a essas inovações e boas práticas, limitando a aplicação efetiva dessas metodologias nos trabalhos realizados e restringindo a capacidade de identificar e avaliar riscos relevantes, elaborar relatórios consistentes e propor recomendações efetivas. Com isso, aumenta-se o risco de os trabalhos de auditoria se concentrarem em procedimentos formais ou excessivamente descritivos, com menor valor agregado para a gestão e para o fortalecimento dos controles internos.

349. Além disso, a insuficiência de capacitação compromete diretamente o avanço da maturidade da função de auditoria interna segundo o modelo IA-CM, utilizado como referência pela CGU. A evolução pelos níveis do IA-CM requer o desenvolvimento sistemático das competências dos auditores, o que pressupõe capacitação estruturada, regular e alinhada às demandas institucionais. A recorrente insuficiência de capacitação contribui para que as organizações permaneçam nos níveis mais incipientes do modelo (níveis 1 e 2), o que limita a capacidade de geração de valor agregado. Essa estagnação da curva de maturidade inibe o potencial da auditoria interna de atuar de forma preventiva, consultiva e orientada a riscos, reduzindo sua contribuição para o aprimoramento da governança e para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos.

350. Dessa forma, a falta de cumprimento das cargas horárias mínimas de capacitação, além de comprometer a atualização técnica individual, configura um obstáculo institucional relevante ao fortalecimento das funções de auditoria interna no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

351. Em resumo, verificou-se que, apesar da existência de programas formais de capacitação nos centros de controle interno, persiste, sobretudo no SisCIEEx e no Cenciar, o descumprimento sistemático das 40 horas anuais de capacitação preconizadas pela CGU - no art. 4º, § 2º, da IN CGU 5/2021 e na seção 4.1.5.4 do MOT - e por normas internas das Forças - art. 16, § 2º, do EB10-IG-13.001; seção 17.5 da Ordem Interna CCIMAR 10-01; e seção 2.1.1 da ICA 174-8/2020. Isso está em grande parte associado à elevada rotatividade de auditores e a falhas nos controles internos de monitoramento, além da supervisão técnica limitada por parte da Ciset-MD.

352. Nesse contexto, ante a desconformidade da situação encontrada com as normas supracitadas, cabe a proposição no sentido de, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência à Ciset-MD e aos centros de controle interno das três Forças de que o descumprimento da carga mínima de 40 horas de capacitação anual pelos auditores internos afrontou o disposto no art. 4º, § 2º, da IN CGU 5/2021 e na seção 4.1.5.4 do MOT, bem como normas internas das Forças (art. 16, § 2º, do EB10-IG-13.001; seção 17.5 da Ordem Interna CCIMAR 10-01; e seção 2.1.1 da ICA 174-8/2020).

353. A fim de superar as fragilidade encontradas, a Ciset-MD e os centros de controle interno das três Forças poderiam adotar procedimentos e mecanismos de controle mais eficazes no controle e acompanhamento das capacitações dos auditores internos, como, por exemplo, o estabelecimento de mecanismos automatizados de controle e alerta sobre o cumprimento das cargas horárias e planejamento de janelas de capacitação compatíveis com o cronograma dos trabalhos e com os fluxos de entrada e saída de auditores. No que tange à rotatividade de pessoal, no achado anterior já foram elaboradas propostas endereçando esse assunto.

354. Por último, quanto à supervisão técnica da Ciset-MD, é necessário que ela seja ampliada e mais efetiva, comparando desempenhos, induzindo boas práticas e atuando de forma mais proativa no suporte aos centros. Como esse assunto já foi escrutinado em achado anterior, entende-se desnecessária a proposição de novos encaminhamentos além de dar ciência à Ciset-MD de que, ao não observar as reiteradas e significativas taxas de descumprimento da carga horária mínima anual de capacitação dos auditores internos do SisCIEEx e do Cenciar, ela falhou no seu dever de supervisão técnica, em afronta ao art. 1º, inciso IV, do Anexo IV da Portaria Normativa GM-MD 12/2019 e a preceitos do MOT sobre o assunto (definição de supervisão técnica contida no glossário do documento).

355. Essas medidas contribuirão para reduzir a reincidência dos descumprimentos, uniformizar os resultados entre as unidades, fortalecer a atualização técnica dos auditores e acelerar a evolução da maturidade do controle nos moldes do modelo IA-CM, de modo a aprimorar a qualidade e a utilidade das auditorias internas realizadas. Com isso fortalecem-se a governança e a gestão no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

VI. Planejamento

356. Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: ‘O processo de planejamento anual das atividades de auditoria é conduzido com base em critérios técnicos e objetivos, garantindo a priorização de áreas de maior risco?’.

357. Ela buscou averiguar os riscos relacionados à elaboração de Planos Anuais de Auditoria Interna desbalanceados quanto aos tipos de auditoria e aos objetos auditados, que não levassem em consideração critérios técnicos tampouco os objetivos estratégicos das organizações auditadas ou as expectativas da sua alta administração.

358. Nesse contexto, foi obtido achado relacionado à ausência de prioridade atribuída aos programas e projetos estratégicos das Forças Armadas. Segundo a avaliação da equipe de auditoria do TCU, o sucesso desses programas e projetos é essencial para o alcance dos objetivos organizacionais dos Comandos Militares e, de forma mais ampla, do Ministério da Defesa.

VI.1. Achado 7: Programas e projetos estratégicos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas não são priorizados nos planejamentos dos órgãos de controle

359. Os programas e projetos estratégicos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas não têm sido devidamente priorizados nos planejamentos de fiscalização dos órgãos de controle. Embora algumas fiscalizações tenham sido realizadas nesses projetos, muitas delas foram demandadas pelo TCU, para avaliação de aspectos pontuais, e carecem de aprofundamento para caracterizar uma

auditoria compatível com a complexidade e relevância desses empreendimentos. A situação se caracteriza em diferentes graus em cada um dos órgãos de controle auditados, com o CCIMAR e a Ciset-MD se destacando positivamente em relação aos seus pares.

Situação encontrada

360. Normas da CGU dispõem que as unidades de auditoria interna governamental devem estabelecer um PAINT baseado em riscos para determinar as prioridades da auditoria de forma consistente com os objetivos e metas institucionais da unidade auditada, garantindo que haja concentração dos trabalhos nos objetos de auditoria com maior exposição a ameaças que possam afetar o alcance dos objetivos organizacionais (IN CGU 8/2017).

361. O relatório de gestão do Ministério da Defesa relativo ao exercício de 2024 tem um tópico dedicado aos projetos estratégicos considerados prioritários conduzidos pela pasta, onde se encontra o quadro reproduzido na Tabela 12. Cabe, então, ao Ministro de Estado da Defesa prestar contas a respeito do andamento desses projetos.

Tabela 12 - Programas e projetos estratégicos de defesa listados no relatório de gestão do MD.

ÓRGÃO	PROGRAMAS E PROJETOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA
Marinha do Brasil	Submarinos Convencionais
	Submarino Convencional Armado com Propulsão Nuclear
	Construção de Estaleiro e Base Naval
	Programa Nuclear da Marinha (PNM)
Exército Brasileiro	Projeto Forças Blindadas
	Projeto Astros
	Projeto SISFRON
Força Aérea Brasileira	Projeto FX-2 (F-39 Gripen)
	Cargueiro KC-390 - Aquisição
	Cargueiro KC-X Desenvolvimento
EMCFA	Programa Estratégico de Comando e Controle de Defesa
	Helicópteros de Médio Porte - H-XBR
	Helicópteros Leves TH-X

Fonte: Relatório de Gestão do MD de 2024 ([link](#), acesso em 23/5/2025).

362. Sobre o tema, a Ciset-MD explicita, em seu PAINT relativo ao exercício de 2025, Anexo I, a sua metodologia de planejamento baseado em riscos (peça 46, p. 72). No que se refere à pontuação dos fatores de risco, em uma escala de 100 pontos, 30 são atribuídos ao fator ‘Nível de relevância’, cujo critério é: ação mencionada ou não no Relatório de Gestão do Ministério da Defesa. Assim, fica estabelecida a relevância que os referidos programas e projetos conduzidos pelos Comandos Militares possuem no Ministério da Defesa. Conforme estabelecido no Achado 3, diante da existência de entendimento restritivo quanto à área de atuação da Ciset-MD, sua atuação se limitaria aos projetos sob gestão do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

363. A Ciset-MD, em seus planejamentos de 2023, 2024 e 2025, realizou o processo de seleção dos objetos com base em fatores de risco. O detalhamento da metodologia utilizada para a seleção dos trabalhos a serem realizados em cada exercício encontra-se detalhada no Anexo I dos respectivos Planos (peças 24, 25 e 26). A ação ‘15W4 - Projeto TH-X’, se encontra na lista de ações que foram desconsideradas no PAINT 2024 por terem sido objeto de descentralização para outro órgão. O mesmo ocorre no PAINT 2025, em relação à ação ‘20X5 - Operações de Comando e Controle da Defesa Nacional’.

364. No PAINT de 2024, todavia, foi prevista uma auditoria que teve como objeto a mencionada Ação 20X5. Obteve-se acesso ao relatório decorrente do trabalho, sendo possível verificar que o escopo de auditoria abrangeu a avaliação dos controles internos instituídos pelo EMCFA com o objetivo de se certificar de que os recursos distribuídos aos comandos militares estavam sendo empregados na manutenção e adequação dos sistemas integrados e interoperáveis de comunicações, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica (peça 158).

365. Assim, verifica-se que a metodologia empregada pela Ciset-MD na elaboração de seus planejamentos resultou na seleção recente de projeto estratégico relevante para o atingimento dos objetivos organizacionais da Pasta. Nesta seara, todavia, é relevante o teor do Achado 3 e do

Achado 4, que identificaram que a Ciset-MD não realiza auditorias em recursos administrados pelos Comandos militares, que, em 2024, empenharam 98,7% do orçamento da pasta (Figura 1), e tampouco sugere objetos a serem auditados às unidades setoriais de controle interno.

366. Partindo da premissa de limitação da área de atuação da Ciset-MD, constatada pela presente fiscalização, demais programas e projetos estratégicos estão contidos na área de atuação dos centros de controle interno militares, aos quais se solicitou que informassem se realizaram, nos últimos dez anos, auditorias que trataram dos principais programas/projetos estratégicos vinculados às atividades finalísticas das respectivas Forças. Adicionalmente, foram requeridas as matrizes de planejamento correlatas e os relatórios emitidos.

367. O CCIMAR informa que realizou trabalhos envolvendo os principais programas e projetos estratégicos da Marinha (peça 110). A unidade de auditoria interna governamental encaminhou os respectivos relatórios e matrizes de planejamento (peça 113). Trata-se de onze relatórios versando sobre auditorias realizadas no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), organização militar executora do Programa Nuclear da Marinha do Brasil, em 2016, 2018 e 2022; na Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), em 2017, 2018, 2022 e 2024; na Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha (DSAM), em 2017 e 2022; e no Centro Tecnológico da Marinha no Rio de Janeiro, em 2023.

368. Em que pese algumas das auditorias terem sido realizadas em atendimento a demandas do TCU e haver relatório no qual não foi identificada a descrição de achados diretamente relacionados com os projetos estratégicos da Força, a exemplo do Relatório de Auditoria 10/2018, no CTMSP, é mister reconhecer a quantidade razoável de trabalhos direcionados aos órgãos e processos de trabalho vinculados aos projetos estratégicos do Comando da Marinha. Constatou-se a realização de exames tanto para avaliar os controles internos quanto para identificar inconformidades.

369. Como boa prática, verificou-se que o CCIMAR tem conduzido auditorias contínuas nas áreas de Execução Orçamentária e Financeira; Licitações e Acordos Administrativos; Municciamento; Pagamento do Pessoal Ativo; Pagamento do Pessoal da Reserva/Pensionistas; Pagamento de Pessoal Civil; e Patrimônio, utilizando o Sistema de Auditoria Contínua (AudCont) (peça 74). O CCIEx, por sua vez, realiza auditorias contínuas baseadas em bancos de dados para monitorar os processos de compras e contratações, com foco em aspectos como coerência nas quantidades solicitadas, identificação de itens críticos, possíveis casos de sobrepreço ou superfaturamento e a real necessidade dos bens adquiridos. Esse acompanhamento seria feito utilizando o Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG), que permitiria auditorias sistêmicas por meio de cruzamento de dados (peça 115).

370. A auditoria contínua consiste em uma técnica de auditoria que realiza testes utilizando bases de dados informatizadas, mediante ferramentas de extração, análise e mineração de dados, com base na avaliação de riscos e controles internos (peça 74). O MOT (item 4.3.4.6.11) informa que as técnicas de auditoria assistidas por computador podem melhorar significativamente a eficácia e a eficiência da auditoria durante as fases de planejamento, execução, relatoria e acompanhamento das recomendações. No entanto, essa prática ainda não foi implementada no Cenciar, que gerencia áreas e processos semelhantes aos auditados pelo CCIEx e pelo CCIMAR.

371. Sobre as auditorias de projetos estratégicos, o CCIEx mencionou a realização de trabalhos de consultoria. No PAINT de 2023, foi prevista consultoria relativa ao processo de aquisição da Viatura Blindada de Combate (VBC) de Cavalaria. Nos PAINTs de 2023, 2024 e 2025 constam como objetos de consultoria os processos: de obtenção do Sistema de Artilharia Antiaérea de Média Altura/Médio Alcance; de obtenção da VBC Obuseiro Autopropulsado 155 mm Sobre Rodas (VBC OAP 155mm SR); e de modernização da VBC Carro de Combate Leopard 1A5 (peça 30).

372. A situação encontrada denota que o CCIEx se aproxima do gestor na condução de projetos estratégicos, buscando contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos. Registra-se, porém, que consultorias são solicitadas por gestores, com quem são acordados sua natureza e seu alcance, o que limita os seus resultados quando comparados com os trabalhos de avaliação. Ademais, vale ressaltar que o MOT da CGU preconiza o rodízio de ênfase, em seu subtítulo 4.1.5.2, desaconselhando a realização reiterada de trabalhos sobre os mesmos objetos. Por se tratar de tema recorrente no CCIEx, se propõe recomendação

sobre o tema.

373. No que se refere aos trabalhos de avaliação, o CCIEx listou os seguintes: em 2017, Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) e Aquisição de Blindados Guarani; em 2018, Astros 2020, Defesa de Artilharia Antiaérea e Programa de Obtenção da Capacidade Operacional Plena (OCOP); em 2019, Astros 2020, Defesa de Artilharia Antiaérea, SISFRON e Defesa Cibernética; e, em 2025, Programas Estratégicos do Exército e Processo de aquisição da Viatura Blindada de Combate de Cavalaria - ainda em andamento (peça 115). Instado a fornecer os relatórios decorrentes desses trabalhos, o CCIEx encaminhou os relatórios de auditoria de gestão referentes às prestações de contas dos mencionados exercícios de 2016 a 2019 (peça 122, peça 123, peça 124 e peça 176).

374. Assim, uma primeira análise denota que os principais programas/projetos estratégicos vinculados à atividade fim do Comando do Exército não foram objeto de trabalhos de avaliação realizados pelo CCIEx nos últimos 5 anos, situação que é mitigada pelo fato de que há atividades nesse sentido planejadas para o exercício corrente, de 2025. Além disso, é preciso ressaltar que o teor dos exames efetuados em auxílio aos processos anuais de prestação de contas decorre, especialmente no que se refere aos exercícios de 2016 e 2017, de demandas feitas pela unidade técnica do TCU, para avaliar aspectos pontuais.

375. Em relação ao aspecto qualitativo, registra-se que, no trabalho relativo ao exercício de 2016, que tratou dos projetos Sisfron e Guarani, foi analisada a execução de contratos, averiguando-se a entrega efetiva dos objetos, o atendimento a cláusulas contratuais e inversões indevidas dos estágios de despesa. Foram detectadas algumas inconformidades relativas a estes tópicos.

376. Quanto ao exercício de 2017, foi avaliada a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários, com foco nos projetos Astros 2020 e Defesa Antiaérea. Especificamente em relação ao Astros 2020, foram realizados testes substantivos, por amostragem, de contratos de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços.

377. Ao analisar os trabalhos de avaliação elencados na resposta do CCIEx, relativos aos exercícios de 2018 e 2019, constata-se que são focados nos indicadores e metas utilizados para acompanhar a evolução dos projetos estratégicos no PPA. Em relação ao primeiro exercício, criticou-se a não identificação de metodologia referente à definição das metas do PPA. No segundo, apontou-se que a meta para avaliação dos objetivos do projeto Guarani era a entrega blindados obtidos/adquiridos, o que levou à ponderação de que o programa tem como objetivo alcançar uma capacidade operacional, o que inclui, não somente adquirir equipamento, mas também capacitação de pessoal, logística integrada, obras de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, e experimentação doutrinária. O trabalho relativo ao exercício de 2019 foi concluído em outubro de 2020.

378. Assim, constata-se que, nos trabalhos realizados em apoio aos processos de prestação de contas de 2016 e 2017, foram executados procedimentos compatíveis com auditorias de conformidade, para verificar a entrega efetiva dos objetos, o atendimento a cláusulas contratuais e inversões indevidas dos estágios de despesa. Os trabalhos realizados em apoio aos processos de prestação de contas de 2018 e 2019, por sua vez, tratam de aspectos ligados à mensuração das entregas efetuadas no âmbito dos programas selecionados, com o intuito de auxiliar o seu acompanhamento pelos gestores e pela sociedade, o que os classificaria como trabalhos com viés operacional. Esses trabalhos, porém, não se aprofundam na execução dos projetos.

379. Em síntese, a metodologia de seleção dos trabalhos de auditoria do CCIEx não priorizou a inclusão de programas e projetos estratégicos nos planejamentos de auditorias do centro de controle durante quatro exercícios, no período entre 2021 e 2024, em que pese a previsão de trabalhos em 2025. Adicionalmente, os trabalhos de avaliação realizados nestes projetos foram demandados pela unidade técnica do TCU e, aqueles relativos a 2018 e 2019, padeceram de baixo aprofundamento.

380. O Cenciar informou que realizou trabalhos envolvendo os principais programas e projetos estratégicos da Aeronáutica e encaminhou os relatórios decorrentes de quatro trabalhos (peça 96 e peças 102, 103, 104, 106 e 107).

381. Os três primeiros tratam de auditorias realizadas na Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac), uma em 2017 e as outras em 2018. Em 2017, os objetos foram os projetos CL-X2 (aquisição de aeronaves Casa C-295 para busca e salvamento) e I-X (aeronaves para o Grupo Especial de Inspeção em Voo). Em 2018, os objetos foram contratos ligados aos

projetos FX-2 (caça supersônico de combate - Gripen) e H-XBR (helicópteros). Esses trabalhos foram decorrentes de demandas apresentadas pela unidade técnica do TCU para que fosse verificado: se houve a entrega efetiva do objeto; se as cláusulas contratuais estavam sendo respeitadas; e a existência de eventuais inversões indevidas dos estágios da despesa. Em síntese, tratou-se de trabalhos de conformidade, limitados à demanda apresentada pelo TCU.

382. Já em 2019, foi realizada auditoria operacional no Grupo de Acompanhamento e Controle - Programa Aeronave de Combate (GAC-PAC), que, segundo informado no relatório, tem a missão de proporcionar assessoria para a gestão contratual e geração de informação aos gerentes de contratos administrativos do DCTA. A auditoria, assim, pretendeu verificar a existência de pontos de risco nos processos de acompanhamento e de fiscalização dos contratos referentes aos projetos a cargo do GAC-PAC e das atividades acessórias ali desenvolvidas.

383. A amostra selecionada incluía contratos ligados aos Projetos KC-X, KC-390, F-X2 e H-XBR. Como resultado, o trabalho apontou como oportunidades de melhoria o aprimoramento do fluxo de comunicação entre contratante e contratada, um maior controle sobre a necessidade de substituição de membros das comissões de recebimento e a necessidade de aprimorar os critérios de seleção dos membros das comissões de recebimento e estabelecer rotina de orientações a esses.

384. A avaliação da equipe de auditoria é de que o trabalho possui escopo adequado ao que prescreve a IN CGU 3/2017, segundo a qual as UAIG devem apoiar os órgãos na estruturação e efetivo funcionamento da primeira e da segunda linha de defesa da gestão. Por se tratar de unidade responsável pelo acompanhamento de diversos contratos ligados a projetos e programas estratégicos, os benefícios decorrentes do trabalho possuem potencial de transbordar para a gestão de outros projetos e contratos.

385. Apesar destes aspectos positivos, é mister registrar que o trabalho foi realizado em 2019, ou seja, os programas e projetos estratégicos conduzidos pela Aeronáutica não foram contemplados nos PAINT elaborados pelo Cenciar nos últimos seis exercícios (2020 a 2025) - o que suporta a situação encontrada, isto é, a não priorização desse tipo de objeto de auditoria.

386. A análise apresentada evidencia que, entre as unidades de auditoria interna das Forças Armadas, o CCIMAR tem se destacado por realizar auditorias mais frequentes e direcionadas aos projetos estratégicos de sua área. O órgão apresentou um volume relevante de trabalhos voltados a órgãos e processos relacionados aos objetivos estratégicos da Marinha, o que reflete um esforço consistente na fiscalização de projetos estratégicos. O caso da Ciset-MD tem suas particularidades, dado que há menor volume de projetos sob gestão direta do Ministério.

387. Há, porém, espaço para melhorias no CCIEx e no Cenciar. O CCIEx, embora tenha se dedicado a atividades de consultoria voltadas a projetos estratégicos, explorou repetidamente os mesmos objetos e não tem realizado auditorias de avaliação aprofundadas nos principais programas estratégicos do Exército nos últimos anos. Já o Cenciar, apesar de ter conduzido auditoria relevante no passado, como no GAC-PAC em 2019, não contemplou os programas e projetos estratégicos da Aeronáutica em seus planejamentos recentes (2020-2025), o que demonstra uma falta de priorização desses empreendimentos nos últimos exercícios.

388. Em que pese a situação encontrada ter sido registrada neste relatório como passível de aprimoramento, necessário registrar que não se consideram irrelevantes os trabalhos realizados pelos órgãos de controle interno auditados. Tampouco foi feita avaliação individualizada e estatisticamente relevante da qualidade desses trabalhos. O que se busca demonstrar é a necessidade de buscar novo ponto de equilíbrio no direcionamento dos recursos disponíveis.

389. Considera-se que os órgãos de controle interno das forças singulares e do MD detêm, potencialmente, condições de realizar um mapeamento de riscos adequado, pois possuem conhecimento a respeito do processo de trabalho cujos riscos se buscam medir, o que favorece avaliações mais precisas. Ademais, não se ignora a presença de aspectos subjetivos na avaliação de riscos, cujos resultados se baseiam em julgamentos profissionais dos auditores quanto à probabilidade de ocorrência e ao impacto dos riscos.

390. Contudo, levando-se em consideração que a escolha das fiscalizações por um órgão de controle deve se basear em análise de risco e ser equilibrada de modo a incidir em iniciativas que contribuam para o alcance dos objetivos institucionais e estratégias da unidade auditada (IN CGU 3/2017, item 70), entende-se que as unidades avaliadas, especialmente o Cenciar e o CCIEx,

precisam dedicar mais atenção aos projetos estratégicos de defesa, pelos motivos que se expõem a seguir.

391. Os projetos estratégicos do MD e dos Comandos Militares possuem características próprias que lhes conferem riscos específicos com potencial de comprometer o alcance dos objetivos a que se propõem.

392. A primeira delas é a inovação, condição que por si só carrega riscos de insucesso na empreitada em razão da necessidade de desenvolver tecnologias no estado da arte, as quais dificilmente são repassadas pelos seus detentores. Tal característica pode repercutir também na economicidade da contratação. Não se tratando de bens e serviços que seguem padrões estabelecidos ou estão disponíveis para venda imediata em grande escala, há carência de referências que permitam à administração conhecer o preço justo a praticar. Nesse contexto, há a necessidade de adoção de métodos de precificação e gestão contratual específicos do setor defesa que tratem de forma adequada essa assimetria de informação, para evitar aquisições antieconômicas.

393. Como os fornecedores são poucos, e até mesmo exclusivos, as aquisições ocorrem, geralmente, por meio de inexigibilidade de licitação, o que afasta o processo competitivo, com prejuízo da transparência, do controle social e do controle realizado pelo licitante concorrente - considerado um dos mais efetivos, por se originar de fonte que detém conhecimento a respeito do objeto a ser licitado.

394. Esses riscos, associados à complexidade inerente a projetos estratégicos de defesa, que são de alta materialidade, com prazo alongado de duração e multidisciplinares, foram levados em consideração pela unidade técnica do TCU nos trabalhos realizados a partir do início da década passada, quando um portfólio abrangente de projetos estratégicos de defesa foi colocado em prática na esteira do lançamento da primeira Estratégia Nacional de Defesa (Decreto 6.703/2008).

395. Na peça 151 consta lista de todos os trabalhos realizados pela unidade técnica do TCU em projetos estratégicos de defesa entre 2008 e 2023. Foram ao todo dezenove fiscalizações, sendo dezessete operacionais e duas de conformidade. Já nos primeiros trabalhos realizados, os resultados confirmaram os riscos levantados, o que fortaleceu a estratégia de priorização desses projetos.

396. Na grande maioria das fiscalizações, o TCU identificou oportunidades de melhorias estruturantes nos processos de trabalho auditados. Além disso, evitou a ocorrência de prejuízos com valores históricos de quase duas centenas de milhões reais em dois trabalhos específicos, relacionados com a construção do estaleiro e da base naval no âmbito do Programa de Submarinos da Marinha (R\$ 33.290.654,00, Acórdão 2.131/2024-TCU-Plenário) e no Programa de aquisição de blindados do Exército (R\$ 173.787.908,74, Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário).

397. Outro exemplo de confirmação dos riscos a que estão sujeitos os projetos estratégicos de defesa foi obtido em diligência realizada no processo de prestação de contas do MD relativo a 2023. Demandado a atualizar a situação de projetos de longo prazo listados no Livro Branco de Defesa Nacional de 2012 e não mencionados nos relatórios de gestão das Forças Armadas, o Ministério da Defesa esclareceu que dois deles foram descontinuados: o Subprojeto Aeronaves de Reabastecimento em Voo e Transporte Administrativo (COD/ReVo), de responsabilidade da Marinha (peça 22 do TC 018.598/2024-2), encerrado em 2021; e o Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER), a cargo do Exército (peça 25 do TC 018.598/2024-2), encerrado em 2022.

398. Os motivos alegados para a descontinuidade dos projetos foram inadimplemento contratual, no caso da Marinha, e reduzida disponibilidade orçamentária, no caso do Exército. No que se refere a valores despendidos até a decisão pela descontinuidade, a Marinha informou ter gastado R\$ 78.303.100,38, o equivalente a 33,5% da execução física do projeto, e o Exército R\$ 204.460.000,00, correspondente a 4,4% da execução física.

399. Considerando o elevado montante de recursos gastos com esses dois projetos e a relevância deles para o alcance de objetivos institucionais estratégicos, a atuação dos órgãos de controle interno respectivos para avaliar a descontinuidade poderia ter favorecido a aquisição e o compartilhamento de conhecimentos úteis para evitar a reincidência dos problemas que resultaram na interrupção das iniciativas e para melhor gerenciar a destinação dos bens produzidos e adquiridos, minimizando prejuízos. Esse tipo de atuação constitui um papel relevante da função

auditoria interna, que é de colaborar para o fortalecimento da governança e da gestão de riscos e controles.

400. O que se busca demonstrar é que a quantidade em curso de projetos estratégicos de defesa multibilionários, bem como os riscos elevados a que estão expostos, demandam maior atenção por parte dos órgãos de controle, que devem atuar de forma sinérgica e complementar para compensar limitações técnicas e de pessoal disponível para os trabalhos. Nos relatórios de gestão de 2024 do Ministério da Defesa e dos três Comandos Militares, disponíveis nos sítios institucionais dos órgãos na internet, consta lista de seus projetos estratégicos principais. Ao todo, são 35 projetos/programas, listados por força singular e MD na planilha à peça 152, dos quais apenas 9 deles foram auditados parcialmente pelo TCU desde 2008, conforme se observa da relação de trabalhos realizados à peça 151.

401. Diante desse histórico e do expressivo universo de projetos estratégicos ainda não abrangidos pelas fiscalizações do TCU, constata-se que há amplo espaço para a contribuição dos centros de controle interno das Forças e da Ciset-MD na fiscalização dessas iniciativas, cuja complexidade e relevância demandam acompanhamento contínuo. A participação desses órgãos é essencial para ampliar a cobertura do controle, identificar tempestivamente riscos e fragilidades e subsidiar, de forma mais efetiva, a gestão dos projetos, assegurando a qualidade na aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos estratégicos da defesa nacional.

Das causas

402. Considerando que a IN CGU 3/2017, em seu item 84, prescreve que a elaboração do planejamento das atividades de auditoria interna deve ser baseada em riscos, é natural inferir que a não inclusão dos projetos estratégicos das respectivas Forças nesses planejamentos é decorrente de falhas nas análises desses riscos. Nesse sentido, a equipe buscou compreender como ocorrem os procedimentos de seleção de objetos de auditoria, bem como os dados que os subsidiam, por meio de requisição do envio dos processos administrativos de elaboração dos PAINTs dos órgãos de controle.

403. No caso da Ciset-MD, a forma como são selecionados os trabalhos se encontra documentada em anexo que acompanha seus PAINTs, conforme já explorado ao tratar da situação encontrada. A metodologia já resultou na seleção de projeto estratégico como objeto de auditoria de avaliação.

404. O CCIMAR, em anexo específico de seus PAINTs, apresenta tabela de programação dos trabalhos, onde é possível observar que alguns deles possuem origem em análises de riscos feitas pelo centro. Todavia, as referidas análises não compõem o processo administrativo de elaboração dos PAINTs tampouco foram encaminhadas separadamente à equipe de auditoria para exame.

405. Por outro lado, cabe mencionar que o órgão mantém um cadastro de objetos auditáveis, ao qual a equipe de auditoria obteve acesso. Nele constam como possíveis objetos alguns projetos estratégicos conduzidos pela Força e são informados os temas e objetivos navais do Plano Estratégico da Marinha aos quais os objetos se vinculam (peça 111). A partir desse universo de auditoria, o CCIMAR realiza avaliações de materialidade, relevância e criticidade, segundo informam seus PAINTs, para definir quais objetos serão priorizados a cada exercício (peça 74). Esse procedimento, conforme já exposto, também já resultou, com alguma consistência, na seleção de projetos estratégicos como objeto das auditorias realizadas.

406. Os PAINTs do CCIEx evidenciam que alguns objetos são selecionados em razão de análise de riscos. Não obstante, esse centro informou não ter localizado ‘registros de análises de risco suficientemente estruturadas e documentadas’, à exceção da matriz de análise referente aos objetos do PAINT de 2022 (peça 177 e peça 93). Ao analisar essa matriz, constatou-se que a metodologia foi aplicada, na ocasião, a um universo bastante restrito de potenciais objetos de auditoria, entre os quais, não se incluíam projetos estratégicos da Força.

407. Os PAINTs do Cenciar registram expressamente que o universo auditável desse centro é composto pelas Unidades Gestoras (UG) do Comando da Aeronáutica (Comaer), haja vista considerar que elas são responsáveis direta pela maior parte das ações relacionadas a macroprocessos de apoio administrativo e de execução orçamentária. O órgão entende que o funcionamento inadequado das atividades administrativas pode impactar negativamente o cumprimento da missão institucional do Comaer, razão pela qual prioriza as UGs como objetos de auditoria.

408. O Cenciar apresentou as matrizes de riscos referentes aos PAINTs de 2024 e 2025 (peças 99 e 100). Nelas, os objetos de avaliação de riscos não são processos ou projetos específicos, mas as UGs, as quais são avaliadas sob aspectos de materialidade e de criticidade. Este último aspecto varia de acordo com a quantidade e o valor dos Processos Administrativos de Ressarcimento ao Erário, a quantidade de demandas externas recebidas - isto é, pedidos de outros órgãos relativas a apurações envolvendo a unidade gestora - e as restrições contábeis aplicadas pela Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica.

409. Ou seja, tanto o ponto de partida da análise de risco, os objetos auditáveis, quanto os critérios empregados nessa análise não favorecem a seleção de projetos ou programas estratégicos como objetos de auditoria.

410. Em síntese, a causa identificada para a baixa inclusão de projetos estratégicos nos PAINTs dos CCIEx e do Cenciar reside na definição do universo auditável - que não considera os projetos/programas estratégicos - e nos critérios de análise de riscos adotados, que privilegiam aspectos administrativos e financeiros das unidades gestoras em detrimento da relevância estratégica, complexidade e impacto institucional dos projetos conduzidos pelas Forças Armadas.

Dos efeitos

411. A ausência de priorização dos programas e projetos estratégicos nos planejamentos de auditoria interna compromete a capacidade dos órgãos de controle de identificar e mitigar riscos associados a esses empreendimentos. Como mencionado, muitos desses projetos envolvem tecnologias de ponta, fornecedores exclusivos e processos de aquisição por inexigibilidade de licitação, o que aumenta a exposição a riscos como sobrepreço, falta de transparência e aquisições antieconômicas. A falta de auditorias aprofundadas nesses projetos estratégicos reduz a expectativa de controle e deixa a gestão vulnerável a falhas que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais.

412. Muitos dos trabalhos realizados têm escopos restritos, focando em aspectos ligados à conformidade em áreas como a gestão de pessoas e patrimonial, bem como compras e contratações. A escolha destes objetos é compatível com avaliações que utilizam critérios consolidados, como a materialidade, em contexto no qual parcela significativa dos recursos são direcionados a gastos com pessoal no âmbito dos Comandos Militares. Para ilustrar a concentração de trabalhos nesta área, toma-se como exemplo o CCIEx. Para o exercício de 2025, o PAINT do órgão dedica 46.267 H/H a trabalhos de avaliação, dos quais 9.253 H/H se referem ao objeto 'gestão de pessoas' (21,8%). Adicionalmente, 32.398 H/H são dedicados à análise de atos de pessoal. No total, 41.651 H/H, de um total de 180.161 H/H de que dispõe o órgão são dedicadas a questões ligadas a pessoal.

413. Porém, também é preciso priorizar áreas vinculadas à atividade finalística das Forças, que garantam o atingimento dos seus objetivos organizacionais, o que, entende-se, passa pela necessidade de abordar de forma abrangente os riscos e desafios inerentes aos projetos estratégicos.

414. Esses projetos carregam riscos elevados que, quando não mitigados, podem resultar em prejuízos financeiros significativos. Os trabalhos realizados pelo TCU ilustram essa realidade ao identificar débitos vultosos em fiscalizações, como o sobrepreço de R\$ 173.787.908,74 no âmbito do Projeto Guarani (Acórdão 2.037/2020-TCU-Plenário) e o débito de R\$ 33.290.654,00 decorrente do não repasse à Marinha pela contratada dos valores devolvidos por prefeitura em razão dos valores recolhidos a maior em face da redução da base de cálculo do INSS (Acórdão 2.131/2024-TCU-Plenário).

415. A falta de alinhamento entre os planejamentos de auditoria e os objetivos estratégicos do MD e dos Comandos Militares compromete a eficácia dos projetos estratégicos, que são fundamentais para a defesa nacional. Sem uma supervisão adequada, os riscos associados à inovação tecnológica, à gestão contratual e à economicidade das aquisições podem comprometer a entrega dos resultados esperados, como o desenvolvimento de capacidades operacionais e a modernização das Forças Armadas.

416. Observa-se que, em contraposição ao achado identificado, poderia ser alegado que os referidos projetos são monitorados diretamente pelos respectivos Comandantes das Forças, os quais mantêm interlocução direta e regular com a alta administração do MD. Tal argumento, entretanto, não se sustentaria, uma vez que a atividade de auditoria se fundamenta na avaliação objetiva de evidências, conduzida por um agente independente, com o propósito, entre outros, de assegurar à

alta administração a confiabilidade das informações fornecidas diretamente pela gestão, cujos relatórios podem estar sujeitos a potenciais conflitos de interesse.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

417. Em síntese, observou-se que a Ciset-MD realizou auditoria recente em projeto estratégico do MD. É preciso registrar, contudo, que o MD possui poucos desses projetos sob sua gestão direta e a Ciset-MD não tem atuado nos Comandos Militares - situação que deve mudar caso aceitas as propostas de encaminhamento formuladas no Achado 3.

418. No que se refere às unidades setoriais de controle, o CCIMAR se destaca positivamente entre seus pares, pois realiza com alguma regularidade auditorias nos projetos e programas estratégicos sob gestão do Comando da Marinha. Quanto ao CCIEx, verifica-se a necessidade de realizar o rodízio de ênfase e de incrementar a quantidade de auditorias tratando desses projetos, apesar de ter sido identificada a previsão de trabalhos de consultoria e de avaliações para 2025. O Cenciar, por sua vez, não tem dedicado atenção a estes projetos nos últimos anos.

419. Apesar da relevância dos trabalhos conduzidos pelas instituições de controle interno auditadas, persiste uma lacuna significativa na priorização dos programas e projetos estratégicos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas - em especial pelo CCIEx e pelo Cenciar. Tais empreendimentos, pela sua complexidade, alto valor agregado e papel central na consecução dos objetivos institucionais da Defesa Nacional, demandam acompanhamento mais sistemático e aprofundado por parte das unidades de auditoria interna governamental vinculadas ao setor. A ausência dessa atenção amplia a exposição a riscos que podem resultar em prejuízos expressivos e comprometer a entrega dos resultados esperados.

420. Importa salientar, contudo, que não se pretende com esta análise sugerir a interrupção ou substituição dos trabalhos atualmente realizados pelos órgãos de controle interno, os quais são de grande importância para a boa gestão das Forças Armadas e para a salvaguarda dos recursos públicos. O que se propõe é o aperfeiçoamento do planejamento de auditorias, de modo que, sem prejuízo dos objetos tradicionalmente selecionados — como pessoal, patrimônio e contratações —, seja incorporada atenção proporcional à relevância dos programas e projetos estratégicos de defesa, assegurando o equilíbrio entre a fiscalização das rotinas administrativas e a análise de iniciativas de maior impacto estratégico.

421. Essa mudança permitirá aos órgãos de controle interno agregar valor à gestão, apoiar de forma mais consistente a alta administração do Ministério da Defesa e reforçar a *accountability* perante a sociedade quanto ao emprego dos vultosos recursos destinados à defesa nacional.

422. Ante o exposto, considera-se pertinente propor:

a) recomendar aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEx) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 14/5/2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de ampliar a quantidade de auditorias (avaliações) realizadas nos projetos e programas estratégicos sob suas responsabilidades, com o objetivo de contribuir para o atingimento dos objetivos organizacionais do Ministério da Defesa e Comandos, conforme preconizado pela IN CGU 3/2017, item 1, e Decreto 9.203/2017, art. 18;

b) recomendar ao Centro de Controles Internos da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 14/5/2020, que avalie a conveniência de utilizar técnicas de auditoria assistidas por computador, que envolvem a realização de análises de dados com uso de tecnologia, a exemplo das auditorias contínuas realizadas pelo CCIMAR, como forma de aprimorar a efetividade e a tempestividade dos trabalhos realizados, conforme preconiza o MOT (subtítulo 4.3.4.6.11);

c) recomendar ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEx), com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315, de 14/5/2020, que, tanto nos trabalhos de consultoria quanto de avaliação, adote o rodízio de ênfase, preconizado pelo MOT da CGU (IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.5.2) ou motive em seu PAINT a repetição de objetos.

VII. Necessidade de reformulação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

423. Trata-se de tópico não decorrente diretamente das questões de auditoria formuladas pela equipe, mas do conjunto de achados registrados neste relatório. Entre as oportunidades de melhoria

constatadas nesta fiscalização, há as que são gerenciáveis pelos próprios órgãos de controle, por prescindirem do envolvimento de outros setores da administração para sua implementação. Contudo alguns problemas identificados podem requerer mudanças administrativas de caráter estrutural para seu saneamento, com envolvimento inclusive de atores externos ao Ministério da Defesa e aos Comandos militares. O presente capítulo se dedica a essas possíveis mudanças.

424. A fiscalização revelou que a forma de organização e funcionamento dos órgãos de controle internos das Forças Armadas e do MD compromete a observância plena de princípios, diretrizes e requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna estabelecidos no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN CGU 3/2017).

425. Da análise sobre a aplicação dos princípios autonomia técnica e objetividade, demonstrou-se que eles não estão sendo plenamente atendidos (Achado 1). Os trabalhos de auditoria são realizados por pessoas não especializadas e dedicadas exclusivamente ao tema, oriundas de carreiras que exercem gestão administrativa, designadas para se dedicar temporariamente às atribuições de auditoria interna, retornando à gestão em curto período. Esses auditores pertencem aos corpos funcionais dos órgãos que auditam, onde ficam a maior parte da sua vida profissional. Tal situação cria a possibilidade de virem a ser subordinados e avaliados para fins de desempenho por gestores por eles fiscalizados, o que compromete sua objetividade - ao menos na aparência.

426. O receio de um auditor receber uma avaliação negativa com impacto em promoções e no usufruto de benefícios da carreira, caso explore situações irregulares com potencial de prejudicar um futuro avaliador, caracteriza um conflito de interesses que pode macular a esperada atuação isenta e imparcial. No caso da atividade de auditoria, não é necessário um caso concreto de prejuízo à objetividade para que sejam adotadas medidas visando resguardá-la, basta que ela esteja comprometida na aparência, conforme regula a IN CGU 3/2017.

427. Formulou-se, assim, proposta de encaminhamento recomendando a adoção de medidas que reduzam este risco. Conforme explora a análise que suporta o Achado 1, porém, muitos dos prejuízos à objetividade dos auditores decorrem de características da carreira militar, regida por legislação própria, e que se destina a defender a Pátria e a garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem (Lei 6.880/1980). Não se considera provável, tampouco recomendável, que as normas que regem essas carreiras sejam estruturalmente reformuladas com o intuito de as adaptar ao exercício das atividades de auditoria interna, que sequer fazem parte de suas atribuições precípuas.

428. Menciona-se como exemplo a 'Comissão de Promoção de Oficiais' - CPO, composta de diversos oficiais gerais da área de gestão. Não se vislumbra a possibilidade de criar uma comissão alternativa para atuar apenas na promoção de Oficiais que tenham servido em um quadro dedicado às atividades de auditoria interna. Logo, a tendência é que a proposta de recomendação mencionada gere mudanças incrementais - as quais possuem sua importância -, mas em um contexto que demanda alterações estruturais.

429. Uma das alternativas mencionadas por auditores que responderam ao questionário aplicado pela equipe de auditoria seria a criação de carreira própria na instituição para exercer as atividades de controle. Essa, todavia, não aparenta ser uma opção vantajosa por vários aspectos. Um deles é o fato de que a criação de um novo quadro dentro da carreira militar não solucionaria alguns fatores que afetam a independência e a objetividade dos quadros atualmente empregados, a exemplo da CPO e dos critérios subjetivos que influenciam as promoções por merecimento. Ademais, quadros militares, em decorrência da natureza das atividades desempenhadas, possuem prerrogativas não observadas no serviço público civil, a exemplo do regime de previdência diferenciado e mais oneroso aos cofres públicos (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário) e do sistema de saúde exclusivo para a família militar.

430. A criação de um quadro civil dedicado exclusivamente aos Comandos militares, por sua vez não se sustenta diante de todas as implicações burocráticas, institucionais e políticas que a medida requereria, especialmente ao se considerar que já existe uma carreira consolidada e que funciona de forma efetiva por décadas no Poder Executivo, a de Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU.

431. A Lei 10.180/2001 insere como setorial de controle responsável pela auditoria interna dos Comandos militares a Ciset-MD, órgão civil que integra a estrutura regimental do Ministério da

Defesa, ao qual as Forças Armadas são subordinadas (Lei Complementar 97/1999). A arquitetura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, assim, poderia ter mitigado o problema, uma vez que o órgão setorial poderia contar com corpo funcional próprio, não submetido às condicionantes elencadas no Achado 1 como limitações à autonomia e à objetividade dos auditores.

432. Conforme denotam o Achado 3 e o Achado 4, porém, a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa não fiscaliza os Comandos, tampouco exerce sua competência de supervisão técnica dos trabalhos realizados pelos seus centros de controle interno, o que também indica algum prejuízo a uma atuação independente. Sobre o tema, foi apresentada uma proposta de encaminhamento que determina a eliminação de restrições à atuação da Ciset-MD nas Forças Armadas e outra que cientifica as unidades setoriais da necessidade de considerar as expectativas do Ministro de Estado da Defesa na elaboração de seu planejamento.

433. Projetos estratégicos das Forças Armadas, apesar de essenciais para o alcance dos objetivos estratégicos finalísticos de Defesa Nacional, não são priorizados nos planejamentos dos órgãos de controle auditados, conforme revela o trabalho (Achado 7). A fiscalização desses objetos demanda quadros experientes e capacitados. A situação encontrada, porém, mostra que a seleção de recursos humanos para os órgãos de auditoria interna do MD e das Forças não possuem requisitos claros, que o *turnover* desse capital humano prejudica a sua especialização e que requisitos mínimos de capacitação são descumpridos - como visto nos achados 5 e 6.

434. No modelo de fiscalização do MD pela Ciset, há um aspecto não observado no modelo centralizado, representado atualmente pela CGU. O dirigente máximo da Ciset-MD, conforme previsão contida no Decreto 11.337/2023 c/c Lei 14.204/2021, é nomeado pelo titular do Ministério para o exercício de um cargo de confiança (cargo comissionado executivo), cujo ocupante pode ser removido a qualquer momento, por mera manifestação de vontade da autoridade competente, sem necessidade de motivação ou justificativa, o que tem o potencial de comprometer a independência da unidade de auditoria interna e a objetividade dos auditores.

435. Apresentada essa consolidação dos achados identificados neste trabalho, bem como essa particularidade adicional do controle interno exercido no MD frente às demais áreas temáticas da Administração Pública Federal, é necessário ressaltar que muitas dessas oportunidades de aprimoramento já haviam sido apontadas em trabalhos prévios do TCU. No relatório que acompanha a Decisão 430/1992 do Plenário do TCU, relator Min. Luciano Brandão Alves de Souza, consta o trecho que segue:

‘6. As causas apontadas pela Equipe como responsáveis pelo fraco desempenho do Controle Interno são as seguintes:

- 1) subposicionamento hierárquico do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo e seu consequente enfraquecimento no contexto da Administração Pública Federal;
- 2) execução, pelo órgão central do Sistema, de uma multiplicidade de funções, de difícil compatibilidade, com priorização das funções de caixa e programação financeira do Tesouro, em prejuízo das funções típicas de controle, hoje relegadas;
- 3) **submissão das unidades setoriais (CISSETs), e de suas ações, ao respectivo ministro de Estado;**
- 4) **escassez de recursos, principalmente nas unidades setoriais do Sistema (CISSETs), sobretudo de recursos humanos**, tanto em termos de qualificação, quanto da quantidade. Este último aspecto (quantidade) é agravado ainda pela carência de pessoal na atividade-fim, especialmente na área de auditoria (atuais Coordenadorias de Auditoria - COAUD). No que diz respeito à qualificação, um dos seus fatores agravantes é a **carência de treinamento**.

(...)

- 5) ocupação de cargos de direção nas unidades do Sistema por pessoas estranhas ao Controle e, muitas vezes, em descompasso com seus objetivos;

(...)

- 9) **ausência de uma maior articulação entre as unidades do Sistema**, principalmente entre a unidade central (DTN) e as setoriais (CISSETs);
(grifos acrescidos)’

436. Como resultado do trabalho, foram apresentadas propostas para a reestruturação do sistema, o

que incluiu ‘desvincular os dirigentes das unidades setoriais dos titulares dos ministérios, tornando-as independentes em relação a estes’. Essa proposta influenciou a criação da Secretaria Federal de Controle (Medida Provisória 480/1994), à época subordinada ao Ministério da Fazenda e posteriormente alçada a *status* ministerial com a criação da CGU, após nova contribuição do TCU (Decisão 507/2001-TCU-Plenário).

437. Algumas Cissets, todavia, passaram inalteradas por todas essas mudanças. O MD, o MRE, a AGU e a Casa Civil não se encontram atualmente na área de atuação da CGU, mas de suas respectivas Cissets. Constata-se, assim, que a atual configuração do SCI mantém, em relação a esses órgãos, debilidades que foram identificadas e, em boa parte, sanadas para o restante do sistema nos anos 90.

438. Ressalte-se que as Forças Armadas executam políticas públicas que demandam investimentos bilionários em ativos de defesa complexos, inovadores e de alto risco de insucesso. A pasta da Defesa representou o segundo maior orçamento de investimento do Executivo (GND 4) no acumulado entre 2022 e 2024, conforme dados extraídos do Siop e apresentados no gráfico a seguir.

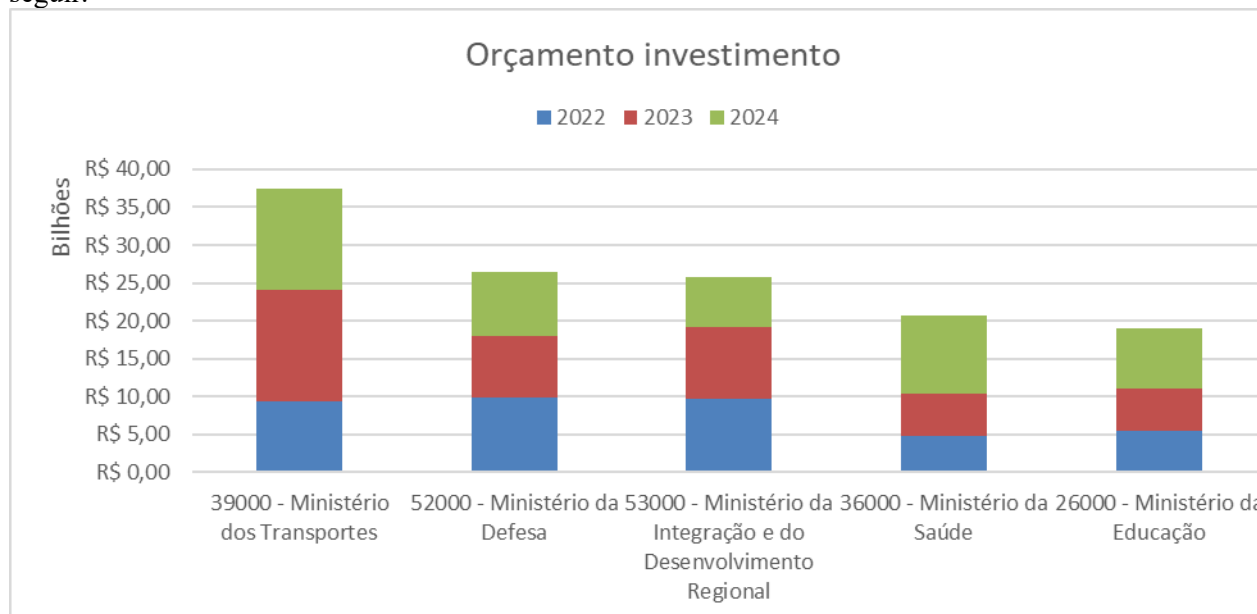


Figura 3 - Gráfico dos maiores orçamentos de investimento do Poder Executivo Federal no período 2022-2024 (Fonte: Siop).

439. No que se refere a registros oficiais sobre os motivos do isolamento dos órgãos de controle interno vinculados às Forças Armadas e ao Ministério da Defesa em relação ao restante do sistema, buscou-se junto à Casa Civil da Presidência da República os processos administrativos relativos à edição das medidas provisórias que trataram da organização do SCI, a exemplo da mencionada Medida Provisória 480, de 1994. Na documentação recebida (peças 80 a 87) não constam informações que justifiquem a sua atual configuração, no que se refere ao tratamento diferenciado recebido pelo MD em relação às demais pastas que executam políticas públicas.

440. A CGU também foi instada a informar se tem conhecimento ou já realizou estudos para identificar impedimentos de ordem técnica à inclusão do MD na sua área de atuação. Em resposta, informou não ter identificado estudos ou avaliações sobre o assunto (peça 132).

441. De fato, não se esperava que fossem apontados motivos técnicos a justificar a restrição normativa à fiscalização do MD pela CGU. Inclui-lo na área de atuação dessa instituição de controle é solução que mitiga diversas das causas dos problemas identificados nesta auditoria, pois permitiria agregar ao controle das Forças Armadas um órgão externo ao meio militar, estruturado e especializado em auditoria interna governamental, contando, inclusive, com corpo técnico próprio e dedicado integralmente a essas atividades.

442. A medida pode ser executada por meio de alteração do art. 22, § 2º, da Lei 10.180/2001 e outras normas infralegais correlatas, de modo a remover o MD da lista de exceções à área de atuação da CGU. Isso implicaria a consequente extinção da Ciset-MD, repetindo-se providência

adotada no passado - com a edição da Medida Provisória 480/1994 - e que se mostrou assertiva face à estabilização do modelo atual de funcionamento do sistema, centralizado na CGU.

443. Nesse sentido, cabe registrar que a norma de 1994 não se mostra aderente à Decisão 430/1992-TCU-Plenário, a qual firmou o entendimento de que o chefe do órgão de controle interno não pode estar subordinado hierarquicamente ao titular do órgão auditado. Isso porque manteve a vinculação das Cissets aos ministérios militares, situação que se perpetuou mesmo após a criação do Ministério da Defesa. Também não houve alteração após a Decisão 507/2001-TCU-Plenário, que resultou na criação da CGU, alçando as atividades de auditoria interna a *status* ministerial.

444. A medida se justifica inclusive diante do fato de que o controle institucional sobre as Forças Armadas tem de ser ainda mais forte do que o verificado sobre as demais pastas do Executivo para compensar o menor controle social sobre a política de defesa, dificultado em comparação às demais por duas razões principais: a natureza sigilosa das informações de defesa, o que prejudica o acompanhamento da política; e a intangibilidade de alguns dos seus impactos - como a dissuasão, por exemplo -, o que dificulta a avaliação da sua efetividade.

445. No relatório preliminar, à peça 184, a equipe de auditoria propôs que fossem adotadas medidas pela Casa Civil para alterar o art. 22 da Lei 10.180/2001. O supervisor deste trabalho, em sua manifestação à peça 186, ponderou que, no seu entendimento, a medida não dependeria de alteração no teor da Lei:

‘36. Embora correta a análise da equipe, cumpre ressaltar que a alteração da Lei 10.180/2001 não é a única opção para se possibilitar a atuação da CGU sobre as Forças Armadas. Decisão no âmbito do Poder Executivo naquele sentido não requer necessariamente a modificação de lei.

37. A Emenda Constitucional 32/2001, ao alterar a redação do art. 84, VI, ‘a’, permitiu ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre matérias que antes só poderiam ser disciplinadas por lei. Trata-se da figura denominada pela doutrina de ‘decreto autônomo’, que constitui ato normativo de natureza primária, restrito, contudo, ao seu âmbito próprio de atuação, isto é, à organização e funcionamento da Administração Pública Federal, desde que não implique aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...) VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional 32, de 2001)

38. O tema foi objeto de discussão no STF mediante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2601, relator Ministro Ricardo Lewandowski, apreciada em 2021. Por meio dela firmou-se o entendimento pela possibilidade de decreto autônomo alterar a forma de organização e funcionamento da administração pública, mesmo que prevista em lei, contanto que se observe a restrição constitucional que condiciona a validade da norma a medidas que não representem aumento de despesa e nem a criação ou extinção de órgãos públicos.

39. Há precedentes nesse sentido, conforme relacionados abaixo:

a) Decreto 3.995, de 31 de outubro de 2001, que modificou competências previstas pela Lei 6.385, de 1976, do Conselho Monetário Nacional para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM);

b) Decreto 9.498, de 2018 (revogado pelo Decreto 10.620, de 5 de fevereiro de 2021), que alterou a competência prevista no art. 185, §1º, da Lei 8.112, de 2000, e previu que a manutenção das aposentadorias/pensões dos servidores públicos federais seria centralizada no então MPDG; e

c) Decreto 8.997, de 3 de março de 2017, que, ao tratar sobre a Câmara de Comércio Exterior - CAMEX, modificou regra de competência prevista na Lei 10.683, de 2003, de forma a se transferir a Secretaria-Executiva da CAMEX do Ministério das Relações Exteriores (MRE) para o então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

40. Um exemplo mais recente de aplicação desse entendimento se verifica no Decreto 11615/2023, que por meio do art. 6º transferiu para a Polícia Federal competências de fiscalização sobre atividades realizadas por caçadores, atiradores e colecionadores, conhecidos

como CAC, anteriormente exercidas pelo Comando do Exército, por força de previsão normativa contida expressamente no art. 24 da Lei 10.826/2003.

41. Do exposto, a atribuição de competência normativa para que a CGU passe a fiscalizar as Forças Armadas e o Ministério da Defesa pode ocorrer por meio de decreto autônomo, por decisão exclusiva do Poder Executivo, sem que a medida caracterize usurpação de competência ou violação ao princípio da separação dos poderes. A condição a ser observada é não haver aumento de despesas e nem a criação ou extinção de órgãos públicos.’

446. O tema foi objeto de comentários dos gestores no Apêndice A que acompanha este relatório, tendo a CGU se posicionada contrariamente à possibilidade de promover a alteração por meio de Decreto, por entender que a medida geraria instabilidade nas atribuições e competências do órgão.

447. Diante do teor dos comentários dos gestores, avaliados no Apêndice A, também é oportuno mencionar que, nos termos do Decreto 9.203/2017, art. 4º, IX, é diretriz da governança pública editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico. Em seu art. 18, I, a norma também determina que a atividade de auditoria interna governamental deve seguir padrões reconhecidos internacionalmente, como aqueles definidos pelo IIA.

448. No documento ‘Normas Globais de Auditoria Interna’ do IIA, publicado em 2024 (peça 394), a entidade exige que os auditores internos mantenham uma atitude imparcial e não tendenciosa ao prestar serviços de auditoria interna. Ao tratar de salvaguardas à objetividade (norma 2.2), o documento menciona o prejuízo à objetividade decorrente de situações em que as avaliações de desempenho e a remuneração dos auditores são influenciadas principalmente por *feedbacks* da gestão da atividade sob revisão, situação identificada neste trabalho.

449. A norma 7.1 do documento exige que o chefe da auditoria interna esteja posicionado em um nível na organização que permita que os serviços e responsabilidades de auditoria interna sejam executados sem interferência da gestão. Por se tratar de cargos de livre nomeação pelos titulares do MD, no caso da Ciset-MD, e dos respectivos Comandantes, no caso das unidades de auditoria interna das Forças, considera-se o atingimento pleno desse requisito também prejudicado no caso sob análise.

Conclusões e propostas de encaminhamento

450. Diante do que foi tratado neste capítulo, verifica-se, que alterações estruturais no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal seriam mais efetivas para aprimorar as atividades de auditoria interna desempenhadas no setor de defesa, retirando-se a vedação de fiscalização do Ministério da Defesa e dos órgãos que compõem a sua estrutura organizacional pela CGU. Isso se dá em razão dos achados elencados neste capítulo, bem como da consulta a auditorias prévias realizadas pelo TCU.

451. A proposta, caso acatada, demandaria alteração na legislação atualmente vigente, medida que pode não prosperar ou, mesmo que aprovada, pode demandar prazo razoável. Neste contexto, reforça-se a necessidade de implementação das demais propostas de encaminhamento apontadas ao longo deste documento, com vistas ao aprimoramento da parcela do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal que atua sobre o MD e as Forças Armadas, mesmo que se trate de período de transição.

452. Ademais, considerando o tamanho da estrutura organizacional do MD, em especial dos Comandos Militares, não parece adequado, em um primeiro momento, descontinuar o importante trabalho realizado pelos centros de controle interno das Forças, que poderiam continuar atuando concorrentemente com a CGU, permanentemente ou durante um período de transição. A medida se baseia na provável inviabilidade de se designar, em curto espaço de tempo, servidores da carreira de Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU em quantidade suficiente para cobrir em profundidade e extensão o trabalho que hoje é realizado pelos auditores das Forças.

453. No que tange a essa proposta de encaminhamento, ressalte-se que, nos termos do Decreto 12.002/2024, compete aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos conforme as suas competências (art. 46). Em que pese à peça 184 se tenha preliminarmente direcionado proposta de encaminhamento sobre o tema à Casa Civil da Presidência da República, por se tratar de matéria afeta a mais de uma pasta (art. 47, II), ao comentar essa proposta os gestores argumentaram que seria mais adequado o seu direcionamento à CGU.

454. Adicionalmente, registre-se que há precedentes nesta Corte de Contas de determinação para que o Poder Executivo elabore atos normativos (Acórdão 351/2020-TCU-Plenário; relator Min. Augusto Nardes; Acórdão 803/2017-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas; Acórdão 678/2024-TCU-Plenário, relator Min. Antônio Anastasia; Acórdão 939/2026-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamim Zymler; Acórdão 4.993/2019-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho; Acórdão 1.555/2023-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; Acórdão 2.252/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes). A medida também encontra respaldo no art. 7º, § 3º, III, da Resolução TCU 315/2020.

455. Diante da divergência existente entre a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria (peça 184) e aquela elaborada pelo supervisor deste trabalho (peça 186), bem como dos comentários apresentados pelas unidades jurisdicionadas, considerou-se oportuno alterar a proposta de encaminhamento preliminarmente formulada para que não defina o instrumento por meio do qual deve ser cumprida a determinação proposta (projeto de lei ou decreto autônomo), caso aprovada. Essa decisão será deixada a cargo do gestor.

456. Nesse sentido, considera-se pertinente propor:

a) determinar à Controladoria-Geral da União (CGU), com base nos arts. 4º, I, e 7º, §3º, I e III, da Resolução TCU 315/2020, nos itens 45 a 50 da IN SFC 3/2017, no art. 49, II, da Lei 14.600/2023, nos art. 46 e 47, IV, do Decreto 12.002/2024, nos entendimentos que resultaram na Decisão 430/1992-TCU-Plenário e na Decisão 507/2001-TCU-Plenário, nos arts. 4º, IX, e 18, I, do Decreto 9.203/2017 e nos dispositivos 2.2 e 7.1 das Normas Globais de Auditoria Interna do Instituto dos Auditores Internos (IIA) de 2024, que, em articulação com os órgãos pertinentes e sob a coordenação da Casa Civil, no prazo de 120 dias, elabore Plano de Ação com as medidas a serem adotadas para se propor à Casa Civil, no prazo de um ano, as alterações normativas necessárias para se atribuir à Secretaria Federal de Controle Interno da CGU competência de fiscalizar integralmente o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, plano esse que deve conter, no mínimo, as atividades e seus respectivos prazos e responsáveis.

457. Questionamentos dos gestores a respeito da proposta de encaminhamento formulada foram analisadas no Apêndice A que acompanha este relatório.

VIII. Conclusão

458. O trabalho identificou importantes fragilidades e oportunidades de melhoria em diversos aspectos, como a independência e objetividade dos auditores, a supervisão técnica e a orientação normativa, a capacitação dos profissionais, e o alinhamento dos planejamentos dos órgãos de auditoria interna com os objetivos estratégicos do Ministério da Defesa e dos Comandos militares.

459. Constatou-se que o modelo de auditoria interna nas Forças Armadas apresenta riscos significativos à objetividade e à autonomia técnica dos auditores, devido à inexistência de um corpo técnico dedicado à atividade de auditoria, à rotatividade de pessoal entre funções de gestão e controle, e à designação de profissionais com vínculos precários (Achado 1). Além disso, a subordinação administrativa de unidades de controle interno a órgãos de gestão compromete a independência e a credibilidade dos trabalhos de auditoria (Achado 2).

460. Outro ponto crítico identificado foi a atuação limitada da Ciset-MD em relação aos Comandos militares. A Ciset-MD não fiscaliza diretamente os Comandos, não direciona os trabalhos de auditoria das unidades setoriais, e não recebe os resultados das auditorias realizadas, o que prejudica sua capacidade de assessorar o Ministro da Defesa na supervisão ministerial e de garantir a aderência a padrões técnicos e boas práticas (Achados 3 e 4).

461. No que tange à capacitação, verificou-se que uma parcela significativa dos auditores não atingiu a carga horária mínima anual recomendada pela CGU, especialmente no SisCIEEx e no Cenciar. Essa situação está associada à elevada rotatividade de pessoal e a falhas nos controles internos de monitoramento das capacitações e agrava a ausência de critérios claros, formais e específicos, constatada no processo de seleção de recursos humanos (Achados 5 e 6).

462. O relatório aponta que os programas e projetos estratégicos do Ministério da Defesa e das Forças Armadas não têm sido devidamente priorizados nos planejamentos de auditoria, o que compromete a capacidade dos órgãos de controle de identificar e mitigar riscos associados a esses empreendimentos. Essa lacuna aumenta a vulnerabilidade dos projetos a falhas que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais do MD e das Forças Armadas (Achado 7).

463. Diante dessas constatações, o relatório propõe uma série de determinações, recomendações e ciências que buscam sanar as situações encontradas, para fortalecer a governança, a independência e a efetividade do controle interno no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas. Entre as medidas sugeridas estão a adoção de mecanismos para reduzir conflitos de interesse, o aprimoramento da supervisão técnica e da orientação normativa pela Ciset-MD, o fortalecimento dos programas de capacitação, e a priorização de auditorias em projetos estratégicos.

464. Algumas das situações encontradas, porém, decorrem de problemas estruturais que demandam intervenção sistêmica, o que foi tratado no Capítulo VII, que denota a necessidade de readequar a área de atuação do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, passando-se a prever a atuação da CGU nos órgãos que fazem parte da estrutura organizacional do MD. A medida proposta aproveitaria a existência de quadros especializados e integralmente dedicados à atividade de auditoria interna, detentores de condições para atuar com maior objetividade e autonomia, em benefício do fortalecimento das atividades de auditoria interna no setor de defesa. Área sujeita a menor controle social devido à natureza geralmente sigilosa das informações com que lida rotineiramente.

IX. Proposta de Encaminhamento

465. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **determinar** à Controladoria-Geral da União (CGU), com base nos arts. 4º, I, e 7º, §3º, I e III, da Resolução TCU 315/2020, nos itens 45 a 50 da IN SFC 3/2017, no art. 49, II, da Lei 14.600/2023, nos art. 46 e 47. IV, do Decreto 12.002/2024, nos entendimentos que resultaram na Decisão 430/1992-TCU-Plenário e na Decisão 507/2001-TCU-Plenário, nos arts. 4º, IX, e 18, I, do Decreto 9.203/2017 e nos dispositivos 2.2 e 7.1 das Normas Globais de Auditoria Interna do Instituto dos Auditores Internos (IIA) de 2024, que, em articulação com os órgãos pertinentes e sob a coordenação da Casa Civil, no prazo de 120 dias, elabore Plano de Ação com as medidas a serem adotadas para se propor à Casa Civil, no prazo de um ano, as alterações normativas necessárias para se atribuir à Secretaria Federal de Controle Interno da CGU competência de fiscalizar integralmente o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, plano esse que deve conter, no mínimo, as atividades e seus respectivos prazos e responsáveis;

b) **determinar** ao Comando do Exército, com base nos arts. 4º, I, e 7º, § 3º, I, e § 4º, da Resolução TCU 315/2020, nos itens 47 e 48 da IN SFC 3/2017, no art. 18, I, do Decreto 9.203/2017 e nos dispositivos 2.2 e 7.1 das Normas Globais de Auditoria Interna do Instituto dos Auditores Internos (IIA) de 2024, que, no prazo de 90 dias, elabore Plano de Ação, contendo, no mínimo, as atividades, o cronograma e os responsáveis, para que o órgão, no prazo de 3 anos, promova a completa desvinculação administrativa e operacional de atividades de auditoria interna do Sistema de Controle Interno do Exército em relação à SEF, vinculando-as exclusivamente ao CCIEx, de modo que elas sejam exercidas por unidades integrantes de sua estrutura organizacional;

c) **determinar** ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que adote medidas no sentido de alterar o Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa 12, de 14 de fevereiro de 2019), em especial seu art. 1º, a fim de eliminar quaisquer restrições sobre a área de atuação da Ciset-MD, que abrange todo o Ministério da Defesa, conforme interpretação do art. 22, §§ 1º e 2º, da Lei 10.180/2001 e redação do art. 10, caput, do Anexo I do Decreto 11.337/2023;

d) **recomendar** aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEx), da Marinha (CCIMAR) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que adotem as medidas necessárias para conduzir os trabalhos de auditoria interna no sistema informatizado oferecido pela Controladoria-Geral da União, em observância às disposições contidas no inciso VIII do art. 9º do Decreto 12.069/2024, adotando, no caso de comprovada incompatibilidade técnica desse sistema com os demais sistemas utilizados pela respectiva Força ou risco à guarda de dados sigilosos, solução alternativa comum para as três Forças, em respeito aos princípios da economicidade e da eficiência;

e) **recomendar** aos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, a adoção de mecanismos institucionais que reduzam o risco de conflito de interesses na avaliação de desempenho dos militares que atuam como auditores

internos, bem como os seus impactos nos processos de promoção, movimentação e designação para oportunidades inerentes às suas carreiras (cursos, missões no exterior etc.);

f) **recomendar** aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e à Secretaria de Controle interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que se abstenham de designar, para o exercício de atividades de auditoria interna governamental, militares temporários, inativos PTTC, ocupantes de cargos em comissão sem vínculo efetivo e outros colaboradores com vínculos laborais precários com a administração pública federal;

g) **recomendar** à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, mediante participação das partes interessadas, promova um ciclo de difusão, discussão e, se necessárias, revisão e complementação dos normativos ou orientações técnicas que disciplinam as atividades de supervisão técnica e orientação normativa voltadas aos órgãos setoriais de controle interno;

h) **recomendar** aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e à Secretaria de Controle interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que aprimorem os processos de movimentação e seleção de auditores internos, com base na Deliberação 2/2024 da CCCI, estabelecendo detalhadamente matriz de competências técnicas e interpessoais e níveis mínimos desejados de proficiência como condição para designação de pessoal para as funções de auditoria interna;

i) **recomendar** aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, com o auxílio dos seus respectivos centros de controle interno, realizem estudos específicos sobre a adequação da atual política de rotatividade de pessoal nas unidades de auditoria interna, com o objetivo de avaliar seus impactos na continuidade e na maturidade da atuação técnica e, com base nesses estudos, propor mecanismos de retenção de pessoal capacitado (como tempo mínimo de permanência, incentivos ou priorização em cursos estratégicos).

j) **recomendar** aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avaliem a conveniência e a oportunidade de ampliar a quantidade de auditorias (avaliações) realizadas nos projetos e programas estratégicos sob suas responsabilidades, com o objetivo de contribuir para o atingimento dos objetivos organizacionais do Ministério da Defesa e Comandos, conforme preconizado pela IN CGU 3/2017, item 1, e Decreto 9.203/2017, art. 18;

k) **recomendar** ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que avalie a conveniência de utilizar técnicas de auditoria assistidas por computador, que envolvem a realização de análises de dados com uso de tecnologia, a exemplo das auditorias contínuas realizadas pelo CCIMAR, como forma de aprimorar a efetividade e a tempestividade dos trabalhos realizados, conforme preconiza o MOT (subtítulo 4.3.4.6.11);

l) **recomendar** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, tanto nos trabalhos de consultoria quando de avaliação, adote o rodízio de ênfase, preconizado pelo MOT da CGU (IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.5.2) ou motive em seu PAINT a repetição de objetos;

m) **dar ciência** ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que, a definição centralizada dos objetivos, dos escopos e das matrizes de planejamento dos trabalhos individuais de auditoria sem a participação efetiva das equipes contrariou o disposto na seção 4.3 do MOT;

n) **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que o exercício meramente formal da supervisão técnica e a ausência de orientação normativa sobre as unidades setoriais de controle - sem enfrentar, por exemplo, a heterogeneidade de processos de trabalho, de terminologias e de sistemas, bem como sem discutir aspectos de mérito nos planejamento delas - afrontou o disposto nos Decretos 5.417/2005, art. 10-B, 5.751/2006, art. 11-A, e 11.237/2022, art. 11, que estabelecem essas competências à Ciset-MD, e as orientações que norteiam a adoção delas (IN CGU 3/2017, item 28; IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.8 e glossário - supervisão técnica; Portaria Normativa MD 12/2019,



Anexo IV, art. 1º, § 3º);

o) **dar ciência** aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEEx), da Marinha (CCIMAR) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que a elaboração dos PAINT relativos ao período auditado sem levar em consideração as expectativas da alta administração, que inclui o Ministro de Estado responsável pela área, contrariou a Instrução Normativa CGU 8/2017 (subtítulo 4.1 e definição de alta administração no glossário);

p) **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que, ao não observar as reiteradas e significativas taxas de descumprimento da carga horária mínima anual de capacitação dos auditores internos do SisCIEEx e do Cenciar, ela falhou no seu dever de supervisão técnica, em afronta ao art. 1º, inciso IV, do Anexo IV da Portaria Normativa GM-MD 12/2019 e a preceitos do MOT sobre o assunto (definição de supervisão técnica contida no glossário do documento);

q) **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa e aos Centros de Controle Interno do Exército (CCIEEx), da Marinha (CCIMAR) e da Aeronáutica (Cenciar), com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, de que o descumprimento da carga mínima de 40 horas de capacitação anual pelos auditores internos afrontou o disposto no art. 4º, § 2º, da IN CGU 5/2021 e na seção 4.1.5.4 do MOT, bem como normas internas das Forças (art. 16, § 2º, do EB10-IG-13.001; seção 17.5 da Ordem Interna CCIMAR 10-01; e seção 2.1.1 da ICA 174-8/2020);

r) nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315/2020, **fazer constar**, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no acórdão prolatado; e

s) **encaminhar** o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de auditoria operacional integrada com aspectos de conformidade, realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), com o objetivo de avaliar a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

2. A fiscalização abrangeu a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) e os centros de controle interno das forças singulares, sendo deflagrada por despacho exarado em 26/12/2024 (TC 026.510/2024-3).
3. Ressalto, de início, a relevância do controle interno como instrumento de governança e gestão de riscos. No setor de defesa, essa função reveste-se de contornos peculiares dada a complexidade logística, a sensibilidade informacional, a materialidade dos recursos e o caráter estratégico dessas organizações para o Estado.
4. O relatório destaca que, em 2024, após o empenho de cerca de R\$ 122 bilhões pelo Ministério da Defesa, apenas 1,3% dos recursos foram sob gestão direta da Pasta. A maior fatia permanece sob responsabilidade dos Comandos Militares, os quais possuem estruturas próprias de auditoria interna integradas ao seu desenho regimental.
5. A unidade especializada elencou sete achados, sintetizados em: vulnerabilidades na objetividade e autonomia dos auditores; na subordinação da auditoria regional do Exército; na atuação fiscalizatória da Ciset-MD; na supervisão técnica dos controles setoriais; e, por fim, nas rotinas de seleção, capacitação, rotatividade de pessoal e planejamento anual das auditorias.
6. Para sanar tais apontamentos, a AudDefesa propôs, além de medidas pedagógicas, encaminhamentos estruturantes significativos. Entre eles, destacam-se a atribuição à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU) de competência para fiscalizar integralmente a Defesa,

bem como a desvinculação das atividades de auditoria regional do Exército da chefia da respectiva Secretaria de Economia e Finanças.

7. O supervisor da fiscalização corroborou o entendimento acerca da necessidade de reformulação profunda. Ponderou que a vinculação das auditorias às respectivas Forças e a alternância de postos entre as funções de gestão e controle fragilizam, ao menos do ponto de vista do distanciamento crítico, a isenção de tais órgãos.
8. Adicionalmente, foram aventadas determinações aos comandos militares e ao Ministério da Defesa com foco em sistemas, capacitação e auditorias de projetos estratégicos.
9. Durante a fase instrucional, foram colhidos os posicionamentos das unidades fiscalizadas, da CGU e da Casa Civil.
10. A CGU, embora tenha sublinhado a importância de manter as auditorias próprias de cada Força, pontuou que, cogitado o compartilhamento de competências, faz-se fundamental o exame de viabilidade técnica, da qualificação das equipes e da proteção aos dados estratégicos, sugerindo modelos que integrem – e não suprimam – as estruturas existentes (peças 295 a 297).
11. A Casa Civil manifestou-se pela prerrogativa ministerial na iniciativa de reorganizações estruturais. De outro lado, a Ciset-MD e os Centros das Forças manifestaram-se pela conservação do modelo vigente, mantendo, todavia, a disposição para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho e das normas correlatas.
12. Em reunião realizada no gabinete deste Relator, representantes da Ciset-MD e dos centros setoriais apresentaram memoriais com providências aderentes às conclusões do relatório já em curso. Defenderam um processo evolutivo de aprimoramento da supervisão, da integração e das ferramentas tecnológicas. Nessa oportunidade, o Comando do Exército reportou projeto de criação de escritórios regionais vinculados diretamente ao Centro de Controle Interno, em substituição ao atual arranjo subordinado aos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças (peça 398).
13. Por fim, as partes reforçaram que o futuro do sistema reside na articulação coordenada entre a equipe da CGU, a supervisão da Ciset-MD e o corpo técnico permanente dos Comandos Militares.
14. Feito o breve histórico dos fatos, passo a decidir.
15. Acolho, em linhas gerais, o diagnóstico da AudDefesa sobre a necessidade de aperfeiçoar o sistema de controle interno da Defesa. Os achados apontados evidenciam falhas na estrutura regional de auditoria do Exército, na supervisão exercida pela Ciset-MD e na gestão de capacitação do pessoal. As vulnerabilidades apresentadas recomendam salvaguardas adicionais à objetividade, as quais exigem melhor gestão de competências, planejamento orientado a riscos e maior integração entre os atores do sistema.
16. Divirjo, no entanto, de parte dos encaminhamentos propostos. Em especial, refuto a solução estrutural de atribuir à SFC/CGU a fiscalização integral da Pasta, pelas razões que passo a expor.
17. Registro, inicialmente, a elevada qualidade técnica da fiscalização da AudDefesa, a qual permitiu a este Tribunal o exame de tema estrutural e sensível à governança da Defesa. Ressalto, contudo, que a matéria demanda deliberação cautelosa, que pondere as capacidades institucionais instaladas e as inerentes particularidades da Administração Militar, à luz das competências e das consequências práticas das alternativas em análise.
18. Nesse ensejo, o controle externo desempenha papel meritório ao apontar riscos e induzir ao aprimoramento institucional, preservando-se, todavia, a esfera de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo em alterações do desenho organizacional do sistema de controle da Pasta.
19. Essa premissa aponta para uma solução equilibrada: preservar e melhorar as auditorias internas das Forças Singulares, fortalecer a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, ampliar a integração metodológica do seu sistema e promover a avaliação institucional

das alternativas de aperfeiçoamento, sem dogmatizar desde logo o modelo final de reorganização.

20. A informação de que a maior parte dos recursos do Ministério da Defesa é executada pelos Comandos Militares não conduz a juízo negativo sobre as estruturas existentes. Ao contrário, demonstra a importância de que o sistema de controle interno da Defesa disponha de capacidades institucionais compatíveis com a complexidade, a materialidade e a sensibilidade das atividades que acompanha, inclusive por meio do fortalecimento das estruturas técnicas existentes nas próprias Forças Singulares, em articulação com a Ciset-MD.
21. Observo que parte dos achados se lastreia em situações objetivamente demonstradas, como a indesejável vinculação administrativa da auditoria do Exército à Secretaria de Economia e Finanças, as limitações práticas de atuação da Ciset-MD e as lacunas nos processos de seleção e planejamento de auditorias.
22. Outra vertente dos achados liga-se a riscos inerentes ao atual modelo organizacional, notadamente a percepção de independência dos auditores diante da estrutura de carreira, da alternância entre funções-fim e de controle e da hierarquia peculiar ao meio militar.
23. Com base nesses contornos deliberativos, e sem observar necessariamente a ordem numérica dos achados registrados no relatório, mas sim um encadeamento temático, examino, primeiramente, os pontos que admitem pronta atuação desta Corte. Na sequência, abordo os tópicos que recomendam a construção de uma abordagem focada na avaliação e maturação de alternativas institucionais.

II

24. O primeiro ponto refere-se às atividades de auditoria desempenhadas pelos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército. Essas unidades acham-se administrativamente subordinadas à Secretaria de Economia e Finanças e recebem orientação técnica do Centro de Controle Interno do Exército. Seus chefes acumulam atribuições em diferentes vertentes e avaliam o desempenho de auditores que podem examinar atos praticados no mesmo ambiente institucional.
25. Embora a orientação técnica do Centro de Controle Interno do Exército mitigue parte desse risco, ela não afasta a potencial interferência que pode decorrer da vinculação administrativa a uma estrutura de gestão. Nesse sentido, o referencial técnico aprovado pela Instrução Normativa SFC/CGU 3/2017 preconiza que a auditoria seja realizada sem interferência na definição do escopo, na execução dos procedimentos, no julgamento profissional ou na comunicação dos resultados.
26. A questão, ademais, não é nova. Por meio do Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário, o Tribunal recomendou o reposicionamento da unidade de controle interno do Exército. A medida foi implementada quanto ao órgão central. As atividades regionais de auditoria, contudo, permaneceram inseridas nos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças.
27. Sobre o tema, o próprio Exército informou que estuda retirar essas atividades dos centros e criar escritórios regionais subordinados ao Centro de Controle Interno do Exército. Tal solução mostra-se apta a equacionar a deficiência apontada, ao mesmo tempo em que preserva a capilaridade da atuação.
28. Nesse ponto, acompanho a unidade especializada, inclusive quanto à determinação para que o Comando do Exército promova a desvinculação administrativa das atividades de auditoria interna em relação à Secretaria de Economia e Finanças, providência que encontra amparo no Acórdão 1.074/2009-TCU-Plenário e com a qual o próprio Comando manifestou concordância, requerendo apenas dilação de prazo (peça 398). A cautela que a seguir exponho se refere tão somente à não predefinição do desenho organizacional interno, e não ao dever de promover a separação.
29. Não se faz necessário, portanto, que o Tribunal antecipe todos os elementos do desenho organizacional a ser adotado. O aspecto essencial consiste em assegurar que a direção, o

planejamento, a supervisão e a revisão dos trabalhos de auditoria permaneçam resguardados de interferências decorrentes da vinculação administrativa a unidades de gestão.

30. Esse aprimoramento pode ser conduzido de forma progressiva, com preservação das capacidades existentes e da continuidade dos trabalhos. Admite-se, inclusive, o apoio administrativo ou logístico de estruturas locais, desde que não interfira na seleção dos objetos e na definição do escopo, nem prejudique a condução dos exames e as conclusões dos auditores.
31. Nesses termos, o achado evidencia a conveniência de se promover separação mais nítida entre as funções de gestão e de auditoria interna, reservada à Administração a definição do arranjo organizacional mais adequado a esse propósito.

III

32. O segundo eixo da auditoria concerne ao papel da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) enquanto órgão central de coordenação do sistema de controle interno da Pasta.
33. A AudDefesa diagnosticou limitações operacionais relevantes na atuação dessa Secretaria. Segundo o relatório, a participação da Ciset-MD na definição das prioridades dos planos de auditoria das Forças é ínfima, assim como o acompanhamento dos resultados dos trabalhos. A supervisão técnica revela-se predominantemente procedimental, restringindo-se à apreciação formal de planos e de prestações de contas.
34. O diagnóstico é relevante. Em uma organização da magnitude e complexidade do Ministério da Defesa, a qualificada descentralização da execução da auditoria não dispensa uma instância central apta e, acima de tudo, autorizada a integrar informações, catalisar a identificação de riscos transversais, disseminar boas práticas e ofertar ao Ministro de Estado uma visão sistêmica sobre o ambiente de controle.
35. Nessa perspectiva, o fortalecimento da Ciset-MD deve privilegiar menos a execução direta de auditorias do que o exercício pleno de suas competências de governança: coordenação, integração técnica, supervisão estratégica e suporte à alta administração. O objetivo é dotar o Ministro de Estado de visão consistente e abrangente acerca dos principais riscos da Pasta, bem como de visibilidade tempestiva sobre a execução das ações de controle nos Comandos Singulares.
36. Correlata a esse papel coordenador é a constatação de que a supervisão técnica se tem realizado de modo predominantemente formal, sem enfrentar a heterogeneidade metodológica nem discutir o mérito dos planejamentos, e de que a orientação normativa não vem sendo exercida.
37. Cabe precisar que o dever da Ciset-MD nessa matéria decorre dos parágrafos únicos dos art. 10-B do Decreto 5.417/2005, art. 11-A do Decreto 5.751/2006 e art. 11 do Decreto 11.237/2022, os quais sujeitam os centros de controle interno das Forças, na qualidade de unidades setoriais, à supervisão técnica e à orientação normativa da Secretaria. A atuação meramente formal identificada destoa desses comandos e das orientações correlatas, o que recomenda ciência à Secretaria, para que aprimore essa atuação.
38. Esse papel de coordenação estratégica é plenamente compatível com a preservação das capacidades das unidades de controle interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. As manifestações trazidas aos autos reiteram o valor do conhecimento específico que essas estruturas detêm sobre seus processos, projetos estratégicos e peculiaridades operacionais – competências que convém, antes de tudo, fortalecer (peça 398).
39. Diverso de tal função estratégica é o debate acerca da viabilidade de atuação direta da Ciset-MD sobre objetos de responsabilidade específica dos Comandos.
40. Sob a égide da Lei 10.180/2001 (art. 22), discute-se o alcance da competência da Ciset-MD frente às reservas de atuação dos órgãos setoriais das Forças, bem como a extensão da supervisão técnica a cargo da CGU. As partes, com base em diferentes interpretações normativas, divergem sobre a capacidade da Ciset-MD de avocar auditorias específicas.

41. Uma alteração estrutural no desenho das competências exigiria reflexão abrangente sobre fluxos de procedimentos e salvaguardas rigorosas para operações diretas da Ciset-MD, sob pena de atropelar processos institucionais. Tal matéria demanda estudo aprofundado pelo Executivo, no escopo das tratativas da avaliação institucional que proponho. No presente momento, o foco deve recair no revigoramento das funções de coordenação e supervisão técnica da Ciset-MD.
42. Assim, sem adentrar a controvérsia sobre a atuação direta, que reservo à avaliação institucional, mostra-se oportuno que o Ministério da Defesa promova a revisão do art. 1º do Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa MD 12/2019), a fim de harmonizá-lo ao art. 10 do Anexo I do Decreto 11.337/2023 e ao art. 22 da Lei 10.180/2001, explicitando sua competência de coordenação e supervisão técnica sobre o âmbito ministerial. Registro que a própria Comissão de Controle Interno do Ministério, em sua 67ª reunião, já revogou o entendimento restritivo que vigorava, o que evidencia a viabilidade e a conveniência do ajuste.
43. Registro, neste ponto, que modifico parcialmente a proposta da unidade instrutora, que determinava a eliminação de restrições à atuação direta da Ciset-MD nas Forças. Entendo que a competência coordenadora comporta explicitação imediata, ao passo que a atuação direta nos Comandos deve ser reservada à avaliação institucional, tratada no Capítulo VIII deste voto.
44. Esse direcionamento harmoniza o desenho sistêmico: preserva a experiência acumulada nos centros locais de auditoria e, simultaneamente, confere maior coesão ao papel exercido pela gestão superior, sem promover, neste instante, rupturas abruptas e desgarnecidas na atual distribuição de competências.

IV

45. O terceiro eixo da auditoria versa sobre a gestão do capital humano: os processos de alocação, capacitação e permanência dos auditores internos.
46. A unidade especializada diagnosticou a necessidade de refinar os critérios de seleção, buscando correlacionar melhor o perfil do servidor às competências requeridas na atividade de fiscalização. Adicionalmente, verificou lacunas no acompanhamento da carga horária de capacitação continuada prevista na regulamentação pertinente.
47. De fato, auditoria interna demanda um corpo de saberes especializados, notadamente em planejamento de auditoria, matrizes de risco e governança, além de competências multidisciplinares envolvendo avaliação de políticas, contratações públicas e análise inteligente de dados. Tais atributos são indissociáveis da entrega de trabalhos tecnicamente fundamentados e propositivos.
48. No ecossistema de defesa, tais exigências não minimizam a valia da experiência militar. Pelo contrário. A afinidade com a cultura organizacional e a familiaridade com as peculiaridades operacionais da defesa fornecem ao auditor elementos valiosos para contextualizar e aprofundar suas análises.
49. Sob essa ótica, a crítica da AudDefesa não visa a natureza militar da função, mas, sim, a modelagem dos processos de seleção e movimentação. A fiscalização indicou que tais procedimentos, em diversos casos, prescindem da exigência, ou de evidências claras, de competências técnicas específicas no momento da designação do servidor para a atividade-fim de auditoria.
50. Quanto à rotatividade, a preocupação desta Corte não é com a natureza cíclica da movimentação militar em si, mas com a possível erosão da continuidade técnica. Substituições ininterruptas podem cercear a acumulação de saber, sobrecarregar o esforço de indução de novos agentes e fragilizar a curva de aprendizado da unidade, fenômeno gravoso quando se examinam programas de longa maturação e complexidade.
51. Nesses termos, a questão exige a convergência com a gramática peculiar da gestão de carreiras militares, na qual o rodízio de funções é imprescindível. Contudo, essa dinâmica de

pessoal deve se alinhar a mecanismos capazes de mitigar a perda de memória institucional e salvaguardar a solidez técnica das equipes.

52. Assim, o encaminhamento deve fomentar soluções que contornem ou mitiguem tais riscos, focando na institucionalização do conhecimento por meio da padronização de rotinas, da robustez da supervisão técnica e do planejamento estratégico das sucessões.
53. Dessarte, mostra-se pertinente que a Ciset-MD e os Centros setoriais avancem na fixação de uma matriz de competências e de requisitos mínimos para a função, acompanhados de instrumentos de rastreo e tratamento de lacunas técnicas dos auditores, visando um perfil profissional de alta performance e constante atualização.

V

54. O quarto eixo de análise debruça-se sobre a autonomia técnica e a isenção dos auditores internos nas Forças Armadas.
55. A AudDefesa delineou riscos atinentes ao perfil dos agentes no sistema de controle, composto majoritariamente por militares que, ao transcorrer da carreira, alternam entre funções de gestão e de controle. Assinala, ademais, que o arcabouço de progressão funcional baseado em avaliações subjetivas, movimentações constantes e ascensões a postos de comando pode gerar, mormente sob o prisma externo, inseguranças sobre a absoluta imparcialidade do auditor diante de potenciais influenciadores de sua trajetória profissional.
56. Ressalto, de antemão, que tal apontamento versa sobre vulnerabilidades estruturais do modelo, e não sobre o desempenho individual ou o zelo profissional dos quadros destacados para o controle interno, cuja retidão não se questiona nestes autos.
57. Com amparo nesse diagnóstico, a unidade especializada propôs mecanismos de salvaguarda para mitigar conflitos de interesse na avaliação de desempenho do auditor. Propôs, igualmente, restrições à designação de militares temporários, inativos em regime de Prestação de Tarefa por Tempo Certo (PTTC) ou servidores de natureza precária para as mencionadas tarefas.
58. As justificativas aportadas pelos gestores, todavia, conferem densidade ao debate. Foram elencados expedientes internos de proteção, a exemplo da subordinação direta dos Centros de Controle Interno aos Comandantes da respectiva Força, a gerência exercida por Oficiais-Generais e a natureza colegiada que reveste os processos de promoção. Argumenta-se, com razão, que essa estrutura confere um selo de autoridade ao trabalho final de auditoria.
59. Esses elementos constituem, a meu ver, salvaguardas relevantes e demonstram que o modelo atual dispõe de mecanismos próprios de proteção da atividade de auditoria. Ainda assim, não eliminam integralmente riscos à autonomia técnica e objetividade, especialmente em estruturas hierarquizadas e com alternância de funções ao longo da carreira.
60. A preocupação quanto ao balizamento dos reflexos funcionais sobre a atividade de controle é legítima e exige resposta proporcional. Para assegurar a objetividade, não basta a inexistência de uma ingerência explícita; faz-se necessário garantir, interna e externamente, a percepção de que as conclusões técnicas resultam de um processo de avaliação estritamente isento.
61. Quanto à ocupação de postos de auditoria por militares inativos em PTTC ou sob outros vínculos não permanentes, entendo prematura a vedação integral sugerida pela AudDefesa.
62. A expertise especializada que esses profissionais agregam pode constituir significativo ganho para as equipes. A solução reside, portanto, não no banimento destes perfis, mas no estabelecimento de critérios objetivos de seleção, de supervisão técnica hierarquizada e de regras claras de suspeição e impedimento para hipóteses de conflito de interesses, especialmente onde houve atuação prévia de gestão ou subordinação direta.
63. Registro, por dever de fundamentação, que, neste aspecto, modifico a recomendação formulada pela unidade instrutora, que sugere a abstenção geral de designação de militares temporários, inativos em PTTC e vínculos precários. Entendo que a vedação abstrata deve ceder lugar a um regime de salvaguardas, constituído de critérios objetivos de seleção e regras

de impedimento, preservando-se o aproveitamento de quadros qualificados, restrita sua atuação, quando for o caso, a funções de apoio técnico, mentoria ou acompanhamento, sem protagonismo decisório.

64. Em suma, o aperfeiçoamento das salvaguardas concentra-se na transparência do processo deliberativo, na sistemática de avaliação e nas designações, de modo a conciliar a integridade institucional com a flexibilidade necessária para o aproveitamento de quadros qualificados, conferindo ao auditor segurança adequada no exercício de seu múnus público.

VI

65. O quinto eixo da fiscalização diz respeito à priorização de programas e projetos estratégicos de defesa nos planejamentos anuais de auditoria.
66. A unidade especializada observou que tais programas, apesar de sua alta complexidade, materialidade expressiva e riscos associados, não foram conferidos à prioridade esperada nos planejamentos de auditoria dos Centros de Controle Interno do Exército e da Aeronáutica.
67. A relevância estratégica de tais projetos justifica uma atenção qualificada do controle interno. Esse ciclo de ações prolonga-se no tempo, mobiliza recursos avultados e envolve relações contratuais de alta complexidade, muitas vezes sujeitas a sigilo informativo. Nesse cenário, o monitoramento preventivo torna-se componente fundamental para o zelo pelas capacidades militares do país.
68. Nesse sentido, ganha relevo a necessidade de uma atuação mais ativa da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD). Por situar-se em posição estratégica e dispor de visão sistêmica da Pasta, a Secretaria apresenta melhores condições de coordenar a priorização de objetos transversais. Esse papel mostra-se essencial quando se trata de projetos atinentes à interoperabilidade militar, os quais exigem a coordenação de esforços conjuntos entre as Forças.
69. Nesses casos, o olhar sistêmico da Ciset-MD minimiza o risco de abordagens fragmentadas, elevando a qualidade do acompanhamento de frentes que permanecem além da jurisdição estrita de cada força singular tomada isoladamente.
70. Tal premissa de coordenação global não reflete a necessidade de fiscalização simultânea da totalidade dos projetos. A escolha dos objetos caminha em paralelo com a análise de risco conduzida com o aporte ministerial, com a importância qualitativa de cada iniciativa, com a capacidade operacional do órgão e, sobretudo, com a identificação do momento político-administrativo em que a auditoria venha a gerar o melhor resultado para a administração.
71. A posição da AudDefesa volta-se à necessária aderência entre o planejamento anual e os riscos intrínsecos aos grandes programas de Defesa. Objetos de tamanha escala técnica e temporalidade requerem, de fato, métodos específicos de acompanhamento pelos órgãos de controle.
72. A CGU atestou que a capacidade de planejamento depende da disponibilidade da força de trabalho e da especialização técnica das equipes (peça 296). O argumento demonstra o desafio real de alocar auditores aptos a compreender objetos tão especializados.
73. Tais restrições operacionais permitem que os órgãos contemplem nos planejamentos a avaliação dos riscos dos projetos estratégicos, explicitando, de forma transparente, as métricas e justificativas adotadas para a seleção ou para postergação de determinados exames.
74. As informações remetidas a esta Relatoria revelam que o tema se encontra em análise pela Comissão de Controle Interno do Ministério da Defesa, inclusive com a estruturação de diagnósticos e agendas de acompanhamento. Assim, essa mobilização sugere um provimento jurisdicional que fomente a continuidade e o aperfeiçoamento das medidas já iniciadas.
75. O horizonte visualizado pela unidade instrutora encontra eco no refinamento da matriz de risco que sustenta os planejamentos anuais, em vez de uma expansão puramente aritmética do número de auditorias.

76. O propósito reside em conferir transparência e fundamentação às escolhas dos órgãos de controle. Torna-se possível compreender a motivação pela qual certo projeto é selecionado para auditoria, adiado ou despriorizado, considerando a viabilidade operacional e a preparação das equipes em cada quadra temporal.
77. Verificou-se, ainda, assimetria no emprego de técnicas de auditoria assistidas por computador – que envolvem a análise e a mineração de dados em bases informatizadas, a exemplo das auditorias contínuas –, já utilizadas pelos controles internos da Marinha e do Exército, mas não pela Aeronáutica, o que recomenda estimular sua adoção. Constatou-se, também, a repetição de objetos nos planejamentos do Exército sem a devida motivação, em desalinho com o rodízio de ênfase previsto no MOT (subtítulo 4.1.5.2). Por fim, os planejamentos anuais foram elaborados sem considerar as expectativas do Ministro de Estado, integrante da alta administração (subtítulo 4.1 do MOT), o que comporta ciência.
78. Além disso, a insuficiente difusão dos normativos de supervisão técnica recomenda que a Controladoria-Geral da União, com a participação das partes interessadas, promova ciclo de difusão, discussão e eventual revisão dessas orientações. Registro, ademais, que a definição centralizada de objetos, escopos e matrizes dos trabalhos individuais, sem participação efetiva das equipes executoras, destoou da seção 4.3 do MOT, o que comporta ciência ao Centro de Controle Interno do Exército.
79. Busca-se, em última linha, que os documentos de planejamento reflitam, de maneira observável, os critérios que norteiam a atenção do controle sobre os projetos estratégicos, respeitando as condições de pessoal, maturidade profissional e a janela de oportunidade para o exercício de um controle preventivo eficaz.

VII

80. O sexto eixo fiscalizado trata da heterogeneidade de sistemas, metodologias e práticas empregadas pelo sistema de controle interno da Defesa.
81. A busca por maior integração metodológica mostra-se oportuna, uma vez que auxilia a reduzir redundâncias, facilita o exercício da supervisão técnica, otimiza a rastreabilidade dos achados e viabiliza uma visão holística dos riscos transversais da pasta.
82. Contudo, cogitar uma ferramenta única de processamento de dados para o Ministério e para as três Forças Singulares exige cautela. O setor é sensível, lida com projetos sob sigilo e possui peculiaridades operacionais distintas. Qualquer solução tecnológica deve, antes, harmonizar requisitos rigorosos de segurança e governança de dados com a compatibilidade necessária aos sistemas legados.
83. Reconheço o mérito da preocupação da AudDefesa sobre a lacuna de integração. Sistemas e procedimentos balizados conferem maior robustez à governança de riscos do Ministério, motivo pelo qual essa diretriz caminha na direção correta.
84. Por outro lado, a integração não pressupõe o sucateamento, ou mesmo abandono, dos sistemas vigentes. Ferramentas consolidadas e customizadas, a exemplo do AUDMAR, do SIAUD e do SISAR, foram desenhadas para tutelar demandas específicas de cada Comando. A unidade do sistema pode ser construída, de forma progressiva e técnica, mediante o incremento da interoperabilidade de dados entre tais plataformas.
85. Diante disso, proponho o acolhimento da diretriz de integração, sem, entretanto, predeterminar a adoção de um software único ou a supressão de sistemas operacionais em pleno funcionamento.
86. No tocante aos processos de planejamento, a crítica sobre a centralização das auditorias, sobretudo no Exército, comporta reflexão adicional. A CGU recordou que o aprofundamento das padronizações, longe de cercear, pode conferir o resguardo necessário à objetividade dos auditores contra ingerências atípicas.
87. A análise sobre a matéria desvia-se de uma suposta dicotomia entre planejamento central e autonomia técnica. Em estruturas complexas, a padronização mostra-se eficiente e respeitável,

desde que preservado o critério profissional das equipes de campo para ajustar procedimentos, endereçar riscos específicos de cada inspeção e recalibrar o escopo quando a realidade operacional se mostrar mais densa que o planejado.

88. Sigo, nesse sentido, pelo direcionamento das medidas ao refinamento dos fluxos decisórios do planejamento, conferindo maior flexibilidade operacional sob diretrizes técnicas devidamente calibradas.

VIII

89. Por fim, o ponto de divergência reside na proposta da AudDefesa de promover alterações normativas para que o controle interno governamental sobre o Ministério da Defesa e as Forças Armadas passe a ser exercido, de forma integral, pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).
90. Reconheço que a proposição nasce de preocupação legítima. A fiscalização evidenciou vulnerabilidades de natureza estrutural que, por sua profundidade, suplantam a eficácia de ajustes marginais. A atuação ainda aquém do potencial da Ciset-MD, o fracionamento metodológico e os riscos relacionados à percepção de isenção dos auditores autorizam reflexão abrangente sobre os vetores que estruturam o sistema.
91. A adoção dessa solução como via única, todavia, encontra óbices que reputo relevantes, os quais transcendem a mera conveniência administrativa e alcançam a esfera das competências constitucionais e das boas práticas de auditoria governamental.
92. O primeiro óbice relaciona-se ao papel institucional desta Corte. A jurisprudência do Tribunal firmou-se no sentido de que o controle externo, em matéria de desenho organizacional, atua de modo indutor, e não substitutivo. Ao apontar riscos e sinalizar a necessidade de aprimoramento, preserva-se o espaço de conformação próprio do gestor. Eleger, entre alternativas igualmente legítimas, o arranjo que a Administração passaria a observar aproximaria a deliberação de um ato de coadministração, o que não se coaduna com a natureza da atividade fiscalizatória.
93. Soma-se a isso a reserva de iniciativa do Poder Executivo. A organização e o funcionamento da administração federal inserem-se, em regra, no núcleo de auto-organização do Chefe do Executivo, nos termos do art. 84, VI, “a”, da Constituição. A redistribuição de competências fiscalizatórias entre órgãos do próprio Executivo situa-se nesse domínio, o que confere pertinência à ponderação da Casa Civil de que eventual reorganização parta dos Ministros de Estado das áreas envolvidas.
94. Em segundo lugar, a externalização integral do controle não constitui pressuposto técnico para a garantia da objetividade. O referencial aprovado pela Instrução Normativa SFC 3/2017, alinhado às normas internacionais de auditoria interna, não impõe arranjo único de subordinação; admite que a objetividade seja resguardada por múltiplos mecanismos de salvaguarda, como o reporte à alta administração, a política de impedimentos e a supervisão técnica qualificada. A vinculação setorial, isoladamente, não se revela incompatível com tais padrões.
95. Nessa mesma direção, o modelo consagrado internacionalmente para os sistemas de controle atribui à auditoria interna a prestação de serviço qualificado à própria organização, valendo-se do conhecimento profundo de seus processos, ao passo que reserva ao órgão central funções de coordenação normativa e supervisão técnica. A absorção integral das atribuições pela instância central tenderia a sobrepor papéis que o arranjo de governança recomenda manter distintos, com prejuízo à expertise acumulada nas Forças.
96. Ademias, o desenho setorial vigente não decorre de simples opção regimental. O art. 22 da Lei 10.180/2001 estabelece a SFC como órgão central, mas excepciona expressamente de sua área de atuação os controles internos do Ministério da Defesa, das Relações Exteriores, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, arranjo reproduzido pelo Decreto 3.591/2000.

97. Tal opção legislativa harmoniza-se com a sensibilidade do objeto controlado, marcado pelo tratamento de informações classificadas, à luz da Lei 12.527/2011, e pela natureza estratégica dos projetos militares. A transferência integral pretendida, portanto, interfere na distribuição normativa de competências e, conforme o desenho adotado, poderia demandar alteração legislativa, avaliação e iniciativa que compete ao Poder Executivo e, se for o caso, ao Congresso Nacional.
98. Por fim, a própria CGU, ao manifestar-se, reconheceu a imprescindibilidade das auditorias internas próprias de cada Força e a conveniência de preservar as unidades e o pessoal dedicados a essas atividades. Admitiu, ademais, solução complementar, na qual órgão externo ao Ministério da Defesa atuasse sem prejuízo dos trabalhos específicos das Forças.
99. Essa convergência sinaliza que o aperfeiçoamento do sistema comporta soluções colaborativas, mediante as quais a instância central conduza a coordenação normativa e a avaliação de riscos transversais, e as unidades setoriais respondam pela execução qualificada do controle, sob padrões metodológicos harmonizados.
100. Uma alteração dessa magnitude, ademais, reclama avaliação prévia da capacidade operacional, da qualificação das equipes e dos fluxos de informação sensível, sob pena de gerar descontinuidade no controle durante a transição, resultado oposto ao pretendido.
101. O encaminhamento que perfilho, em suma, preserva a substância da preocupação identificada pela unidade instrutora, substituindo a ruptura estrutural por um projeto de integração orientada.
102. O núcleo do arranjo almejado reside na vocação estratégica da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD). Incumbe à Secretaria, neste novo ciclo, atuar como o elo de conexão do sistema, assumindo, com clareza, a responsabilidade pela articulação transversal entre as políticas formuladas pela CGU e a expertise operacional dos Comandos Singulares.
103. Em vez de centralizar a execução das auditorias em uma instância única, estabelece-se um arranjo de supervisão sistêmica, em que as competências se complementam: a CGU provê o padrão de qualidade e a inteligência metodológica, a Ciset-MD oferece a visão consolidada de riscos e a supervisão estratégica e normativa e os núcleos de auditoria das Forças, preservando sua especialidade técnica e sob maior rito de supervisão interna, executam o controle na ponta.
104. Com isso, pretende-se que essa tríade institucional evolua para um pacto de governança capaz de entregar ao Ministro da Defesa e ao controle externo uma visão consolidada de proteção ao Erário, elevando a autonomia e a objetividade dos exames sem sacrificar a segurança e a precisão técnica inerentes à função de controle na área castrense.
105. Registro, aqui também por dever de fundamentação, que deixo de acolher a proposta da unidade instrutora e a formulação alternativa de seu supervisor, no sentido de se determinar à CGU a elaboração de plano de ação voltado à atribuição de competência integral de fiscalização do Ministério da Defesa à SFC/CGU, seja por lei, seja por decreto autônomo. Pelas razões expostas neste capítulo, entendo que a matéria comporta encaminhamento de natureza colaborativa e não impositiva, preservado o espaço de conformação do Poder Executivo.

IX

106. Em coerência com a fundamentação até aqui exposta, e para conferir segurança à deliberação, sintetizo o tratamento conferido às propostas da unidade instrutora:
- a) substituo a proposta de determinação para centralização integral na SFC/CGU por recomendação para que a Controladoria-Geral da União, sob a coordenação da Casa Civil e em articulação com o Ministério da Defesa e os Comandos, conduza avaliação institucional das alternativas de aprimoramento do sistema, sem predefinição do modelo final, na perspectiva da supervisão sistêmica;



- b) acolho a determinação relativa à desvinculação das atividades de auditoria do Exército em relação à Secretaria de Economia e Finanças, com o prazo de transição pleiteado pelo próprio Comando;
 - c) recomendo a revisão do Regimento Interno da Ciset-MD, de modo a explicitar sua competência de coordenação e de supervisão técnica no âmbito ministerial, sem, neste momento, deliberar sobre a atuação direta nos Comandos, matéria reservada à avaliação institucional;
 - d) acolho as recomendações relativas a sistemas informatizados, aprimoramento da seleção e capacitação de auditores, política de rotatividade, priorização de projetos estratégicos e emprego de técnicas de auditoria assistidas por computador;
 - e) modifico a recomendação de vedação a vínculos precários, substituindo-a por recomendação de adoção de regras de impedimento e salvaguardas; e
 - f) mantenho as ciências propostas e o encaminhamento às Comissões do Congresso Nacional.
107. Ao ensejo do fim, em síntese, a auditoria reuniu oportunidades relevantes para o aperfeiçoamento qualificado do sistema de controle interno da Defesa. Os indícios apontados não desmerecem a trajetória das estruturas vigentes, porém evidenciam a necessidade premente de uma evolução institucional que harmonize o modelo às modernas práticas de governança.
108. O sistema atual concentra capital humano e conhecimento tático-operacional de alta especialização junto às Forças Singulares. Subsistem, contudo, riscos que merecem pronta mitigação, tais como a debilidade da supervisão normativa centralizada na Ciset-MD, a necessidade de salvaguardas adicionais à isenta atuação dos auditores, riscos latentes em vínculos de pessoal, bem como o anseio por um planejamento de auditoria rigorosamente calcado na gestão de riscos e na transparência procedimental.
109. A solução mais profícua não reside na dicotomia entre a manutenção inercial ou a ruptura brusca do modelo. O caminho institucionalmente mais adequado privilegia a distinção entre providências resolutivas, voltadas a achados dotados de contornos e fatos definidos, e uma construção estratégica voltada ao aperfeiçoamento holístico do desenho do sistema.
110. Dessarte, acolho parcialmente as conclusões da unidade especializada, propondo ajustes pontuais que conferem ao encaminhamento um caráter propositivo, gradual e firme no fortalecimento das capacidades institucionais autônomas, mantendo-se a convergência inarredável nas metas de eficiência operacional e transparência dos atos sob fiscalização.
111. Voto, portanto, por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2038/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.794/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa; Secretaria Federal de Controle Interno - CGU; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-



Geral do Ministério da Defesa.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional integrada a aspectos de conformidade, realizada com o objetivo de avaliar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;

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

9.1. determinar ao Comando do Exército, com fundamento nos arts. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, inciso I, e 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação, com atividades, responsáveis e cronograma, destinado a concluir a separação entre as atividades regionais de auditoria interna e as estruturas responsáveis por funções típicas de gestão, inclusive a Secretaria de Economia e Finanças, mantendo sob responsabilidade do Centro de Controle Interno do Exército a direção, o planejamento, a supervisão e a revisão dos trabalhos e preservando a atuação regionalizada, as capacidades existentes e a continuidade das atividades;

9.2. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. o Ministério da Defesa e a Controladoria-Geral da União, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e em articulação com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promovam avaliação institucional documentada das alternativas de aprimoramento do sistema de controle interno da Defesa, considerando a preservação e o aperfeiçoamento das auditorias internas próprias das Forças, o fortalecimento do papel coordenador estratégico e de supervisão técnica da Ciset-MD e formas complementares de atuação da SFC/CGU, na perspectiva de uma supervisão sistêmica e integrada;

9.2.2. o Ministério da Defesa, por intermédio da Ciset-MD e em articulação com os centros de controle interno das Forças Singulares, fortaleça a coordenação, a integração e a supervisão técnica das atividades de auditoria interna, mediante participação da Ciset-MD na definição das prioridades gerais dos planejamentos anuais, acompanhamento dos resultados, identificação de riscos comuns, difusão de boas práticas e apresentação de informações consolidadas ao Ministro de Estado da Defesa, e avalie a revisão do art. 1º do Regimento Interno da Ciset-MD (Anexo IV da Portaria Normativa MD 12/2019), para explicitar sua competência de coordenação estratégica e supervisão técnica no âmbito ministerial, à luz do art. 22 da Lei 10.180/2001 e do art. 10 do Anexo I do Decreto 11.337/2023;

9.2.3. o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com o apoio dos respectivos centros de controle interno, avaliem a política de rotatividade e adotem mecanismos de retenção de pessoal qualificado e de preservação da continuidade técnica, bem como fortaleçam as salvaguardas de objetividade e autonomia nos processos de avaliação, movimentação e designação dos auditores, adotando, quanto a militares temporários, inativos em Prestação de Tarefa por Tempo Certo e demais vínculos não permanentes, critérios objetivos de seleção e regras de impedimento e suspeição, restringindo-se, quando for o caso, sua atuação a funções de apoio técnico, mentoria ou acompanhamento, sem protagonismo decisório;

9.2.4. a Ciset-MD e os centros de controle interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica aprimorem a seleção, a movimentação e a capacitação dos auditores internos, com definição de matriz de competências técnicas e interpessoais e níveis mínimos de proficiência, identificação de lacunas técnicas e acompanhamento da carga horária anual de capacitação, na linha da Deliberação CCCI 2/2024;

9.2.5. os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica adotem mecanismos institucionais que reduzam o risco de conflito de interesses na avaliação de desempenho dos militares que atuam como auditores internos, bem como seus reflexos nos processos de promoção, movimentação e designação para oportunidades inerentes às suas carreiras;

9.2.6. os centros de controle interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica adotem as medidas necessárias para conduzir os trabalhos de auditoria interna no sistema informatizado oferecido pela Controladoria-Geral da União, observado o art. 9º, inciso VIII, do Decreto 12.069/2024, adotando, no caso de comprovada incompatibilidade técnica desse sistema com os demais sistemas utilizados pela respectiva Força ou de risco à guarda de dados sigilosos, solução alternativa comum às três Forças, em respeito aos princípios da economicidade e da eficiência;

9.2.7. o Centro de Controle Interno do Exército e o Centro de Controle Interno da Aeronáutica avaliem a ampliação das auditorias em programas e projetos estratégicos sob suas responsabilidades, evidenciando nos planejamentos os riscos associados e as razões técnicas para a seleção, postergação ou não seleção, consideradas a materialidade, a relevância estratégica, a complexidade, a capacidade operacional, a qualificação das equipes e a oportunidade da atuação;

9.2.8. o Centro de Controle Interno do Exército adote, nos trabalhos de consultoria e de avaliação, o rodízio de ênfase previsto no subtítulo 4.1.5.2 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (IN CGU 8/2017) ou motive no respectivo Plano Anual de Auditoria Interna a repetição de objetos;

9.2.9. o Centro de Controle Interno da Aeronáutica avalie a conveniência de empregar técnicas de auditoria assistidas por computador e de auditoria contínua, a exemplo das práticas do Centro de Controle Interno da Marinha, para aprimorar a efetividade e a tempestividade dos trabalhos, nos termos do subtítulo 4.3.4.6.11 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental;

9.2.10. a Controladoria-Geral da União, mediante participação das partes interessadas, promova ciclo de difusão, discussão e, se necessário, revisão e complementação dos normativos ou orientações técnicas que disciplinam as atividades de supervisão técnica e orientação normativa voltadas aos órgãos setoriais de controle interno;

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

9.3.1. à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa de que:

9.3.1.1. o exercício meramente formal da supervisão técnica e a ausência de orientação normativa sobre as unidades setoriais de controle destoam do dever positivado nos parágrafos únicos do art. 10-B do Decreto 5.417/2005, do art. 11-A do Decreto 5.751/2006 e do art. 11 do Decreto 11.237/2022, que sujeitam as unidades setoriais de controle das Forças à supervisão técnica e à orientação normativa da Ciset-MD, bem como das orientações correlatas (IN CGU 3/2017, item 28; IN CGU 8/2017, subtítulo 4.1.8 e glossário; Portaria Normativa MD 12/2019, Anexo IV, art. 1º, § 3º);

9.3.1.2. a ausência de atuação diante das reiteradas e significativas taxas de descumprimento da carga horária mínima anual de capacitação dos auditores internos do SisCIEEx e do Cenciar evidenciou fragilidade no exercício de seu dever de supervisão técnica, em afronta ao art. 1º, inciso IV, do Anexo IV da Portaria Normativa GM-MD 12/2019 e aos preceitos do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental sobre o tema;

9.3.2. aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica de que a elaboração dos Planos Anuais de Auditoria Interna sem considerar as expectativas da alta administração, nela incluído o Ministro de Estado da Defesa, destoa da IN CGU 8/2017 (subtítulo 4.1 e glossário);

9.3.3. ao Centro de Controle Interno do Exército de que a definição centralizada dos objetivos, dos escopos e das matrizes de planejamento dos trabalhos individuais de auditoria, sem a participação efetiva das equipes executoras, destoa da seção 4.3 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a



fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.5. determinar à AudDefesa que monitore o cumprimento do item 9.1 e a implementação das recomendações do item 9.2, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 315/2020; e

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Defesa, aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, à Controladoria-Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2038-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 003.060/2026-8.

Natureza: Embargos de Declaração (Denúncia).

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

Interessado: Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional São Paulo/SP (33.683.111/0009-56).

Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), Aldo Maranhão Leite (57535/OAB-PE) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional São Paulo/SP.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMA DE OBSERVABILIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE EM ITEM DE RECOMENDAÇÃO RELATIVO AO AJUSTE DE PARAMETRIZAÇÃO DE SISTEMA DE COMPRAS. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO COM EFEITOS INFRINGENTES.



RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) ao Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário.

2. A decisão ora embargada foi proferida em processo de denúncia, com pedido de medida cautelar, que cuidava de supostas falhas na condução do Pregão Eletrônico 91328/2025, promovido para a contratação de plataforma unificada de observabilidade Dynatrace Managed.

3. Naquela oportunidade, o Tribunal conheceu da denúncia para considerá-la parcialmente procedente, indeferindo o pedido cautelar. Ademais, deu ciência ao Serpro sobre impropriedades identificadas no certame e, no item 9.4 do julgado, recomendou à unidade jurisdicionada, em articulação com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), que ajustasse a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal, a fim de viabilizar a correta inserção dos prazos mínimos específicos previstos na Lei 13.303/2016.

4. Ciente do teor do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário por meio de notificação recebida em 24/6/2026, o Serpro opôs os presentes embargos em 3/7/2026, tempestivamente, portanto.

5. Nesta oportunidade, o embargante alega que o item 9.4 da deliberação estaria eivado de obscuridade. Sustenta que a recomendação para “ajustar a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal” atribui à estatal incumbência fora de sua esfera de competência técnica e administrativa.

6. Argumenta que a gestão, o desenvolvimento normativo e a parametrização do portal constituem atribuições exclusivas do MGI, órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg). Aduz que, na condição de empresa pública prestadora de serviços, o Serpro não detém prerrogativa para alterar configurações do sistema sem provocação expressa do órgão gestor, nos moldes delimitados em contrato de prestação de serviços.

7. Assinala, ademais, que o relatório elaborado pela unidade instrutora e o voto condutor reconheceram a necessidade de atuação em articulação com o MGI. Contudo, a redação final do item 9.4, ao direcionar diretamente ao Serpro a ação de ajustar a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal, tornou o comando impreciso e de cumprimento inviável por parte da empresa pública.

8. Diante do exposto, o embargante finaliza o expediente com os seguintes pedidos:

“Ante o exposto, o Serpro requer que os presentes Embargos de Declaração sejam conhecidos e, no mérito, providos, para sanar a obscuridade apontada no item 9.4 do Acórdão nº 1523/2026-TCU - Plenário, conferindo-lhe a seguinte redação, mais clara e alinhada à real distribuição de competências da Administração Pública Federal:

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

Desta forma, a recomendação se tornará exequível e direcionada ao ente competente para sua implementação, cumprindo-se com maior eficácia a finalidade pedagógica da deliberação desta Corte de Contas.

Requer, por fim, que as futuras intimações e publicações sejam feitas em nome do advogado que esta subscreve.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em face do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal considerou parcialmente procedente denúncia acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 91328/2025, destinado à contratação da plataforma unificada de observabilidade Dynatrace Managed.



2. Conforme registrado no relatório precedente, o embargante alega obscuridade no subitem 9.4 da deliberação recorrida. Sustenta que a recomendação para ajustar a parametrização do Portal de Compras do Governo Federal lhe atribuiria obrigação alheia à sua esfera de competência técnica e administrativa, uma vez que a gestão, o desenvolvimento e a parametrização do sistema seriam atribuições do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
3. Presentes os requisitos legais de admissibilidade, conhecimento dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.
4. Ressalto, inicialmente, que os embargos declaratórios têm finalidade restrita: sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não se prestando a reanálises do mérito de decisões. A obscuridade embargável traduz-se na falta de clareza ou na imprecisão da redação do julgado que dificulte a exata compreensão de seu sentido ou inviabilize o seu cumprimento.
5. Na hipótese em exame, o embargante aponta obscuridade no subitem 9.4 do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário, alegando que a redação lhe teria atribuído diretamente a obrigação de “ajustar a parametrização do sistema Portal de Compras do Governo Federal”. Sustenta que a gestão do referido portal constituiria atribuição do MGI, cabendo ao Serpro atuar como executor técnico das alterações demandadas pelo órgão contratante.
6. Entendo que assiste razão ao embargante.
7. Nos termos da Lei 14.600/2023 e do Decreto 12.904/2026, a gestão do Portal de Compras do Governo Federal insere-se nas atribuições do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), na condição de órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg). O Serpro, como empresa pública prestadora de serviços de tecnologia da informação, atua mediante demanda contratual e não dispõe de autonomia para alterar, de ofício, regras de negócio do sistema ora sob análise.
8. O voto condutor da deliberação embargada já havia acentuado a necessidade de “articulação entre o Serpro e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)”. No entanto, a redação do subitem 9.4 do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário dirigiu a recomendação diretamente à empresa pública, sem deixar clara a competência do órgão gestor para demandar a alteração. Essa imprecisão justifica o acolhimento dos embargos declaratórios para alterar o destinatário principal da deliberação, de modo a viabilizar o seu cumprimento, sem modificar o conteúdo material ou a finalidade da recomendação.
9. Assim, a recomendação deve ser reformulada de modo a indicar expressamente o direcionamento ao MGI, órgão gestor do sistema, para que este solicite ao Serpro os ajustes necessários no Portal de Compras do Governo Federal.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2039/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.060/2026-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (Denúncia).
3. Embargante: Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional São Paulo/SP (33.683.111/0009-56).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados – Regional São Paulo/SP.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.



6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Ana Ceres Alves Timoteo (20312/OAB-PE), Aldo Maranhão Leite (57535/OAB-PE) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados – Regional São Paulo/SP.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) contra o Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário,

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração para acolhê-los, com efeitos infringentes, para sanar a obscuridade apontada;

9.2. conferir a seguinte redação ao subitem 9.4 do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário:

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

9.3. manter inalterados os demais termos do Acórdão 1.523/2026-TCU-Plenário;

9.4. dar ciência desta deliberação ao embargante, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao denunciante.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2039-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – PLENÁRIO

TC 007.241/2024-0

Natureza: I – Embargos de declaração (Relatório de Auditoria).

Unidades Jurisdicionadas: Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal

de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Ministério da Educação; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro -Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino -Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR (SESU/MEC) E UNIVERSIDADES FEDERAIS. AVALIAÇÃO DO ACESSO E DA NÃO OCUPAÇÃO DE VAGAS NOVAS NA

GRADUAÇÃO. DECLÍNIO ACENTUADO NA TAXA DE OCUPAÇÃO A PARTIR DE 2020. BAIXA OFERTA DE CURSOS NOTURNOS E EAD NA REDE FEDERAL. DESATUALIZAÇÃO DE MATRIZES CURRICULARES E CARGAS HORÁRIAS EXCESSIVAS. AUSÊNCIA DE NORMATIVOS PARA CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE CURSOS. DEFICIÊNCIAS TECNOLÓGICAS E OPERACIONAIS NO SISU. ESGOTAMENTO PRECOCE DE LISTAS DE ESPERA. FALHAS NA DIVULGAÇÃO DOS ATRIBUTOS DA UNIVERSIDADE PÚBLICA E DESALINHAMENTO COM AS MÍDIAS CONSUMIDAS PELO PÚBLICO-ALVO. RECOMENDAÇÕES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO ACADÊMICA E DO SISTEMA DE SELEÇÃO. MONITORAMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO E ACOLHIMENTO PARCIAL. EFEITOS INFRINGENTES PARA TORNAR SEM EFEITO UM ITEM DA DECISÃO. ESCLARECIMENTO INTEGRATIVO SEM ALTERAÇÃO DO MÉRITO. REJEIÇÃO DAS DEMAIS ALEGAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), em face do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário (peça 409), por meio do qual o Tribunal, em sede de auditoria operacional, formulou recomendações ao MEC, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e às universidades federais para o aperfeiçoamento da gestão acadêmica, dos fluxos do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e da comunicação institucional, com o propósito de mitigar a ociosidade de vagas novas nos cursos de graduação da rede federal.

2. A decisão ora embargada foi proferida em processo de auditoria operacional, promovido pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), que tratou da avaliação do acesso e do fenômeno da não ocupação de vagas novas na graduação das universidades federais. Naquela oportunidade, o Tribunal identificou um declínio acentuado na taxa de ocupação das vagas de ingresso a partir de 2020, o qual se manteve no patamar de 78% em 2023, resultando em cerca de 67 mil vagas não preenchidas.

3. Diante desse diagnóstico, o Colegiado exarou recomendações destinadas a aprimorar a atratividade dos cursos, aperfeiçoar os mecanismos funcionais e informacionais do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e fortalecer a divulgação institucional da gratuidade e qualidade do ensino superior público.

4. Ciente do teor do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário em 15/4/2026 (peça 549), a União opôs os presentes embargos de declaração em 27/4/2026 (peça 563), tempestivamente, portanto, considerando o termo final do prazo prorrogado para o primeiro dia útil subsequente.

5. Nesta oportunidade, a embargante sustenta que a deliberação recorrida padece de omissões, contradições e obscuridades em relação aos subitens do item 9.1 do acórdão embargado, articulando suas razões recursais em torno dos pontos centrais descritos a seguir.

6. Quanto ao item 9.1.1 (fomento a estudos e consulta pública sobre processo híbrido de ensino), alega a ocorrência de omissão em relação a fato superveniente relevante. Sustenta que, em 19/5/2025, o Poder Executivo Federal editou o Decreto 12.456/2025, que instituiu o Novo Marco Regulatório da Educação a Distância e regulamentou de forma exaustiva os formatos de oferta da

educação superior (presencial, semipresencial e a distância), fixando percentuais mínimos de carga horária presencial e síncrona. Argumenta que a referida norma decorreu de amplo processo regulatório com participação social, tornando prejudicada e sem objeto a recomendação exarada.

7. Em relação aos itens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6 e 9.1.4.2 (mecanismos de controle de matrícula, prazos no Sistema de Seleção Unificada Gestão, filtros de busca por município ou instituição e divulgação de notas efetivas dos últimos matriculados), aponta omissão quanto a medidas e funcionalidades já implementadas no âmbito do Sisu 2026. Assevera que: (a) o status de “pré-matricula” já foi criado para registrar situações em análise; (b) o fluxo do sistema já impede a consolidação final enquanto houver cadastros pendentes e contempla cronograma estendido até 30/9; (c) a plataforma já disponibiliza filtros por município, instituição, curso e unidade federativa, bem como notas de corte dinâmicas diárias; e (d) as notas efetivas finais dos últimos matriculados somente podem ser consolidadas após o encerramento completo de todas as chamadas de lista de espera pelas instituições, processo que se estende de forma descentralizada ao longo de meses.

8. No tocante aos itens 9.1.2.3, 9.1.2.4 e 9.1.2.5 (reopção de primeira escolha para aprovados na segunda opção não matriculados, disponibilização de dados de ocupação na etapa de manifestação e postergação da manifestação de interesse na lista de espera), alega a existência de obscuridade e contradição fática e cronológica. Aduz que a vedação à reopção foi uma escolha regulatória deliberada para conferir estabilidade ao certame e que a reintrodução dessa sistemática não teve seus impactos devidamente ponderados no julgado.

9. Sustenta, ainda, que no momento da manifestação de interesse na lista de espera, que ocorre simultaneamente ao resultado da chamada regular, os dados detalhados de efetivação de matrícula sequer foram produzidos pelas instituições. Pondera que postergar a manifestação de interesse sem antecipar a liberação dos resultados do Exame Nacional do Ensino Médio comprimiria o tempo das convocações subsequentes, inviabilizando os calendários acadêmicos.

10. No que tange ao item 9.1.3 (estudo para aproveitamento de candidatos com indeferimento parcial em cotas em outras modalidades), aponta obscuridade por não terem sido considerados os impactos na classificação geral, o risco de desincentivo ao preenchimento correto das informações pelos candidatos e a sobrecarga operacional imposta às comissões de verificação das instituições.

11. Quanto ao item 9.1.4.1 (disponibilização de relatórios e painéis atualizados com filtros individualizados no portal do sistema), alega omissão quanto aos ditames da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018) e ao parecer técnico da Autoridade Nacional de Proteção de Dados. Argumenta que a divulgação combinada e granularizada de nota, posição e modalidade de cota permite a reidentificação indireta de estudantes, razão pela qual o acesso aos resultados foi adequado para o formato de consulta individualizada.

12. Relativamente aos itens 9.1.5 e 9.1.6 (integração tecnológica por meio de interfaces de programação de aplicações e estudo de trajetórias de não comparecidos com o apoio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), sustenta omissão quanto a iniciativas governamentais em andamento. Destaca que o Ministério da Educação já editou instrução normativa conjunta para a interoperabilidade de bases públicas, tendo disponibilizado às instituições a base do Registro de Referência da Pessoa com Deficiência no Sisu 2026. Informa, ademais, a criação do Observatório do Ingresso ao Ensino Superior Brasileiro (Obies Brasil), mediante termo de execução descentralizada firmado com a Universidade Federal de Juiz de Fora, voltado especificamente ao exame das trajetórias, do comportamento e da ociosidade de vagas.

13. Quanto ao item 9.1.7 (ações permanentes de divulgação institucional e tráfego pago), indica omissão no tocante à ampla campanha de comunicação promovida no Sisu 2026, a qual teria resultado na marca de 1.820.084 candidatos inscritos para 274.133 vagas ofertadas por 136 instituições públicas, evidenciando o alcance e a efetividade das estratégias de comunicação adotadas.

14. Por fim, argui omissão transversal quanto à natureza multifatorial e interdependente da ociosidade de vagas nas universidades federais. Alega que o esvaziamento das vagas decorre de variáveis socioeconômicas, territoriais e de mercado (transporte, segurança, atratividade regional,

empregabilidade e concorrência com a rede privada), de modo que o acórdão embargado teria incorrido em simplificação analítica ao atribuir eficácia isolada a ajustes operacionais na plataforma de seleção.

15. Diante do exposto, a embargante requer o conhecimento e o acolhimento dos embargos de declaração, com a concessão de efeitos infringentes, para que sejam sanados os vícios apontados, declarando-se a insubsistência da recomendação contida no item 9.1.1 e promovendo-se a supressão ou reforma dos itens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3, 9.1.2.4, 9.1.2.5, 9.1.2.6, 9.1.3, 9.1.4.1, 9.1.4.2, 9.1.5, 9.1.6 e 9.1.7 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, bem como o suprimento da omissão transversal concernente à análise multifatorial do tema.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela União, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), em face do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal, em sede de auditoria operacional, formulou recomendações ao MEC, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e às universidades federais para o aperfeiçoamento da gestão acadêmica, dos fluxos do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e da comunicação institucional, com o propósito de mitigar a ociosidade de vagas novas nos cursos de graduação da rede federal.

2. Conforme constou do relatório precedente, a embargante sustenta, em síntese, a existência de omissões, contradições e obscuridades na deliberação recorrida, articulando suas razões recursais quanto aos seguintes pontos centrais: i) omissão quanto à edição do Decreto 12.456/2025, que instituiu o Novo Marco Regulatório da Educação a Distância, o que tornaria prejudicada a recomendação do item 9.1.1; ii) omissão em relação a medidas e funcionalidades já implementadas no âmbito do SSisu 2026; iii) obscuridade e contradição fática nas recomendações que propõem alterações nos fluxos das listas de espera; iv) obscuridade quanto ao estudo para aproveitamento de candidatos com indeferimento parcial em cotas; v) omissão quanto aos ditames da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e ao risco de reidentificação indireta de candidatos; vi) omissão em relação a iniciativas governamentais em andamento; vii) omissão no tocante às campanhas de divulgação institucional promovidas no Sisu 2026; e viii) omissão transversal quanto ao enfrentamento da natureza multifatorial do fenômeno da ociosidade de vagas.

3. Satisfeitos os requisitos legais de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conheço dos embargos de declaração.

4. Passo ao exame de mérito.

5. Ressalto, inicialmente, que os embargos declaratórios têm finalidade restrita: sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não se prestando a reanálises do mérito de decisões. Devem, portanto, apresentar, como fundamento, falta de clareza na redação do julgado (obscuridade), existência de proposições inconciliáveis entre si (contradição) ou falta de pronunciamento sobre matéria relevante (omissão).

6. Em reforço, é pertinente destacar a natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado, mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte (...). A contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado (...). Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

7. Feitas essas considerações iniciais, examino individualmente os vícios suscitados pela embargante.

8. Em suas razões, a União argumenta que o item 9.1.1 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, que recomendou ao Ministério da Educação a avaliação da conveniência de regulamentar o



ensino híbrido e a realização de consulta pública prévia, comporta ajuste redacional e integrativo em face da superveniência do Decreto 12.456, de 19 de maio de 2025.

9. De fato, a edição do referido decreto presidencial trouxe parâmetros objetivos para a oferta de carga horária e modalidades de ensino no âmbito da educação superior, aperfeiçoando o arcabouço normativo incidente sobre a matéria.

10. Desse modo, para assegurar a perfeita harmonia entre as orientações emanadas por esta Corte de Contas e as diretrizes normativas vigentes estabelecidas pelo Poder Executivo, mostra-se oportuno acolher os aclaratórios para, conferindo-lhes excepcionais efeitos infringentes no molde do art. 287, § 7º, do Regimento Interno do TCU, aprimorar a deliberação embargada, tornando sem efeito o item 9.1.1 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário por perda de objeto.

11. No tocante às funcionalidades do Sisu, a União aponta omissão do julgado por não ter considerado que as medidas recomendadas nos itens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6 e 9.1.4.2 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário já teriam sido implementadas na edição de 2026. Menciona, especificamente, a criação do status de “pré-matrícula”, a existência de controles no sistema com prazos estendidos, a disponibilização de filtros de busca, e a divulgação de notas de corte dinâmicas.

12. A alegação de omissão não procede. Cumpre assinalar, de plano, que o escopo temporal da auditoria operacional se delimitou à realidade concreta observada ao longo do exercício de 2024, período no qual as referidas ferramentas e funcionalidades não se encontravam efetivamente operacionais no sistema. O fato de a Administração alegar ou buscar demonstrar que adotou providências posteriores para implementar ou corrigir tais fragilidades (na edição do Sisu 2026) não torna a deliberação omissa, tampouco autoriza a supressão de recomendações em sede de embargos de declaração.

13. A comprovação material, a estabilidade e a fidedignidade de eventuais melhorias colocadas em produção após a fiscalização devem ser formalmente demonstradas e verificadas no processo de monitoramento (art. 243 do Regimento Interno do TCU; art. 17 da Resolução-TCU 315/2020), expressamente autorizado pelo item 9.6 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário. Suprimir os referidos itens nesta oportunidade privaria esta Corte de aferir tecnicamente o real impacto prático dessas ferramentas no fluxo de ocupação das vagas novas.

14. O estágio de desenvolvimento da plataforma do Sisu e o planejamento de melhorias para os ciclos subsequentes foram devidamente sintetizados e catalogados pela equipe de fiscalização, conforme consta do Quadro 4 (página 39 do relatório que integra o julgado), e considerados por este Tribunal ao delinear os comandos recomendatórios. Não há que se falar, portanto, em omissão do julgado quanto às manifestações do órgão auditado no curso da auditoria.

15. Ademais, para a escorreita compreensão da matéria, cumpre destacar a dinâmica processual específica que rege as auditorias operacionais no âmbito deste Tribunal, disciplinada pelo Manual de Auditoria Operacional (Portaria-Segecex 18/2020, itens 520-528) e pelo art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

16. Na fase de relatório preliminar, o documento produzido pela equipe de auditoria é submetido ao gestor público para apresentação de comentários opcionais. Tais manifestações do órgão auditado (no presente caso, consubstanciadas nos Despachos 90/2025 e 302/2025 da Sesu/MEC) aportam ao processo como peças processuais autônomas e distintas, autuadas especificamente nas peças 402 a 405.

17. Reveste-se de especial relevância destacar que esses comentários são examinados pela equipe de fiscalização, a qual dispõe da prerrogativa e do dever de reavaliar suas constatações, podendo alterar justificativas, reformular achados ou ajustar as propostas de encaminhamento originalmente concebidas. É tão somente após essa análise do contraditório técnico do gestor, devidamente consolidada no Apêndice I do documento instrutório, neste caso concreto, que a equipe de fiscalização conclui o seu trabalho e produz o relatório definitivo (no caso em questão, a peça 406), o qual passa a integrar, em transcrição, o relatório que precede o voto e o acórdão.



18. Cumpre esclarecer que, embora a íntegra dos comentários do gestor não componha a parte transcrita do relatório que integra a decisão, essas manifestações norteiam ativamente a elaboração do documento final remetido pela equipe de auditoria ao relator.

19. Desse modo, as alegações da embargante representam tentativa de reexame de mérito ou antecipação de informações, devendo as referidas melhorias ser examinadas no âmbito do processo de monitoramento. Rejeito, portanto, os pedidos de supressão dos itens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.6 e 9.1.4.2.

20. Em relação às recomendações dos itens 9.1.2.3, 9.1.2.4 e 9.1.2.5, a embargante argui a existência de contradição e obscuridade. Alega ser inviável exibir dados de ocupação de vagas que ainda não se consolidaram no momento da manifestação de interesse na lista de espera, e que a postergação da referida etapa comprimiria os calendários acadêmicos institucionais. Crítica, ainda, a viabilidade de criação de uma segunda lista de espera para candidatos aprovados em segunda opção.

21. Rememoro que a contradição embargável é aquela interna ao julgado, decorrente de proposições inconciliáveis entre si. Não há, no acórdão recorrido, incoerência entre afirmações contidas na motivação ou entre proposições da parte decisória. Inexistindo propostas inconciliáveis, não há contradição a ser sanada. A premissa estruturante das recomendações atacadas reside na constatação de que a rede federal perde vagas anualmente devido ao esgotamento prematuro de listas de espera e assimetria informacional, o que ampara logicamente a diretriz expedida em prol da melhoria da eficiência do certame.

22. Igualmente, o Acórdão 875/2026-TCU-Plenário não padece de obscuridade. A obscuridade embargável é a que decorre da falta de clareza na redação do julgado. A embargante, contudo, não logrou apontar em que ponto residiria a suposta obscuridade, pois seu inconformismo é dirigido ao mérito da decisão e à complexidade operacional de sua implementação técnica.

23. Destaco que as diretrizes contestadas recomendam que o órgão central promova os ajustes sistêmicos e temporais necessários para conferir eficiência ao processo de ingresso. As alegadas dificuldades de harmonização entre o calendário do Exame Nacional do Ensino Médio, a consolidação tempestiva das matrículas e a convocação das listas de espera representam elementos de conveniência e oportunidade administrativa, que devem ser sopesados pelo Ministério da Educação na elaboração de seu plano de ação, respeitando os limites da recomendação. A irresignação com a complexidade de modernizar o fluxo traduz tentativa de utilizar o apelo como nova oportunidade recursal, o que é inadmissível na via estreita dos aclaratórios. Rejeito, portanto, os pedidos de supressão dos itens 9.1.2.3, 9.1.2.4 e 9.1.2.5.

24. A respeito do item 9.1.3, que trata do reaproveitamento de candidatos com documentação de cota parcialmente indeferida, a embargante aponta obscuridade. Argumenta que a deliberação não enfrentou as complexidades exigidas pela medida, as quais envolveriam alterações estruturais na lógica de classificação do certame, possíveis impactos na isonomia e a sobrecarga operacional das bancas de verificação das instituições de ensino superior.

25. Não vislumbro a obscuridade ventilada. O vício embargável decorre da falta de clareza no julgado, o que não restou demonstrado, pois o inconformismo da União dirige-se apenas à complexidade técnica da medida. A redação do item 9.1.3 limitou-se a recomendar que o Ministério da Educação “estude a viabilidade e o impacto” do reaproveitamento de candidatos, sem impor comando cogente de alteração imediata no sistema. As repercussões operacionais e classificatórias suscitadas pela embargante constituem, precisamente, os elementos a serem avaliados no âmbito desse estudo técnico, preservando-se integralmente a discricionariedade do gestor. Inexistindo vício de compreensão no comando exarado, rejeito o pedido de supressão do item 9.1.3.

26. Quanto ao item 9.1.4.1, a embargante aponta omissão, sustentando que a deliberação não enfrentou as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Argumenta que a disponibilização de relatórios granulares no portal do Sisu criaria risco de reidentificação estatística indireta de candidatos, notadamente em modalidades de cotas com reduzido número de inscritos e vagas.

27. A alegação merece ser parcialmente acolhida, apenas com a finalidade de prestar esclarecimentos integrativos ao julgado, sem alteração de seu resultado prático. O cerne da diretriz de transparência ativa consubstanciada no item 9.1.4.1 encontra sólido amparo nos ditames da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e da Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021). O escopo da recomendação restringe-se à divulgação de dados estatísticos e analíticos consolidados de ocupação, jamais determinando a exposição de listas nominais ou dados pessoais sensíveis.

28. Todavia, revela-se pertinente o alerta do órgão jurídico quanto ao risco de reidentificação estatística indireta em modalidades de concorrência com amostras unitárias ou muito reduzidas, a exemplo das cotas destinadas a indígenas ou quilombolas. Nesse passo, acolho os presentes embargos, sem efeitos infringentes, apenas para explicitar que, no cumprimento do item 9.1.4.1, caberá às instâncias técnicas do Ministério da Educação adotar salvaguardas tecnológicas, tais como a anonimização ou a agregação de dados em amostras críticas, garantindo a fiel observância à LGPD. Tal ponderação não invalida a recomendação original, apenas estabelece balizes para sua execução. Mantenho, por conseguinte, hígido o dispositivo.

29. A embargante aponta omissão nos itens 9.1.5 e 9.1.6, sob o argumento de que a deliberação ignorou iniciativas governamentais já em curso voltadas à integração tecnológica e ao estudo de trajetórias educacionais, a exemplo das medidas de interoperabilidade nas cotas e da instituição do Observatório do Ingresso ao Ensino Superior Brasileiro. A alegação não procede.

30. A constatação de que a Administração iniciou movimentos aderentes aos achados da auditoria não caracteriza lacuna no acórdão recorrido, mas ratifica a pertinência técnica das diretrizes expedidas para institucionalizar o aprimoramento da gestão e mitigar o risco de descontinuidade administrativa. Na realidade, os argumentos apresentados denotam mero inconformismo e a antecipação de informações, uma vez que a efetividade e o real impacto dessas iniciativas, a exemplo da criação de Interfaces de Programação de Aplicações (APIs) de integração e do cruzamento com bases do Censo da Educação Superior, deverão ser aferidos em momento oportuno, por ocasião do regular processo de monitoramento. Inexistindo omissão a sanar, rejeito o pedido de supressão dos itens 9.1.5 e 9.1.6.

31. A embargante aponta, ainda, omissão quanto à recomendação do item 9.1.7, argumentando que o Tribunal não teria ponderado as ações de divulgação institucional já realizadas na edição do Sisu 2026, tampouco o patamar recorde de inscrições alcançado. Sob essa justificativa, requer a exclusão do comando.

32. A alegação não procede. A recomendação expedida dirige-se à adoção de ações permanentes de comunicação, visando institucionalizar as boas práticas de divulgação e torná-las uma política contínua. A existência de campanhas recentes e exitosas, como as noticiadas para o Sisu 2026, não caracteriza omissão do julgado, mas comprova a necessidade, a viabilidade e o acerto da diretriz expedida pelo Tribunal. Trata-se, novamente, de inconformismo associado à antecipação de informações, cuja efetividade contínua será oportunamente avaliada na fase de monitoramento. Inexistindo omissão a sanar, rejeito o pedido de supressão do item 9.1.7.

33. Por fim, a embargante suscita a ocorrência de uma suposta “omissão transversal”, sustentando que o julgado teria simplificado a análise do fenômeno da não ocupação de vagas, ao não explicitar analiticamente a interdependência de condicionantes socioeconômicos, territoriais, pedagógicos e regulatórios. A alegação não procede e entra em choque direto com as premissas assentadas na deliberação recorrida.

34. Ao revés do afirmado, o voto condutor consignou expressamente que a diminuição da ocupação de vagas não decorre de um fato isolado, mas da convergência de múltiplos fatores estruturais. A deliberação contemplou, precisamente, a inter-relação entre as condicionantes suscitadas: perpassou aspectos pedagógicos e regulatórios ao analisar a obsolescência de matrizes curriculares (parágrafos 26 a 29) e a ausência de normatização interna para criação, extinção e ajuste de vagas (parágrafos 32 a 35); abordou fatores socioeconômicos ao ponderar a atração do mercado privado e as transformações no perfil do estudante trabalhador pós-pandemia (parágrafos 16 a 19 e 23



a 24); e sopesou gargalos territoriais e infraestruturais ao destacar deficiências no transporte público, insegurança no entorno dos campi e limitações orçamentárias que dificultam a expansão do ensino noturno (parágrafo 21).

35. Foi exatamente o reconhecimento dessa natureza multicausal e sistêmica que levou este Tribunal a organizar seus achados em três grandes eixos de atuação (gestão acadêmica, governança do Sisu/processos seletivos e comunicação institucional), expedindo recomendações de caráter orientador, em estrito respeito à autonomia das instituições federais de ensino e à discricionariedade do Ministério da Educação. Desse modo, restando demonstrado que o acórdão embargado apreciou a matéria em toda a sua complexidade, inexistindo qualquer omissão a ser sanada, rejeito os argumentos apresentados.

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 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2040/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.241/2024-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Relatório de Auditoria).
3. Embargante: Ministério da Educação.
4. Unidades jurisdicionadas: Fundação Universidade de Brasília; Fundação Universidade do Amazonas; Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Universidade Federal de Ouro Preto; Fundação Universidade Federal de Rondônia; Fundação Universidade Federal de São Carlos; Fundação Universidade Federal de São João Del Rei; Fundação Universidade Federal de Sergipe; Fundação Universidade Federal de Uberlândia; Fundação Universidade Federal de Viçosa; Fundação Universidade Federal do Acre; Fundação Universidade Federal do Amapá; Fundação Universidade Federal do Maranhão; Fundação Universidade Federal do Pampa; Fundação Universidade Federal do Piauí; Fundação Universidade Federal do Rio Grande; Fundação Universidade Federal do Tocantins; Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco; Ministério da Educação; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro - Brasileira; Universidade Federal da Bahia; Universidade Federal da Fronteira Sul; Universidade Federal da Integração Latino -Americana; Universidade Federal da Paraíba; Universidade Federal de Alagoas; Universidade Federal de Alfenas; Universidade Federal de Campina Grande; Universidade Federal de Catalão; Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal de Itajubá; Universidade Federal de Jataí; Universidade Federal de Juiz de Fora; Universidade Federal de Lavras; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal de Pelotas; Universidade Federal de Pernambuco; Universidade Federal de Rondonópolis; Universidade Federal de Roraima; Universidade Federal de Santa Catarina; Universidade Federal de Santa Maria; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Universidade Federal do Cariri; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Universidade Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Norte do Tocantins; Universidade Federal do Oeste da Bahia; Universidade Federal do Oeste do Pará; Universidade Federal do Pará; Universidade Federal do Paraná; Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio Grande do Norte; Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Universidade Federal do Sul da Bahia; Universidade Federal do Sul e



Sudeste do Pará; Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; Universidade Federal Fluminense; Universidade Federal Rural da Amazônia; Universidade Federal Rural de Pernambuco; Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; Universidade Federal Rural do Semiárido; Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam embargos de declaração opostos pela União (Ministério da Educação) contra o Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, proferido em processo de auditoria operacional que avaliou o acesso e a ociosidade (não ocupação) de vagas nos cursos de graduação das universidades federais,

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

9.1. conhecer e acolher parcialmente os embargos de declaração para tornar sem efeito o item 9.1.1 do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário, em razão da perda superveniente de objeto decorrente da publicação do Decreto 12.456, de 19 de maio de 2025;

9.2. manter inalterados os demais termos do Acórdão 875/2026-TCU-Plenário;

9.3. dar ciência deste acórdão ao Ministério da Educação.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2040-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 017.978/2025-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. PRIMEIRO CICLO DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DAS OPERAÇÕES COM VALORES MOBILIÁRIOS E DOS DESEQUILÍBRIOS ATUARIAIS DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PATROCINADAS POR ENTES PÚBLICOS FEDERAIS. AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS DE COMPROMETIMENTO SISTÊMICO GENERALIZADO. IDENTIFICAÇÃO DE SITUAÇÕES ESPECÍFICAS DE RISCO. SELEÇÃO DE OBJETOS PARA AUDITORIA ANUAL. APROVAÇÃO DO RELATÓRIO CONSOLIDADO. AUTORIZAÇÃO PARA AUTUAÇÃO DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria especializada responsável pela análise da demanda (peça 26), que contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 27-28):

“1. Sumário Executivo

Objeto e alcance do monitoramento

O presente relatório apresenta os resultados do monitoramento contínuo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entes públicos federais no ciclo ora reportado. Esse trabalho tem por objetivo identificar situações de risco relevantes e produzir informações para subsidiar a priorização das ações de controle externo.

O trabalho foi conduzido com apoio da metodologia descrita no **Modelo de Monitoramento Contínuo (peça 24)**, como referência para organização das análises e priorização dos riscos.

O universo monitorado compreende 31 EFPC, responsáveis pela administração de 74 planos de benefícios, que, em conjunto, administravam aproximadamente R\$ 675,2 bilhões em investimentos em dezembro de 2025.

Segundo dados de dezembro de 2025, esses planos reuniam aproximadamente 995,4 mil participantes, dos quais 623,6 mil participantes ativos, 283,8 mil aposentados e 88,0 mil pensionistas.

No período de 2022 a 2025, os patrocinadores públicos federais realizaram contribuições de aproximadamente R\$ 40,8 bilhões, montante igualmente aportado pelos participantes em observância à paridade contributiva, enquanto os pagamentos de benefícios totalizaram cerca de R\$ 165,5 bilhões.

Principais resultados do ciclo de monitoramento

No escopo das análises realizadas, o monitoramento não evidenciou, em bases agregadas, situação sistêmica capaz de comprometer de forma generalizada a continuidade dos compromissos dos planos. Foram, contudo, identificadas situações específicas de risco que demandam acompanhamento e poderão subsidiar futuras ações de controle.

As análises evidenciaram situações de atenção relacionadas, entre outros aspectos, à evolução atuarial dos planos, às diferenças relevantes entre perfis de investimento e à concentração de exposições em casos específicos, reforçando a necessidade de monitoramento contínuo pelo Tribunal.

Finalidade institucional

Os resultados apresentados neste relatório constituem subsídios técnicos ao planejamento e à priorização das ações de controle externo, em consonância com a Instrução Normativa TCU 99/2025, não possuindo caráter fiscalizatório conclusivo nem implicando, por si só, a existência de

irregularidades.

2. Visão Geral do Monitoramento

O monitoramento contínuo constitui instrumento de acompanhamento sistemático das operações com valores mobiliários e dos desequilíbrios atuariais das EFPC, utilizando indicadores estruturados em diferentes dimensões de risco para apoiar a identificação e a avaliação de riscos, a detecção de situações de atenção e a priorização das ações de controle externo.

As análises basearam-se na integração de bases de dados financeiras, contábeis, atuariais e cadastrais, provenientes de múltiplas fontes utilizadas pelo TCU no monitoramento contínuo. Além disso, as análises se aprofundaram a nível dos planos de benefícios, sem prejuízo da consolidação dos resultados por entidade, haja vista essa unidade de análise permitir maior precisão na identificação e avaliação dos riscos.

A metodologia adotada encontra-se detalhada no **Modelo de Monitoramento Contínuo** e em seus anexos, nos quais são apresentados os fundamentos, a organização metodológica, as dimensões de risco, os indicadores e os principais componentes utilizados na construção, aplicação e evolução do monitoramento contínuo.

O Modelo de Monitoramento Contínuo estrutura as análises em oito dimensões de risco, abrangendo aspectos atuariais, financeiros, econômicos e institucionais dos planos e das entidades monitoradas:

- Atuarial;
- Mercado;
- Liquidez;
- Crédito;
- Governança;
- Patrocinador;
- Equacionamento;
- Institucional.

Para cada dimensão foram definidos indicadores específicos destinados à identificação de comportamentos, tendências e situações potencialmente relevantes para a sustentabilidade dos planos de benefícios e a adequada gestão dos recursos garantidores.

O monitoramento não possui caráter fiscalizatório conclusivo nem se destina, por si só, à identificação de irregularidades, mas a fornecer visão estruturada dos principais riscos observados, permitindo ao TCU direcionar suas ações de controle para situações de maior relevância, materialidade e potencial impacto.

Os resultados apresentados correspondem às análises realizadas sobre os dados disponíveis de janeiro de 2022 até dezembro de 2025 e refletem os critérios, parâmetros e metodologias adotados neste ciclo de monitoramento.

As informações produzidas permitiram identificar situações de risco, tendências relevantes e casos que poderão subsidiar futuras ações de controle, em consonância com os arts. 9º e 11 da Instrução Normativa TCU 99/2025.

Os capítulos seguintes apresentam a visão consolidada dos riscos observados, os principais resultados do monitoramento e as situações que demandam maior atenção sob a ótica do controle externo.

3. Panorama Geral das EFPC Monitoradas

3.1. Visão Geral do Universo Monitorado

O ciclo de monitoramento abrangido por este relatório contemplou **31 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC)**, responsáveis pela administração de **74 planos de benefícios**, com investimentos consolidados de aproximadamente **R\$ 675,2 bilhões**, em dezembro de 2025.

O universo monitorado compreende planos das modalidades Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e Contribuição Variável (CV), patrocinados por entidades da administração pública federal direta e indireta, representando parcela relevante do sistema de previdência complementar fechada.

Em termos gerais, os planos BD concentram os maiores riscos atuariais, em razão da necessidade de garantir benefícios previamente definidos, enquanto os planos CD transferem ao participante o

risco associado ao desempenho dos investimentos, pois cada participante possui sua reserva particular. Já os planos CV ocupam posição intermediária, combinando características de ambas as modalidades.

Na posição de dezembro de 2025, os planos patrocinados por entes públicos federais reuniam aproximadamente **R\$ 675,2 bilhões em investimentos**, correspondentes a **51% do patrimônio administrado pelo conjunto das EFPC (R\$ 1,314 trilhão)**.

[Figura 1 - Universo monitorado e investimento das EFPC – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 4)]

Embora o universo monitorado compreenda apenas parte das entidades existentes no país, sua elevada participação no patrimônio administrado evidencia a relevância desse segmento para as atividades de monitoramento contínuo e para o planejamento das ações de controle externo.

[Figura 2 - Investimentos das sete maiores EFPC monitoradas – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 5)]

Considerando exclusivamente os planos abrangidos pelo monitoramento, observa-se a seguinte distribuição por modalidade de benefícios:

Tabela 1 - Distribuição dos planos monitorados por modalidade

Modalidade	Número de Planos	% Número de Planos	Investimento Total (R\$)	Participação nos investimentos
Benefício Definido	39	53%	460.475.772.589,65	68%
Contribuição Variável	22	30%	188.006.534.346,39	28%
Contribuição Definida	13	18%	26.743.747.177,26	4%

Fonte: dados de balancetes, posição dezembro/2025.

A predominância dos planos da modalidade Benefício Definido (BD), que concentram aproximadamente 68% dos investimentos monitorados, constitui característica relevante do universo analisado. Essa modalidade tende a apresentar maior sensibilidade a riscos atuariais, especialmente aqueles relacionados à formação de déficits e à necessidade de equacionamentos futuros.

3.2. Panorama Consolidado dos Investimentos

Contexto macroeconômico e referenciais de mercado

No período analisado, o ambiente macroeconômico caracterizou-se por uma elevada taxa de juros, com taxa Selic média de 12,82% e inflação média de 4,58% (IPCA). Nesse contexto, os principais *benchmarks* dos títulos públicos indexados ao IPCA, os índices IMA-B 5 e IMA-B 5+ divulgados pela ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais), registraram rentabilidade média de 9,93% e 7,04%, respectivamente. Por outro lado, o principal índice do mercado de renda variável, o Ibovespa, registrou rentabilidade média de 12,64%.

O indicador IMA-B 5 é composto por títulos públicos indexados à inflação (IPCA), Notas do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) ou Tesouro IPCA+ com juros semestrais, com vencimento de até cinco anos. Esse indicador reflete o desempenho de ativos de curto prazo vinculados à variação inflacionária, sendo utilizado como referência para análise de investimentos nesse segmento.

O indicador IMA-B 5+ é formado por títulos públicos indexados à inflação (IPCA), Notas do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) ou Tesouro IPCA+ com juros semestrais, com vencimento igual ou superior a cinco anos. Esse indicador representa o desempenho de ativos de longo prazo vinculados à variação inflacionária, sendo uma ferramenta relevante para avaliação de investimentos com maior horizonte temporal.

No Modelo de Monitoramento Contínuo, esses referenciais são utilizados para contextualizar a análise da dimensão **Mercado**, relacionado à presença de ativos ou segmentos sujeitos a maior volatilidade ou sensibilidade a oscilações de mercado. Nesse sentido, apoiam a interpretação da exposição das carteiras às variações das taxas de juros, da inflação e do mercado de renda variável. Esses referenciais não constituem, isoladamente, indicadores ou sinais de risco, mas auxiliam a

leitura dos indicadores específicos e das estratégias de alocação observadas nos planos monitorados.

Evolução agregada dos investimentos

A **meta atuarial** representa a rentabilidade mínima esperada dos investimentos para que o plano de benefícios consiga preservar, ao longo do tempo, o equilíbrio entre seus ativos e as obrigações previdenciárias assumidas. Em geral, essa meta é definida pela combinação de um índice de inflação, destinado a preservar o poder de compra dos benefícios, acrescido de uma taxa real de juros atuarial, que reflete a expectativa de retorno necessária para financiar os compromissos futuros do plano.

A evolução agregada dos investimentos foi realizada comparando-se a rentabilidade total dos planos considerados com a referência de rentabilidade IPCA + 4,5%, valor representativo das metas atuariais praticadas pela maior parte das EFPC monitoradas durante o período analisado, permitindo avaliar, de forma agregada, a capacidade dos investimentos de gerar retorno real compatível com suas obrigações de longo prazo.

A análise da rentabilidade consolidada dos investimentos evidencia desempenho agregado superior à referência adotada do conjunto das EFPC patrocinadas por entes públicos federais ao longo do período monitorado.

Entre janeiro de 2022 e dezembro de 2025, a rentabilidade acumulada dos **investimentos** atingiu aproximadamente 47,5%, superando a referência de **IPCA + 4,5%**, que alcançou 44,0%.

Como apresentado na Figura 3, a trajetória acumulada dos investimentos manteve-se próxima à referência ao longo de parte relevante do período, passando a superá-la de forma mais clara ao final de 2025.

[Figura 3 - Rentabilidade acumulada dos investimentos dos planos monitorados – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 7)]

O resultado indica, no agregado, geração de retorno real superior à referência utilizada na análise, constituindo fator favorável à sustentabilidade financeira e atuarial dos planos. Essa leitura, contudo, não substitui a avaliação específica da situação de cada plano, de suas obrigações e das respectivas metas atuariais.

A superação da referência no agregado, entretanto, não permite concluir isoladamente sobre a solvência de cada plano, a adequação de sua política de investimentos ou a inexistência de exposição excessiva a risco de mercado.

Para complementar a análise agregada, a Tabela 2 apresenta a rentabilidade real anual por modalidade de plano, permitindo observar diferenças de desempenho entre planos de Benefício Definido, Contribuição Variável e Contribuição Definida.

Tabela 2 - Rentabilidade real anual por modalidade de plano

Modalidade	2022	2023	2024	2025	CAGR
Benefício Definido	5,3%	7,4%	-0,1%	8,6%	5,2%
Contribuição Variável	2,5%	8,4%	-0,5%	8,7%	4,7%
Contribuição Definida	0,4%	8,0%	-1,4%	7,4%	3,5%
Total	4,6%	7,6%	-0,3%	8,6%	5,1%

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025.

A avaliação anual dos resultados revela comportamento heterogêneo ao longo do período. Em 2022, os investimentos superaram o IPCA em 4,6 pontos percentuais. Em 2023, observou-se desempenho ainda mais favorável, com excesso de retorno de 7,6 pontos percentuais. Em contrapartida, o exercício de 2024 apresentou resultado 0,3 ponto percentual abaixo da inflação.

Em 2025, observou-se recuperação do desempenho agregado, com superação da inflação em 8,6 pontos percentuais. A trajetória demonstra que os resultados variaram em função das condições de mercado de cada exercício, devendo ser interpretados também à luz das diferenças entre modalidades e entre os próprios planos monitorados.

Além da rentabilidade, a análise da evolução do volume de investimentos por modalidade de plano permite observar mudanças graduais na composição do universo monitorado. Essa leitura é apresentada na Figura 4.

[Figura 4 - Evolução dos investimentos por modalidade de plano – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 8)]

Embora os planos de Benefício Definido (BD) permaneçam predominantes em termos de volume de recursos, observou-se crescimento proporcionalmente mais acelerado dos planos de Contribuição Variável (CV) e Contribuição Definida (CD).

Entre 2022 e 2025, o patrimônio dos planos CV cresceu aproximadamente 52%, enquanto os planos CD apresentaram expansão próxima de 98%. Embora ainda representem parcela reduzida do patrimônio total, tais modalidades vêm ampliando sua participação relativa no sistema.

Esse movimento está em consonância com a tendência observada no mercado de previdência complementar, caracterizada pela migração gradual dos modelos tradicionais de benefício definido para estruturas de acumulação individual de recursos.

Composição das carteiras de investimentos

A composição dos investimentos evidencia aumento gradual da participação da renda fixa na carteira consolidada dos planos monitorados, de 59% em 2022 para 68% em 2025, conforme a Tabela 3. No mesmo período, a participação da renda variável reduziu-se de 22% para 12%.

Esse movimento indica mudança no perfil de alocação das carteiras em contexto de taxas de juros elevadas, com redução da exposição relativa à renda variável. Essa alteração no perfil da carteira de investimentos não implica, contudo, redução automática do risco de mercado, pois os investimentos em renda fixa também podem apresentar sensibilidade relevante às variações das taxas de juros e aos prazos dos ativos.

Tabela 3 - Segmentação da carteira da totalidade dos planos monitorados

Segmento	2022	2023	2024	2025
Renda Fixa	59%	59%	65%	68%
Renda Variável	22%	19%	14%	12%
Estruturado	9%	11%	12%	11%
Imobiliário	5%	5%	5%	4%
Operações com Participantes	3%	3%	3%	3%
Exterior	0%	1%	1%	1%
Outros	2%	2%	1%	0%
Total	559.635.510.420,6 9	608.810.960.337,9 3	611.414.802.792,0 2	675.226.054.113,3 0

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025.

Em relação à classe de ativos de renda fixa, observou-se a concentração dos recursos financeiros em fundos de investimento de renda fixa e em títulos públicos federais, conforme a Figura 5.

[Figura 5 - Investimentos em renda fixa dos planos monitorados – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 9)]

[Figura 6 - Carteira de títulos públicos dos planos monitorados – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 10)]

A carteira de títulos públicos dos planos monitorados apresentou predominância das NTN-B ao longo de todo o período analisado. Entre 2022 e 2025, o volume alocado nesses títulos passou de R\$ 96,9 bilhões para R\$ 117,2 bilhões, enquanto os demais títulos públicos mantiveram participação reduzida.

Essa composição é compatível com estratégias previdenciárias de longo prazo, especialmente em planos cujas obrigações são indexadas à inflação. Sua adequação, contudo, depende da aderência entre os prazos, indexadores e fluxos dos ativos e o perfil dos passivos atuariais. Por essa razão, a análise também se relaciona às dimensões **Liquidez** e **Atuarial** do Modelo de Monitoramento Contínuo, não sendo suficiente considerar apenas a natureza ou a rentabilidade dos títulos mantidos em carteira.

Após a análise da carteira consolidada, a segmentação por modalidade de plano permite identificar diferenças relevantes na composição dos investimentos. A Tabela 4 apresenta esse recorte para os planos de Benefício Definido (BD), que concentram a maior parcela do patrimônio monitorado.

Tabela 4 - Segmentação da carteira dos planos BD

Segmento	2022	2023	2024	2025

Renda Fixa	57%	59%	66%	70%
Renda Variável	24%	22%	16%	13%
Estruturado	8%	8%	9%	8%
Imobiliário	6%	6%	6%	5%
Operações com Participantes	3%	3%	3%	3%
Exterior	0%	0%	1%	0%
Outros	2%	2%	1%	0%
Total BD	422.314.220.920,1 2	443.064.110.008,1 3	431.533.864.305,2 5	460.475.772.5 89,65

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025.

Nos planos de Benefício Definido (BD), observou-se aumento da participação da renda fixa ao longo do período, acompanhado da redução da renda variável evidenciada na Tabela 4. Nesse grupo, a alocação em renda fixa concentrou-se principalmente em fundos de renda fixa e títulos públicos federais, conforme ilustrado na Figura 7.

[Figura 7 - Investimentos em renda fixa no período de 2022 a 2025 - Planos BD – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 11)]

[Figura 8 - Carteira de títulos públicos no período de 2022 a 2025 - Planos BD – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 11)]

Na carteira de títulos públicos dos planos BD, predominaram as NTN-B em todos os exercícios, com participação amplamente majoritária em relação aos demais títulos públicos, conforme apresentado na Figura 8. Esse perfil é compatível com estratégias de proteção de obrigações previdenciárias indexadas à inflação e reforça a importância do acompanhamento da aderência entre prazos, indexadores e fluxos de ativos e passivos.

Nos planos de Contribuição Variável (CV), a renda fixa permaneceu como principal segmento da carteira, embora com participação inferior à observada nos planos BD.

Conforme apresentado na Tabela 5, observa-se também participação relevante de investimentos estruturados, que representaram entre 16% e 18% da carteira entre 2023 e 2025. No âmbito da dimensão **Mercado**, essa exposição constitui elemento para acompanhamento da composição e da concentração dos investimentos. Dependendo das características dos ativos, também pode demandar análise sob a dimensão **Liquidez**, sem que o percentual observado caracterize, isoladamente, situação de risco excessivo.

Tabela 5 - Segmentação da carteira dos planos CV

Segmento	2022	2023	2024	2025
Renda Fixa	67%	59%	61%	64%
Renda Variável	15%	14%	12%	10%
Estruturado	11%	18%	17%	16%
Imobiliário	2%	2%	2%	2%
Operações com Participantes	5%	5%	5%	5%
Exterior	1%	1%	2%	2%
Outros	0%	0%	0%	0%
Total CV	123.848.108.864,9 1	148.050.246.708,4 7	159.143.793.028,9 5	188.006.534.346, 39

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025

Dentro da renda fixa, a alocação concentrou-se principalmente em fundos de renda fixa e em títulos públicos federais, conforme ilustrado na Figura 9.

[Figura 9 - Investimentos em renda fixa no período de 2022 a 2025 - Planos CV – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 13)]

A carteira de títulos públicos dos planos CV também apresentou predominância das NTN-B, embora os demais títulos públicos tenham apresentado maior variação em comparação aos planos

BD, conforme apresentado na Figura 10.

Esse perfil reforça a importância de monitorar a composição da carteira por modalidade de plano, considerando as diferenças entre estruturas de benefício, horizontes de acumulação, necessidades de liquidez e exposição a investimentos estruturados.

[Figura 10 - Carteira de títulos públicos no período de 2022 a 2025 - Planos CV – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 14)]

Na sequência, a Tabela 6 apresenta o recorte dos planos de Contribuição Definida (CD), que possuem menor participação no patrimônio total monitorado, mas composição de carteira distinta das modalidades BD e CV.

Tabela 6 - Segmentação da carteira planos CD

Segmento	2022	2023	2024	2025
Renda Fixa	57%	58%	62%	65%
Renda Variável	9%	7%	5%	4%
Estruturado	29%	27%	24%	25%
Imobiliário	2%	2%	1%	1%
Operações com Participantes	1%	2%	2%	2%
Exterior	1%	2%	3%	3%
Outros	1%	2%	2%	1%
Total CD	13.473.180.635,66	17.696.603.621,33	20.737.145.457,82	26.743.747.177,26

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025

Nos planos de Contribuição Definida (CD), a renda fixa também permaneceu como principal segmento da carteira, aumentando de 57% em 2022 para 65% em 2025. Ao mesmo tempo, esses planos mantiveram participação expressiva em investimentos estruturados, em patamar superior ao observado nas modalidades BD e CV. Essa característica representa sinal para acompanhamento no âmbito das dimensões **Mercado** e, quando aplicável, **Liquidez**, devendo ser analisada em conjunto com a composição dos ativos, sua concentração, seus prazos e as características de cada plano.

Dentro da renda fixa, observou-se maior participação relativa dos títulos públicos em comparação aos fundos de renda fixa, conforme apresentado na Figura 11. Esse comportamento diferencia os planos CD das demais modalidades analisadas.

[Figura 11 - Investimentos em renda fixa no período de 2022 a 2025 - Planos CD – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 15)]

[Figura 12 - Carteira de títulos públicos no período de 2022 a 2025 - Planos CD – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 15)]

A carteira de títulos públicos dos planos CD apresentou predominância das NTN-B em todos os exercícios. O volume alocado nesses títulos passou de R\$ 4,4 bilhões em 2022 para R\$ 11,4 bilhões em 2025, em contexto de expansão do volume de investimentos dos planos dessa modalidade.

Em conjunto, a análise por modalidade evidencia tendências relevantes para o monitoramento contínuo:

- redução da participação de ativos de renda variável;
- aumento da exposição a renda fixa;
- crescimento da participação em investimentos estruturados nos planos CV e manutenção de elevada alocação nesse segmento nos planos CD.

Implicações para o monitoramento contínuo

De forma geral, os resultados observados indicam que os investimentos das EFPC monitoradas apresentaram, em termos agregados, rentabilidade superior à referência adotada no período analisado.

Esse resultado deve ser interpretado à luz do contexto macroeconômico de taxas de juros elevadas e do aumento da participação da renda fixa nas carteiras, fatores que contribuíram para o desempenho observado no período.

No âmbito da dimensão **Mercado** do Modelo de Monitoramento Contínuo, os resultados recomendam o acompanhamento da capacidade de manutenção de retornos compatíveis com as

obrigações dos planos em cenários de juros menos favoráveis, bem como da composição e da sensibilidade da renda fixa, da predominância de NTN-B nas carteiras de títulos públicos e da evolução da exposição a investimentos estruturados, especialmente nos planos CV e CD.

Além disso, a predominância dos planos de Benefício Definido no volume de investimentos monitorados reforça a relevância das dimensões **Atuarial** e **Liquidez**, especialmente quanto à aderência entre prazos e fluxos de ativos e passivos, à maturidade dos planos e à capacidade dos investimentos de contribuir, no longo prazo, para a sustentabilidade financeira e atuarial dos planos.

A interpretação dessas condições deve considerar as características específicas de cada plano e ser combinada com os demais indicadores do monitoramento antes de eventual priorização para aprofundamento.

3.3. Panorama Atuarial e de Solvência

Situação atuarial consolidada

A situação atuarial dos planos de benefícios foi analisada a partir da evolução do **equilíbrio técnico**, principal métrica utilizada para avaliar a suficiência dos recursos destinados ao cumprimento das obrigações previdenciárias. Esse resultado é apurado mensalmente mediante a comparação entre o **patrimônio de cobertura**, que representa os ativos destinados à cobertura dos compromissos atuariais do plano, e as **provisões matemáticas**, que correspondem ao valor presente das obrigações decorrentes dos benefícios concedidos e a conceder, calculadas com base nas premissas atuariais vigentes.

Quando o patrimônio de cobertura supera as provisões matemáticas, o plano registra **superávit técnico** e quando é insuficiente para fazer frente a essas obrigações, registra **déficit técnico**. Os resultados apresentados na **Tabela 7** correspondem ao equilíbrio técnico acumulado ao final de cada exercício.

Nos termos da regulamentação aplicável à previdência complementar fechada, déficits atuariais que atinjam determinados critérios de relevância e persistência devem ser objeto de **equacionamento**, por meio da adoção de medidas destinadas ao restabelecimento do equilíbrio atuarial do plano. Em regra, esse processo envolve a instituição de contribuições extraordinárias por parte dos patrocinadores e participantes, observadas as disposições do regulamento do plano e da regulamentação vigente.

Após o equacionamento ser efetivado, seu valor passa a ser registrado contabilmente como **déficit equacionado a integralizar**, compondo o patrimônio de cobertura e reduzindo, consequentemente, o déficit técnico evidenciado nas demonstrações contábeis.

Portanto, as análises desta seção consideram os **déficits técnicos remanescentes**, ou seja, aqueles ainda não abrangidos por equacionamentos já contratados. Essa abordagem permite concentrar a análise sobre os desequilíbrios atuariais mais recentes, ainda não objeto de medidas formais de recomposição, proporcionando avaliação mais tempestiva da evolução da situação atuarial dos planos e favorecendo a identificação precoce de riscos que possam demandar acompanhamento prioritário pelo Tribunal.

A análise atuarial consolidada indicou que, ao final de 2025, 38 planos apresentavam superávit técnico, acumulando R\$ 17,2 bilhões, enquanto 16 planos registravam déficit técnico acumulado de R\$ 12,1 bilhões. O resultado correspondeu a um equilíbrio técnico agregado superavitário de R\$ 5,1 bilhões.

Foram excluídos da análise os planos da modalidade CD e CV em fase de acumulação, cuja estrutura se baseia predominantemente em contas individualizadas por participante. Nesses casos, não se verifica, em regra, resultado técnico diretamente comparável ao dos planos sujeitos a risco atuarial coletivo.

Tabela 7 - Evolução de déficits e superávits

Ano	Superávit	Déficit	Equilíbrio técnico agregado
2022	34 Planos / 7,6 bi	20 Planos / -26,4 bi	-R\$ 18,7 bi
2023	37 Planos / 18,5 bi	17 Planos / -14,1 bi	R\$ 4,5 bi
2024	32 Planos / 3,9 bi	20 Planos / -18,9 bi	-R\$ 15,0 bi
2025	38 Planos / 17,2 bi	16 Planos / -12,1 bi	R\$ 5,1 bi

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025.

A tabela sintetiza a evolução da quantidade de planos superavitários e deficitários, bem como dos respectivos resultados técnicos agregados.

Em 2025, houve melhora em relação a 2024, quando o saldo agregado havia sido negativo em R\$ 15,0 bilhões. A alternância entre resultados agregados positivos e negativos ao longo do período, contudo, evidencia a persistência de oscilações relevantes. Além disso, a existência de 16 planos deficitários indica que o risco atuarial permanece concentrado em parte do universo monitorado, justificando o acompanhamento de sua evolução, materialidade e eventual necessidade de equacionamento.

A permanência de 16 planos deficitários constitui elemento relevante para as dimensões **Atuarial e Equacionamento** do Modelo de Monitoramento Contínuo, especialmente quanto à persistência, à materialidade e à concentração dos desequilíbrios.

Evolução do equilíbrio técnico

A evolução do equilíbrio técnico agregado apresentou comportamento oscilante entre 2022 e 2025, encerrando o período com saldo agregado positivo e menor volume de déficits em relação a 2022 e 2024. Após a melhora observada em 2023, verificou-se nova deterioração em 2024, seguida de recuperação ao final de 2025.

[Figura 13 - Equilíbrio técnico – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 19)]

No Modelo de Monitoramento Contínuo, a trajetória do equilíbrio técnico constitui referência relevante para a dimensão **Atuarial**, especialmente para a identificação de deteriorações persistentes, mudanças abruptas e situações materialmente relevantes. A leitura agregada, contudo, deve ser complementada pela análise individual dos planos, uma vez que eventos associados a entidades de elevada materialidade podem influenciar significativamente o resultado consolidado.

A trajetória do equilíbrio técnico pode ser compreendida a partir do comportamento dos dois principais componentes que o determinam: o patrimônio de cobertura e as provisões matemáticas.

[Figura 14 - Evolução do patrimônio de cobertura e das provisões matemáticas – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 20)]

As provisões matemáticas apresentaram trajetória crescente e relativamente regular ao longo do período, refletindo a atualização dos compromissos atuariais dos planos segundo as hipóteses adotadas.

O patrimônio de cobertura apresentou variações mais acentuadas e crescimento mais acelerado, especialmente a partir do final de 2023 e ao longo de 2025. Ao final do período, a redução da diferença entre essas duas grandezas contribuiu para que o equilíbrio técnico agregado retornasse a uma posição superavitária.

Os dados sugerem que parte dessa melhora pode estar associada ao desempenho favorável dos investimentos, principalmente em 2023 e 2025, períodos em que foram registradas as maiores rentabilidades, conforme destacado na Tabela 2 da seção 3.2 — Panorama Consolidado dos Investimentos.

Algumas das variações mais acentuadas observadas na curva, especialmente no segundo semestre de 2022 e no final de 2023, podem estar associadas a eventos específicos de planos com elevada materialidade. A recuperação observada a partir do segundo semestre de 2022 coincidiu com a valorização das ações da Vale S.A., em cerca de 50%, evento que pode ter influenciado o patrimônio de cobertura da PREVI, dada sua exposição relevante a esse ativo.

Também devem ser considerados, na interpretação das variações agregadas, os efeitos contábeis associados aos equacionamentos de déficits. Em dezembro de 2022, a PETROS registrou equacionamento de R\$ 8,5 bilhões referente ao plano CNPB 2018000292. Em novembro de 2023, o incremento observado no equilíbrio técnico pode também estar associado ao equacionamento contratado pelo POSTALIS para seu plano BD, no valor de R\$ 7,6 bilhões.

Esses eventos estabelecem conexão com a dimensão **Equacionamento** do modelo e demonstram a necessidade de distinguir melhorias decorrentes do desempenho dos ativos daquelas relacionadas a aportes, contribuições extraordinárias ou outros mecanismos de recomposição. Oscilações pontuais funcionam como sinais para aprofundamento quando associadas à materialidade, à persistência e à concentração dos desequilíbrios, não constituindo, isoladamente, conclusão sobre deterioração ou recuperação estrutural dos planos.

Distribuição dos planos por condição atuarial

A distribuição dos planos abrangidos pela análise técnico-atuarial demonstrou que, em dezembro de 2025:

- 38 planos, correspondentes a 70% do universo considerado, apresentavam superávit técnico;
- 8 planos, correspondentes a 15%, apresentavam déficit de até 5% do patrimônio de cobertura, sendo classificados em faixa de atenção para fins de monitoramento;
- 8 planos, também correspondentes a 15%, apresentavam déficit superior a 5% do patrimônio de cobertura, sinalizando maior risco atuarial para fins de monitoramento.

Assim, os 16 planos deficitários identificados no período estavam distribuídos igualmente entre as faixas de atenção e de maior risco atuarial.

Para fins deste monitoramento, o limite de 5% do patrimônio de cobertura foi adotado como referência empírica de triagem, destinada a diferenciar situações que demandam níveis distintos de acompanhamento. No Modelo de Monitoramento Contínuo, esse parâmetro funciona como critério analítico da dimensão **Atuarial**, e não como limite normativo ou conclusão definitiva sobre a situação dos planos.

Observou-se, ainda, que os oito planos classificados na faixa de maior risco atuarial, embora representassem 15% do universo monitorado na análise atuarial, concentravam 33% do patrimônio total dos planos, evidenciando a materialidade potencial dos desequilíbrios identificados.

As Figuras 15 e 16 apresentam, respectivamente, os sete maiores déficits técnicos em valor absoluto e os sete déficits mais elevados em relação ao patrimônio de cobertura.

[Figura 15 - Maiores déficits técnicos – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 21)]

[Figura 16 - Maiores déficits em relação ao patrimônio de cobertura – constante do Relatório da unidade instrutora (peça 26, p. 22)]

A leitura conjunta das figuras indica que materialidade e severidade relativa não coincidem necessariamente. Alguns planos apresentam déficits mais elevados em termos absolutos, enquanto outros, embora menos representativos em valor, registram déficit proporcionalmente mais elevado em relação ao patrimônio de cobertura.

A combinação desses critérios permite direcionar análises para situações distintas, sem que a classificação por faixa constitua, isoladamente, conclusão sobre deterioração estrutural, irregularidade ou necessidade de equacionamento.

Implicações para o monitoramento contínuo

Sob uma perspectiva agregada, os resultados observados ao final de 2025 indicam evolução favorável da situação atuarial dos planos monitorados, com redução do número de planos deficitários e retorno do saldo técnico agregado a patamar positivo.

Os sinais de risco atuarial, contudo, não se distribuem de maneira uniforme entre os planos monitorados, concentrando-se em número reduzido de casos com elevada materialidade. Essa circunstância reforça a necessidade de acompanhamento individualizado das situações e características de cada plano.

Sob a ótica do monitoramento baseado em risco, a existência de déficit atuarial não constitui, isoladamente, fator determinante para a priorização de ações de controle. A avaliação deve considerar também a magnitude e a persistência do desequilíbrio, a evolução dos indicadores de solvência, a trajetória e as perspectivas de recuperação do plano, a materialidade dos recursos envolvidos, o contexto específico e a interação com outros fatores de risco, inclusive aqueles relacionados ao desempenho dos investimentos e à composição das carteiras.

Nos casos em que os déficits se mostrem relevantes e recorrentes, a análise também se relaciona à dimensão **Equacionamento**, especialmente quanto aos potenciais impactos financeiros sobre participantes, assistidos e patrocinadores públicos federais.

Essa abordagem permite direcionar os esforços de controle externo para os casos com maior potencial de comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de benefícios. Os indicadores funcionam, assim, como instrumentos de sinalização e priorização para eventual aprofundamento técnico, não constituindo, isoladamente, conclusão sobre irregularidade ou inadequação da gestão.

4. Situações de Risco Identificadas no Monitoramento

4.1. Concentração de provisões para perdas em ativos de maior complexidade e risco de crédito

O monitoramento contínuo identificou concentração relevante de provisões para perdas em determinadas classes de ativos, especialmente em ativos financeiros de crédito privado, cotas de fundos de investimento e outros realizáveis e, em menor escala, em operações com participantes e investimentos imobiliários. No Modelo de Monitoramento Contínuo, essa concentração constitui sinal de atenção da dimensão **Crédito**, por estar relacionada à qualidade e à recuperabilidade dos ativos das carteiras monitoradas.

A análise consolidada dos balancetes evidencia que, ao longo de todo o período monitorado, os ativos financeiros de crédito privado concentraram os maiores percentuais de provisão para perdas, variando entre 51,2% e 65,5% do total provisionado entre 2022 e 2025. Observou-se também aumento das provisões associadas a cotas de fundos de investimento, cuja participação passou de 8,6% para 18,9%, e à rubrica ‘Outros Realizáveis’, que evoluiu de 1,5% para 19,7%. Esse comportamento sugere alteração gradual do perfil das provisões para perdas reconhecidas pelas entidades.

Tabela 8 - Porcentagem de provisão para perdas por tipo de ativo

Tipo	2022	2023	2024	2025
Ativos Financeiros de Crédito Privado	59,7%	65,5%	62,0%	51,2%
Outros Realizáveis	1,5%	0,9%	6,5%	19,7%
Fundos de Investimento	8,6%	10,9%	12,0%	18,9%
Empréstimos a Participantes	8,9%	8,9%	8,2%	6,6%
Investimentos em Imóveis	4,2%	3,3%	2,8%	2,4%
Financiamentos Imobiliários	16,5%	9,7%	7,6%	0,5%
Outros	0,6%	0,8%	0,9%	0,7%
Total (R\$ bilhões)	7,1	6,1	6,2	7,0

Fonte: dados de balancetes de janeiro/2022 a dezembro/2025.

Sob a perspectiva do monitoramento baseado em risco, parte significativa dessas provisões encontra-se associada a ativos cuja avaliação pode depender de informações específicas sobre emissores, garantias, fluxos financeiros e condições de mercado. Nos ativos financeiros de crédito privado, destacam-se as debêntures, cuja análise envolve a capacidade econômico-financeira do emissor e as características do instrumento. Nos casos de reduzida negociação no mercado secundário, a menor disponibilidade de preços observáveis aumenta a dependência de premissas e modelos de avaliação.

Essas características estabelecem conexão principal com a dimensão **Crédito** e, quando houver dificuldade de negociação ou conversão em caixa, também com a dimensão **Liquidez**. A existência de provisões, entretanto, não representa, isoladamente, perda definitiva, inadequação da avaliação ou irregularidade na gestão.

Também foram observadas provisões relevantes em cotas de fundos de investimento. A base utilizada, contudo, não apresenta rubrica de provisão específica por categoria de fundo, o que limita a identificação dos tipos de veículo em que se concentram os valores provisionados. Fundos que investem em ativos menos líquidos ou cuja precificação depende de premissas econômico-financeiras podem demandar maior grau de julgamento técnico e dificultar a obtenção de referências externas de valor.

Essa limitação, assim como o crescimento da rubrica ‘Outros Realizáveis’, recomenda aprofundamento da composição dos valores registrados e se relaciona à dimensão **Institucional** do modelo, na medida em que o nível de detalhamento disponível condiciona a capacidade de identificação e interpretação dos sinais de risco.

4.2. Déficits atuariais associados à exposição de ativos de maior risco

Durante o monitoramento contínuo, observou-se que planos com déficits atuariais relevantes ao final de 2025 também apresentaram, em sua trajetória, exposição a ativos ou veículos de investimento associados a maior volatilidade, menor liquidez, maior concentração ou maior

complexidade de avaliação.

A existência de déficit atuarial decorre da interação de múltiplos fatores, incluindo premissas atuariais, evolução das obrigações previdenciárias, alterações demográficas, desempenho dos investimentos, nível de contribuições, equacionamentos anteriores e decisões relacionadas ao desenho do plano de benefícios. Por essa razão, a coexistência entre déficit e exposição a ativos de maior risco não deve ser interpretada como relação causal automática. A combinação desses sinais, entretanto, configura situação relevante para acompanhamento e eventual aprofundamento.

Esse aspecto merece atenção porque a posição da carteira de investimentos em uma única data não representa necessariamente o perfil de risco efetivamente assumido ao longo do tempo. Em alguns casos, fundos classificados como multimercado passaram a concentrar parcela significativa de seus recursos em ativos de renda fixa, especialmente títulos públicos federais. Essa composição atual não elimina a necessidade de examinar a trajetória da carteira, os limites previstos nos regulamentos e as estratégias autorizadas para esses veículos.

A análise histórica das carteiras e dos regulamentos indicou que fundos multimercado podem dispor de flexibilidade para alocar recursos em diferentes segmentos e fatores de risco, incluindo renda variável, crédito privado, ativos estruturados, derivativos ou posições de menor liquidez, conforme os limites estabelecidos. Assim, ainda que a composição atual apresente predominância de títulos públicos federais, o mandato do veículo pode permitir alterações relevantes na exposição ao longo do tempo.

A análise também deve considerar, sempre que possível, a composição dos ativos subjacentes aos fundos. A ausência de abertura completa dessas posições - *look-through* - limita a identificação da exposição econômica efetiva dos planos e pode dificultar a detecção de concentrações ou exposições indiretas a determinados segmentos.

A flexibilidade prevista nos regulamentos, a classificação do fundo ou a exposição observada em determinada data não constituem, isoladamente, inadequação da estratégia de investimento ou fragilidade de governança. Esses elementos ganham relevância para o monitoramento quando combinados com déficits persistentes, descumprimento recorrente da meta atuarial, concentração material ou exposição efetiva a ativos de maior volatilidade, complexidade ou restrição de liquidez. Em síntese, a situação identificada não permite atribuir o déficit atuarial a uma classe específica de ativos. O ponto de atenção reside na coexistência entre fragilidade atuarial e histórico de exposição a veículos ou ativos que podem ampliar a sensibilidade do plano a condições adversas. Essa combinação justifica acompanhamento contínuo e eventual aprofundamento em casos selecionados, considerando a coerência entre o perfil do passivo, a política de investimentos, o processo decisório e a capacidade da carteira de sustentar as obrigações previdenciárias.

4.3. Riscos relacionados à precificação de ativos sem referência de mercado

O monitoramento contínuo identificou ativos cuja mensuração depende de metodologias de avaliação sem referência direta em preços observáveis em mercado ativo. Diferentemente dos títulos públicos federais ou de ações com elevada negociabilidade em bolsa, determinados ativos integrantes das carteiras das EFPC são mensurados com base em modelos econômico-financeiros, laudos especializados ou premissas relacionadas a fluxos de caixa e recuperabilidade. Essa circunstância amplia o grau de julgamento técnico envolvido no processo de mensuração patrimonial e constitui sinal de atenção para o Modelo de Monitoramento Contínuo.

Entre os ativos com essas características destacam-se participações societárias em companhias sem negociação regular em bolsa de valores, Fundos de Investimento em Participações (FIP), cotas de fundos que mantenham ativos pouco líquidos e determinados investimentos imobiliários. A avaliação desses instrumentos pode depender de premissas sobre fluxos de caixa, taxas de desconto, valores de realização, garantias e condições de mercado.

Durante o monitoramento, foram identificados casos em que ativos ou participações de natureza comparável, mantidos simultaneamente por diferentes entidades, apresentaram trajetórias de valorização substancialmente distintas ao longo do período analisado, sem alterações correspondentes na quantidade detida pelos planos.

Essas diferenças não permitem concluir, isoladamente, pela inadequação dos critérios de avaliação adotados. Podem decorrer de datas-base distintas, direitos econômicos específicos, eventos societários, mudanças nas expectativas de fluxo de caixa ou diferenças justificáveis nas

metodologias e premissas utilizadas. Quando materialmente relevantes, contudo, justificam o aprofundamento dos critérios de avaliação e das razões que fundamentaram as variações registradas.

A existência desses ativos também pode demandar análise da dimensão **Governança**, considerando a documentação das premissas, os mecanismos de revisão e validação, a aprovação dos valores registrados e a atuação das instâncias competentes da entidade. A utilização de modelos ou laudos especializados não caracteriza, por si só, fragilidade de governança, mas requer controles e registros proporcionais à complexidade e à materialidade da posição.

Sob a perspectiva do monitoramento baseado em risco, a situação ganha maior relevância quando a ausência de preços observáveis se combina com elevada materialidade, concentração, baixa liquidez, informações incompletas ou trajetórias de valorização divergentes. Essa combinação pode orientar a seleção de casos para exame adicional das premissas, da consistência temporal dos critérios e da governança do processo de avaliação.

4.4. Desempenho dos investimentos inferior às metas atuariais de longo prazo

A análise da rentabilidade dos investimentos identificou que, embora o conjunto das EFPC monitoradas tenha apresentado desempenho agregado estimado superior ao parâmetro de referência adotado no período de janeiro de 2022 a dezembro de 2025, parte dos planos de benefícios registrou retornos acumulados inferiores ao desempenho esperado para o financiamento de suas obrigações previdenciárias de longo prazo.

A meta atuarial constitui parâmetro de rentabilidade utilizado na avaliação da capacidade dos recursos do plano de contribuir para o financiamento de suas obrigações atuariais. Por essa razão, o desempenho persistentemente inferior a essa referência pode representar sinal de atenção para o monitoramento baseado em risco, especialmente em planos mais maduros, com fluxos previdenciários pressionados ou com histórico de deterioração do equilíbrio técnico.

A interpretação dos resultados exige cautela metodológica. A rentabilidade utilizada nesta análise corresponde a uma estimativa construída a partir de contas dos balancetes, podendo apresentar diferenças em relação à rentabilidade apurada e divulgada pelas entidades em demonstrativos ou relatórios específicos. Os resultados devem, portanto, ser compreendidos como instrumentos de triagem e priorização, e não como medida definitiva do desempenho individual dos planos.

O não atingimento da meta não constitui, isoladamente, evidência de inadequação da gestão dos investimentos. O resultado pode refletir o contexto econômico, a política e a composição da carteira, a volatilidade dos ativos, os fluxos de contribuições e benefícios e, principalmente, o perfil de maturidade e as características das obrigações do plano.

A composição e a liquidez dos investimentos também devem ser consideradas no aprofundamento, especialmente quando houver concentração material, exposição a ativos voláteis ou complexos, ou restrições à conversão da carteira em recursos disponíveis para pagamento de benefícios. Esses elementos ajudam a interpretar as causas e as possíveis consequências do desempenho observado, sem estabelecer relação automática entre determinada classe de ativo e o não atingimento da meta.

A persistência de retornos inferiores à referência atuarial, quando combinada com déficit técnicos persistentes, pode indicar maior vulnerabilidade do plano. Nesses casos, o monitoramento pode orientar a seleção de situações para análise adicional quanto à aderência da execução da política de investimentos, à compatibilidade entre ativos e passivos e à capacidade da carteira de sustentar as obrigações previdenciárias.

Em síntese, o desempenho inferior à meta atuarial deve ser tratado como sinal relevante, mas não conclusivo. Sua interpretação depende da recorrência e da magnitude do desvio, da situação atuarial, da maturidade das obrigações, da composição da carteira e do contexto de mercado. A análise integrada desses elementos permite priorizar planos que apresentem combinação mais expressiva de fragilidade atuarial e desempenho insuficiente dos investimentos.

5. Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 8º, 9º, 10 e 11 da Instrução Normativa-TCU 99, de 26 de março de 2025, c/c o art. 241 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

a) aprovar, com base no art. 11 da Instrução Normativa-TCU 99/2025, o presente Relatório Consolidado do Monitoramento Contínuo das Entidades Fechadas de Previdência Complementar



Patrocinadas por Entes Públicos Federais, referente ao ciclo de monitoramento compreendido entre janeiro de 2022 e dezembro de 2025;

b) determinar o encaminhamento deste relatório à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), para conhecimento dos resultados consolidados do monitoramento contínuo realizado pelo Tribunal, em observância ao disposto no art. 11, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

c) determinar o encaminhamento deste relatório às Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas por entes públicos federais e aos respectivos patrocinadores, para conhecimento, em observância ao disposto no art. 11, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

d) autorizar a atuação dos processos de fiscalização relativos aos objetos constantes da Peça 25 (sigilosa), que integra o presente ciclo de monitoramento e contém a fundamentação técnica para a seleção dos objetos.”

É o relatório.

VOTO

Tratam os autos de relatório de acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), com os resultados do primeiro ciclo de monitoramento contínuo das operações com valores mobiliários e dos desequilíbrios atuariais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) patrocinadas por entes públicos federais.

2. A fiscalização abrangeu informações relativas ao período de janeiro de 2022 a dezembro de 2025 e aplicou a sistemática instituída pela Instrução Normativa-TCU 99/2025.
3. A norma estruturou a atuação do Tribunal em três componentes: o monitoramento contínuo das operações e dos desequilíbrios atuariais, previsto no art. 8º; a auditoria anual sobre amostra selecionada a partir dos riscos identificados, disciplinada pelo art. 9º; e a publicação anual de relatório consolidado, determinada pelo art. 11.
4. A sistemática busca conferir maior seletividade ao controle de um segmento marcado pelo volume de recursos administrados, pela complexidade das operações financeiras e pelo horizonte de longo prazo das obrigações previdenciárias.
5. O primeiro ciclo alcançou 31 EFPC e 74 planos de benefícios. Em dezembro de 2025, esses planos administravam cerca de R\$ 675,2 bilhões em investimentos e reuniam aproximadamente 995,4 mil participantes ativos, aposentados e pensionistas.
6. No período analisado, os patrocinadores públicos federais realizaram contribuições de aproximadamente R\$ 40,8 bilhões. Os participantes aportaram montante equivalente, enquanto os pagamentos de benefícios totalizaram cerca de R\$ 165,5 bilhões.
7. O universo monitorado também apresentou estruturas previdenciárias distintas. Dos 74 planos examinados, 39 eram de benefício definido, 22 de contribuição variável e 13 de contribuição definida. Os planos de benefício definido concentravam 68% dos investimentos, equivalentes a cerca de R\$ 460,5 bilhões em dezembro de 2025, e estavam mais diretamente sujeitos a riscos atuariais capazes de repercutir sobre participantes e patrocinadores.
8. Em bases agregadas, o monitoramento não evidenciou situação sistêmica capaz de comprometer de forma generalizada a continuidade dos compromissos previdenciários dos planos. Identificou, contudo, situações específicas de risco que demandam acompanhamento e poderão subsidiar futuras ações de controle.
9. A unidade instrutora integrou bases de dados financeiras, contábeis, atuariais, cadastrais e de investimentos e estruturou indicadores destinados a identificar riscos e orientar a seleção de objetos para ações de controle.
10. Ao final, propôs aprovar o relatório consolidado; encaminhá-lo à Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), às EFPC abrangidas e aos respectivos patrocinadores; e autorizar a atuação dos processos de fiscalização relativos aos objetos

selecionados no documento de priorização dos casos para fiscalização (peça 25, sigilosa), que identifica os casos selecionados e registra os fundamentos da escolha.

11. O relatório que integra esta deliberação apresenta, de forma detalhada, a composição do universo monitorado, a distribuição dos planos por modalidade e a segmentação das carteiras de investimentos. Para os fins deste voto, destaco os elementos necessários à compreensão dos resultados e dos encaminhamentos propostos.

12. Acompanho as conclusões e os encaminhamentos centrais da unidade instrutora. Os elementos reunidos sustentam a aprovação do relatório e o exame aprofundado dos objetos selecionados no âmbito da auditoria anual.

13. O relatório oferece visão consolidada dos riscos observados e subsidia a priorização das ações de controle. O exame conclusivo das operações selecionadas caberá às fiscalizações subsequentes, mediante procedimentos específicos, evidências suficientes e adequadas e análise do contexto em que as decisões foram adotadas.

14. Examino, a seguir, a metodologia empregada, seus limites e os resultados que sustentam esses encaminhamentos.

15. O monitoramento contínuo é instrumento de inteligência e planejamento do controle externo. Sua função consiste em organizar informações dispersas, identificar situações relevantes e orientar a seleção dos objetos que demandem exame específico.

16. A unidade instrutora reuniu bases financeiras, contábeis, atuariais, cadastrais e de investimentos. Em seguida, estruturou os dados para permitir análises temporais, comparações entre planos e avaliação conjunta de diferentes fatores de risco.

17. Os indicadores produzidos nessa etapa funcionam como instrumentos de triagem. Permitem detectar tendências, concentrações, persistência de resultados e comportamentos que mereçam aprofundamento. Isoladamente, não comprovam irregularidade, falha de governança ou inadequação da gestão.

18. Essa cautela decorre da natureza dos fenômenos examinados. Déficit atuariais, perdas estimadas (denominadas “provisões para perdas” no relatório e na regulamentação setorial), rentabilidade inferior à meta atuarial ou concentração em certos ativos podem resultar de causas diversas. A interpretação desses sinais exige considerar a modalidade e a maturidade do plano, o perfil de suas obrigações, a composição da carteira e o contexto econômico do período.

19. A mesma cautela se aplica às decisões de investimento. A avaliação deve considerar as informações disponíveis à época, os riscos então conhecidos, as premissas adotadas, os mecanismos de governança e os deveres fiduciários aplicáveis. O resultado econômico posterior pode justificar o aprofundamento da análise, mas é insuficiente, por si só, para qualificar a conduta adotada.

20. O modelo organiza o monitoramento em etapas sucessivas. O fluxo parte da integração dos dados, passa pela construção de indicadores e pela detecção de sinais e alcança a análise contextual, a priorização e a eventual seleção para fiscalização.

21. Nesse fluxo, a análise contextual é central. A equipe deve examinar explicações alternativas, verificar a qualidade das informações e avaliar a relevância do sinal antes de propor seu aprofundamento. Essa etapa reduz o risco de seleções automáticas ou baseadas em variável isolada.

22. A unidade instrutora adotou o plano de benefícios como unidade principal de análise, sem prejuízo da consolidação dos resultados por entidade e para o conjunto do universo monitorado. A escolha permite relacionar com maior precisão os investimentos às respectivas obrigações, metas e resultados atuariais.

23. A análise exclusiva no nível da EFPC poderia diluir situações específicas. Resultados favoráveis de um plano podem compensar déficits ou exposições relevantes de outro, embora cada plano possua patrimônio, participantes e compromissos próprios.
24. O modelo distribuiu os indicadores em oito dimensões: atuarial, mercado, liquidez, crédito, governança, patrocinador, equacionamento e institucional. Essa estrutura permite avaliar os planos sob perspectivas complementares e identificar combinações de risco que não seriam perceptíveis pela leitura isolada dos dados.
25. A metodologia também incorpora a dimensão temporal. A persistência ou o agravamento de determinado sinal confere-lhe maior relevância do que uma oscilação pontual. A comparação entre períodos e entre planos auxilia a distinguir eventos conjunturais de situações que mereçam atenção continuada.
26. A passagem da detecção para a seleção depende de julgamento profissional. A unidade instrutora ponderou materialidade, relevância, persistência, concentração, potencial impacto e características específicas de cada situação.
27. As ferramentas analíticas ampliam a capacidade de observação sobre um universo extenso e complexo. O julgamento profissional permanece indispensável. Por isso, a seleção deve explicitar as razões pelas quais o caso demanda evidências adicionais.
28. A documentação do modelo favorece a rastreabilidade ao relacionar as fontes, os tratamentos aplicados aos dados, os indicadores utilizados e os fundamentos da priorização. Essa organização permite revisar as análises e aperfeiçoar o modelo nos ciclos seguintes.
29. A unidade instrutora registrou limitações relacionadas à cobertura, à periodicidade, à granularidade e à qualidade das bases disponíveis. Algumas informações não permitem identificar integralmente os ativos subjacentes. Outras dependem de aproximações ou parâmetros analíticos que não reproduzem todas as particularidades dos planos.
30. Essas restrições delimitam o alcance dos resultados. Os indicadores permanecem úteis para a triagem, desde que as premissas sejam explicitadas e as fiscalizações subsequentes produzam e avaliem evidências suficientes e adequadas.
31. A IN-TCU 99/2025 reconhece o caráter evolutivo do modelo ao exigir a revisão periódica da metodologia. A experiência dos próximos ciclos e das auditorias selecionadas poderá justificar ajustes nas bases, nos indicadores e nos critérios de priorização.
32. A auditoria anual prevista no art. 9º possui função distinta. Nessa etapa, a equipe avaliará a conformidade das operações selecionadas, a governança dos investimentos, a eficácia dos controles internos e a supervisão exercida pelas entidades patrocinadoras.
33. Para tanto, a fiscalização examinará os documentos que fundamentaram as decisões, as premissas utilizadas, a atuação das instâncias de governança e as circunstâncias existentes no momento dos atos. Também deverá encaminhar previamente o relatório à Previc e ao órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal, para manifestação, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN-TCU 99/2025.
34. A atuação do Tribunal preserva as competências dos órgãos reguladores e supervisores, em especial as atribuições de supervisão da Previc. O monitoramento agrega a perspectiva do controle externo sobre recursos e valores pelos quais a União responda e sobre riscos com possível repercussão para os patrocinadores públicos.
35. Considero, assim, a metodologia adequada aos objetivos deste primeiro ciclo, nos limites próprios de um instrumento de triagem e priorização. A unidade instrutora produziu visão estruturada do universo, identificou situações relevantes e fundamentou a seleção de objetos para a auditoria anual.
36. Essa conclusão não atribui caráter definitivo a cada indicador ou parâmetro empregado. O modelo permanece sujeito à revisão prevista na IN-TCU 99/2025 e aos aperfeiçoamentos decorrentes de sua aplicação.

37. Passo a examinar as principais conclusões do ciclo e as situações que fundamentaram a seleção das fiscalizações.
38. Os resultados consolidados indicam desempenho agregado superior à referência adotada para os investimentos. Entre janeiro de 2022 e dezembro de 2025, a rentabilidade acumulada estimada alcançou aproximadamente 47,5%, ante 44% da referência correspondente ao IPCA acrescido de 4,5%. Esse parâmetro representa as metas atuariais praticadas pela maior parte das entidades monitoradas e não substitui a comparação com a meta específica de cada plano.
39. A composição das carteiras também se alterou no período. A participação da renda fixa passou de 59% para 68%, enquanto a renda variável recuou de 22% para 12%. Os investimentos estruturados permaneceram próximos de 11% dos recursos administrados.
40. O aumento da participação da renda fixa ocorreu em cenário de juros elevados, com alocação relevante em fundos de renda fixa e títulos públicos federais. Nos planos de benefício definido, predominam títulos indexados à inflação, o que, em princípio, se mostra compatível com a cobertura de obrigações previdenciárias de longo prazo. A avaliação de sua adequação depende, contudo, da correspondência entre prazos, indexadores e fluxos de ativos e passivos.
41. O panorama atuarial apresentou oscilações relevantes. O equilíbrio técnico agregado passou de déficit de R\$ 18,7 bilhões em 2022 para superávit de R\$ 4,5 bilhões em 2023. Em 2024, o conjunto voltou a registrar déficit, no valor de R\$ 15 bilhões. Ao final de 2025, havia superávit agregado de R\$ 5,1 bilhões.
42. Na última posição analisada, 38 planos apresentavam superávits que somavam R\$ 17,2 bilhões. Outros 16 registravam déficits no total de R\$ 12,1 bilhões. A proximidade entre os valores, apesar da diferença no número de planos, decorre da heterogeneidade de porte do universo analisado e da concentração dos desequilíbrios em poucos planos de elevada materialidade.
43. Por isso, a quantidade de planos superavitários ou deficitários não permite, isoladamente, avaliar a relevância financeira dos respectivos resultados. A análise excluiu os planos de contribuição definida e aqueles de contribuição variável em fase de acumulação, cujas características impedem comparação direta com os planos sujeitos a risco atuarial coletivo.
44. A melhora agregada pode refletir a combinação de fatores diversos, entre os quais o desempenho dos investimentos, as contribuições extraordinárias, os equacionamentos e eventos específicos em planos de elevada materialidade. A unidade instrutora não identificou situação sistêmica capaz de comprometer de forma generalizada o cumprimento dos compromissos dos planos.
45. Esse resultado agregado exige cautela. O saldo positivo do conjunto pode ocultar desequilíbrios relevantes em planos específicos. O monitoramento identificou situações que justificam acompanhamento e, em alguns casos, exame fiscalizatório.
46. A primeira situação envolve a concentração de perdas estimadas em determinadas classes de ativos. Os ativos de crédito privado responderam pelos maiores percentuais do total dessas perdas ao longo do período, com participação entre 51,2% e 65,5%. Esses ativos representam obrigações de empresas, instituições financeiras ou outros emissores privados, de modo que sua recuperabilidade depende, entre outros fatores, da capacidade de pagamento do emissor, das garantias e das condições do instrumento.
47. A perda estimada reduz o valor contábil do ativo para refletir a parcela que pode não ser integralmente recuperada. Seu reconhecimento não comprova perda definitiva nem inadequação da decisão de investimento. Para avaliar a suficiência do valor registrado, é necessário examinar a evolução do ativo ou do crédito, as informações disponíveis à entidade, os critérios de mensuração e a periodicidade das reavaliações.
48. A distribuição dessas perdas também se alterou ao longo do período. A parcela associada a cotas de fundos de investimento passou de 8,6% do total, em 2022, para 18,9%, em 2025. No mesmo intervalo, a parcela vinculada a ativos contabilizados na rubrica “Outros Realizáveis”

aumentou de 1,5% para 19,7%. Essa rubrica reúne, de forma agregada, ativos não classificados nas demais contas, e as informações disponíveis não permitiram identificar integralmente a composição dos valores nela registrados.

49. Assim, o aumento das perdas estimadas vinculadas a “Outros Realizáveis” merece atenção pela materialidade e pelo limitado detalhamento da rubrica, sem indicar que os ativos nela registrados possuam a mesma natureza ou o mesmo nível de risco.
50. A segunda situação reúne planos que apresentavam déficit atuarial e exposição a ativos sujeitos a maior volatilidade, concentração, baixa liquidez ou complexidade de avaliação. O déficit atuarial indica que os recursos considerados para cobrir as obrigações futuras do plano são inferiores ao valor estimado desses compromissos.
51. A presença desses ativos não explica, isoladamente, a formação do déficit. O desequilíbrio pode resultar de fatores atuariais, demográficos, financeiros ou relacionados ao custeio e às características do plano. A combinação dos sinais merece atenção porque ativos voláteis podem sofrer variações relevantes de valor, enquanto ativos concentrados ou de baixa liquidez podem limitar a capacidade de converter investimentos em recursos disponíveis para o pagamento de benefícios.
52. Nesses casos, devem ser avaliadas a trajetória da carteira, a maturidade das obrigações, as necessidades de liquidez, a aderência da estratégia aos riscos do plano e a compatibilidade entre os prazos e fluxos dos investimentos e o momento em que os benefícios deverão ser pagos. A posição registrada em uma única data pode não revelar exposições mantidas, ampliadas ou reduzidas ao longo do período.
53. A terceira situação refere-se à mensuração de ativos que não possuem preço facilmente observável em mercado ativo. Quando um ativo é negociado com frequência, sua cotação fornece referência direta para o registro contábil. Na ausência desse parâmetro, o valor precisa ser estimado. Participações societárias em companhias sem negociação regular em bolsa, fundos com ativos pouco líquidos e determinados investimentos imobiliários podem depender de modelos econômico-financeiros e laudos apoiados em projeções, taxas de desconto, valores de realização e outras premissas. Essa dependência amplia o grau de julgamento envolvido na mensuração e exige documentação e controles compatíveis com a materialidade do ativo.
54. O monitoramento identificou que participações de natureza comparável, mantidas por diferentes EFPC, apresentaram trajetórias de valorização substancialmente distintas, embora as quantidades detidas pelos planos tenham permanecido relativamente estáveis.
55. Na prática, os valores contabilizados foram alterados em momentos e magnitudes diferentes, sem variação equivalente no número de ações registrado por cada entidade. Essas diferenças admitem explicações legítimas e podem decorrer de datas-base, classes de ações, direitos econômicos, eventos societários, metodologias, critérios contábeis ou informações disponíveis em momentos distintos.
56. Tais diferenças não demonstram, por si sós, inadequação dos valores registrados. A materialidade das participações, contudo, justifica examinar se cada variação foi sustentada por laudos, premissas, critérios contábeis e informações coerentes com os direitos econômicos e as circunstâncias de cada entidade.
57. Também deverão ser avaliados os procedimentos internos de validação, revisão e aprovação. O exame poderá incluir a reprodução e o teste dos cálculos necessários à formação da convicção do Tribunal, preservada a responsabilidade das entidades pela avaliação patrimonial.
58. A quarta situação abrange planos com rentabilidade acumulada estimada inferior às metas atuariais. A meta atuarial funciona como referência para avaliar se o retorno dos investimentos contribui, no longo prazo, para o financiamento das obrigações previdenciárias do plano. O desempenho inferior a essa referência pode decorrer das condições de mercado, da composição

da carteira, dos fluxos de contribuições e benefícios ou das características e da maturidade das obrigações.

59. O não atingimento da meta em período isolado não demonstra inadequação da gestão dos investimentos nem incapacidade de pagamento dos benefícios. O sinal adquire maior relevância quando o desempenho insuficiente persiste ou se combina com déficits recorrentes, baixa liquidez ou concentração em ativos complexos. Nesses casos, a análise integrada permite identificar planos nos quais a compatibilidade entre investimentos e obrigações demande exame adicional.
60. As quatro situações ilustram a utilidade do modelo para distinguir o desempenho agregado do universo dos riscos concentrados em planos e operações específicas. Após a análise contextual dos sinais identificados, a unidade instrutora selecionou dois objetos para aprofundamento na auditoria anual prevista no art. 9º da IN-TCU 99/2025.
61. O primeiro objeto envolve um ativo de crédito privado mantido por plano de benefícios. No conjunto das posições de crédito privado desse plano, as demais operações apresentavam perdas estimadas substanciais, enquanto o saldo contábil líquido remanescente se concentrava no ativo selecionado. A materialidade desse saldo, a concentração em uma única operação e o histórico das demais posições justificaram o aprofundamento.
62. As diferenças de tratamento contábil podem ser justificadas pelas características de cada instrumento e pela evolução do risco de seus emissores, aspectos que deverão ser verificados na fiscalização.
63. A fiscalização poderá examinar como o risco de crédito foi identificado, acompanhado e reavaliado ao longo do período. O exame poderá abranger as características contratuais do instrumento, a situação financeira do emissor, as garantias disponíveis, as informações consideradas em cada reavaliação, os critérios que fundamentaram o valor da perda estimada reconhecida e as razões para a manutenção do ativo na carteira. Também deverá avaliar a aderência das decisões à política de investimentos e a atuação das instâncias de governança.
64. Os dados disponíveis não permitem concluir sobre a recuperabilidade do ativo, a adequação do valor reconhecido como perda estimada ou os fundamentos para sua manutenção na carteira. Tampouco permitem presumir que o tratamento contábil adotado para as demais posições de crédito privado devesse ser reproduzido nessa operação. A seleção apenas delimita as questões que demandam evidências suficientes e adequadas para exame conclusivo.
65. O segundo objeto envolve a avaliação patrimonial de participações societárias mantidas por diferentes EFPC. A seleção considerou a materialidade das posições, a ausência de preços observáveis e as trajetórias distintas dos valores contabilizados.
66. Antes de comparar os valores registrados, a fiscalização deverá verificar se as participações são efetivamente comparáveis. Para isso, deverá identificar as classes de ações, os direitos econômicos e políticos correspondentes, as datas-base das avaliações e eventuais eventos societários capazes de explicar as diferenças. Em seguida, poderá examinar os laudos, as metodologias, as projeções, as taxas de desconto, as demais premissas e os critérios contábeis adotados, além dos procedimentos internos de validação, revisão e aprovação dos valores.
67. As diferenças identificadas não comprovam inconsistência das avaliações. Elas podem decorrer de classes de ações distintas, direitos econômicos específicos, datas-base diferentes, eventos societários ou diferenças justificáveis nas informações, metodologias e premissas. A conclusão dependerá da comparação das circunstâncias de cada entidade e da documentação que sustentou as respectivas mensurações.
68. A seleção decorreu de julgamento profissional apoiado em análise temporal, contextual e multidimensional dos riscos. Os fatores relevantes variaram conforme a natureza de cada objeto, mas, em ambos os casos, houve convergência suficiente de materialidade, concentração, complexidade, persistência dos sinais e potencial impacto para justificar fiscalização específica.

A escolha não demonstra irregularidade nem exclui a existência de outros casos relevantes no universo monitorado. Evidencia, contudo, de forma rastreável, que os dois objetos selecionados demandam evidências adicionais antes de qualquer conclusão.

69. Considero adequada a proposta de autorizar a autuação, em processos próprios, das fiscalizações relativas aos objetos selecionados, para realização da auditoria anual prevista no art. 9º da IN-TCU 99/2025. A tramitação separada preservará a distinção entre o acompanhamento contínuo e o exame específico das operações e permitirá definir o escopo, obter os documentos necessários e colher a manifestação dos órgãos e entidades envolvidos.
70. A peça 25, que registra os objetos selecionados e os fundamentos da priorização, encontra-se classificada como sigilosa. A restrição é compatível com seu conteúdo, pois a divulgação antecipada identificaria os casos selecionados, poderia associá-los a conclusões não formuladas pelo monitoramento e exporia elementos do planejamento das ações de controle.
71. A aprovação do relatório deve observar o alcance próprio do monitoramento contínuo. Ela reconhece a adequação das análises realizadas neste ciclo e sua utilidade para o planejamento do controle externo, sem certificar a solvência individual dos planos, validar suas políticas de investimento ou antecipar juízo sobre as operações selecionadas.
72. A mesma delimitação se aplica à metodologia. A arquitetura adotada mostrou-se adequada para organizar as informações, identificar riscos e orientar a priorização. Essa conclusão não atribui caráter definitivo a cada indicador, parâmetro ou critério analítico. O art. 8º, § 3º, da IN-TCU 99/2025 prevê a revisão periódica da metodologia, que poderá incorporar novas bases, a experiência acumulada ao longo dos ciclos seguintes e os resultados das auditorias subsequentes, de modo a promover o contínuo aperfeiçoamento dos parâmetros e procedimentos de seleção.
73. A possibilidade de evolução do modelo, todavia, não afasta a adequação da metodologia aplicada nem a suficiência da fundamentação adotada neste primeiro ciclo.
74. Quanto às fiscalizações subsequentes, nos termos do art. 9º, § 3º, da IN-TCU 99/2025, os respectivos relatórios deverão ser previamente encaminhados à Previc e ao órgão responsável pela supervisão, coordenação e controle do patrocinador federal.
75. Não identifico fundamento para determinações ou recomendações dirigidas, nesta etapa, às EFPC ou à Previc. Os resultados consolidados não demonstram irregularidades específicas, e os sinais que justificaram aprofundamento serão examinados nas fiscalizações próprias. A expedição antecipada de comandos corretivos ultrapassaria as evidências produzidas pelo monitoramento. Pelas mesmas razões, não cabe atribuir tratamento sancionatório às situações selecionadas nem presumir falhas de governança.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2041/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.978/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Superintendência Nacional de Previdência Complementar.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 de relatório de acompanhamento que apresenta os resultados do primeiro ciclo de monitoramento contínuo das operações com valores mobiliários e dos desequilíbrios atuariais das Entidades Fechadas de Previdência Complementar patrocinadas por entes públicos federais, referente ao período de janeiro de 2022 a dezembro de 2025,

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

9.1. aprovar o Relatório Consolidado de Monitoramento Contínuo das Entidades Fechadas de Previdência Complementar Patrocinadas por Entes Públicos Federais, constante da peça 26, nos termos dos arts. 8º e 11 da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, do voto que o fundamenta e do relatório consolidado constante da peça 26 à Superintendência Nacional de Previdência Complementar, às Entidades Fechadas de Previdência Complementar abrangidas pelo monitoramento e aos respectivos patrocinadores públicos federais, em observância ao disposto no art. 11, § 2º, da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

9.3. autorizar a autuação dos processos de fiscalização relativos aos objetos selecionados no documento de priorização constante da peça 25, para realização da auditoria anual prevista no art. 9º da Instrução Normativa-TCU 99/2025;

9.4. restituir os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros para adoção das providências a seu cargo.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2041-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário.

TC 023.520/2018-3 [Aposos: TC 008.537/2022-4, TC 026.856/2020-4].

Natureza: Denúncia.

Unidades jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai no Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal.

Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Marco Antonio Areias Secco (530.158.949-00); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34).

Interessados: Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Federação das Indústrias do Distrito Federal (00.349.084/0001-73); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83).

Representação legal: Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/E/OAB-DF), Antonio Luiz Barbosa de Alencastro (44100/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; André Luis Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF), representando Jamal Jorge Bittar; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Federação das Indústrias do Distrito Federal; Daniel Fonseca Roller (17568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Senai no Distrito Federal.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. AUDIÊNCIAS DECORRENTES DO ACÓRDÃO 1.830/2024-PLENÁRIO. EXAME DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. IRREGULARIDADES EM OPERAÇÃO DE MÚTUO, EM EMPRÉSTIMO BANCÁRIO E EM CUSTEIO DE DESPESA PESSOAL DE DIRIGENTE. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL, COM APROVEITAMENTO EM SEU FAVOR DE CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS DA DEFESA. EXCLUSÃO PROCESSUAL DE UM EX-GESTOR. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIAS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pela unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 305), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 306 e 307):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nas entidades integrantes do chamado Sistema Fibra, quais sejam: Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF), Departamento Regional do Senai no Distrito Federal (Senai/DF), Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal (IEL/DF) e Federação das Indústrias do Distrito Federal (Fibra).

2. Visando sanear o processo, foi realizada inspeção nos Departamentos Regionais do Sesi e do Senai no Distrito Federal entre abril e junho de 2022. A fiscalização buscou obter informações e documentos necessários, incluindo dados do Instituto Euvaldo Lodi no DF (IEL/DF), instituição mantida pelas duas primeiras entidades.

3. Após análise do Relatório de Inspeção produzido (peça 200), este TCU, em sessão plenária de 4/9/2024, proferiu o Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, min. Vital do Rêgo (peça 221), determinando, entre outras medidas:

9.8. realizar audiência dos responsáveis Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49), Diretor Regional do Sesi/DF de outubro de 2014 até a data atual, Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF: 450.616.294-34), Superintendente do Sesi/DF de 26/4/2018 a 1º/12/2020, e Marco Antônio Areias Secco (CPF: 530.158.949-00), Superintendente do Sesi/DF de 2/12/2020 até o presente momento, para que justifiquem a ausência de atualização monetária da dívida de que trata o achado I.4 do Relatório, bem como a utilização do indexador poupança para a correção da dívida que não é usualmente adotado para remunerar operações de crédito, bem como o fato de os prazos de carência e de pagamentos dos recursos adiantados terem sido extremamente dilatados, afrontando inclusive os prazos estabelecidos na transferência de recursos no âmbito das unidades do Sistema Indústria normatizados nas Resoluções 1/2012, do Sesi, e 524/2012, do Senai;

9.9. realizar audiência dos responsáveis Sr. Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49), Diretor Regional do Sesi/DF de outubro de 2014 até a data atual, e Sr. Albano Esteves de Abreu (CPF: 352.059.621-00), Superintendente de 13/3/2013 a 2/4/2018, para que justifiquem: (i) a contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem submeter a operação à autorização do Conselho Nacional do Sesi, como preconizado no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; e (ii) a ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988;

9.10. realizar audiência dos responsáveis Jamal Jorge Bittar, Diretor Regional do Sesi/DF, e Marco Antônio Areias Secco, Superintendente do Sesi/DF e Diretor Regional do Senai/DF, para que justifiquem:

9.10.1. o não encaminhamento dos documentos contábeis e financeiros do IEL/DF durante a inspeção realizada neste processo, considerando que o Instituto não logrou apresentar documentação contábil e financeira que demonstre a segregação de suas fontes de receita, de forma a afastar a competência do controle externo para fiscalizá-la, conforme precedente consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa;

9.10.2. o motivo de o Senai/DF e o Sesi/DF não terem impedido os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de móveis de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF;

4. A presente instrução tem por finalidade analisar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis em atenção aos itens acima reproduzidos.

EXAME TÉCNICO

5. Conforme quadro abaixo, os responsáveis foram regularmente notificados. À exceção do Sr. Marco Antônio Areias Secco, todos apresentaram tempestivamente suas justificativas:

Quadro 1 – Comunicações

Responsáveis	Expediente	Localização	Ciência	Defesa
Jamal Jorge Bittar	Of. 43505/2024-TCU/Seproc, de 24/9/2024 Of. 4064/2025-TCU/Seproc, de 17/2/2025	peça 240 peça 260	não atendido peça 262	Peças 268-269
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	Of. 43507/2024-TCU/Seproc, de 24/9/2024	peça 233	peça 244	peça 245
Marco Antônio Areias Secco	Of. 43506/2024-TCU/Seproc, de 24/9/2024	peça 234	peça 257	não apresentou
Albano	Of. 43504/2024-TCU/Seproc, de	peça 241	peça 241	peças 242-243

Esteves Abreu	de	24/9/2024			

Observa-se que o Sr. Jamal Jorge Bittar requereu, por meio de representante regularmente constituído (peça 216), dilação do prazo inicialmente concedido (peça 263), pleito que foi deferido (peça 264). Já o Sr. Marco Antônio Areias Secco, embora regularmente notificado, como atesta o Aviso de Recebimento (peça 257), não apresentou suas justificativas, devendo, por consequência, ser considerado revel para todos os efeitos legais, com fundamento no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/92.

6. Em relação ao Sr. Albano Esteves de Abreu, a instrução à peça 279 constatou que sua defesa foi apresentada, sem procuração, pela Sra. Janaína Braga D'Almeida, sua esposa. Nessa manifestação, a defendente alegou que o responsável estaria incapacitado para a prática de atos da vida civil, conforme atestaria a documentação anexada aos autos (peças 242, p. 2-22, e 243).

7. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, verificou-se que, em 20/12/2024, foi instaurado o processo 0756647-62.2024.8.07.0001, de interdição/curatela, tendo no polo ativo a Sra. Janaína D'Almeida. Em 7/1/2025, a 4ª Vara da Família de Brasília concedeu tutela antecipada para deferir à autora a curatela provisória do Sr. Albano Esteves de Abreu (peça 272).

8. Assim, a teor das disposições do art. 71 do Código de Processo Civil, a Sra. Janaína D'Almeida passou a deter capacidade processual para a representação do seu marido. Como a defesa apresentada (peças 242-243) antecedia à concessão da tutela, com vistas a regularizar a situação processual, opinou-se pelo refazimento da audiência do responsável, que deveria ser dirigida à curadora provisória nomeada, para que, na condição de representante legal, retificasse ou ratificasse as razões anteriormente apresentadas.

9. A proposta foi acolhida pelo relator (peça 282). Em atenção ao ordenado, expediu-se o Ofício 30157/2025-TCU/Seproc, de 30/7/2025 (peça 284). Ciente (peça 285), a curadora apresentou suas razões de justificativas (peças 285-296).

10. As defesas apresentadas serão resumidas e analisadas nos parágrafos seguintes.

item 9.8 - realizar audiência dos responsáveis Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49), Diretor Regional do Sesi/DF de outubro de 2014 até a data atual, Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF: 450.616.294-34), Superintendente do Sesi/DF de 26/4/2018 a 1º/12/2020, e Marco Antônio Areias Secco (CPF: 530.158.949-00), Superintendente do Sesi/DF de 2/12/2020 até o presente momento, para que justifiquem a ausência de atualização monetária da dívida de que trata o achado I.4 do Relatório, bem como a utilização do indexador poupança para a correção da dívida que não é usualmente adotado para remunerar operações de crédito, bem como o fato de os prazos de carência e de pagamentos dos recursos adiantados terem sido extremamente dilatados, afrontando inclusive os prazos estabelecidos na transferência de recursos no âmbito das unidades do Sistema Indústria normatizados nas Resoluções 1/2012, do Sesi, e 524/2012, do Senai

Defesa de Maria Gricélia Pinheiro de Melo (peça 245)

Argumento

11. A Sra. Maria Gricélia limitou-se a informar que não integra mais o quadro de empregados do Sesi/DF e que aguardaria “as providências por parte da Segecex, uma vez que consta no item 9.8 do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, que haverá realização de audiência para apresentação das devidas justificativas”.

Análise

12. A alegação de que não faz mais parte do quadro do Sesi/DF não exime sua responsabilidade. A jurisprudência do TCU é clara ao estabelecer que a responsabilidade por atos praticados durante o período de vínculo permanece e que o desligamento do cargo não afasta a obrigação de justificar os atos praticados.

13. No que se refere à audiência presencial, cabe destacar que as normas de natureza processual do Tribunal de Contas da União não contêm previsão para esse ato. Nesta Casa, não existe uma fase processual que comporte audiência presencial e pessoal para inquirições. A audiência no TCU é um instrumento para assegurar o contraditório e a ampla defesa, sendo realizada por meio de

notificações para apresentação de justificativas por escrito, sem a necessidade de uma audiência presencial (Acórdão 1481/2016-TCU-Plenário, min. Ana Arraes). O TCU pronuncia-se com base nas provas documentais constantes dos autos, coligidas pelos órgãos de controle interno e/ou pelas unidades técnicas do TCU, em confronto com as provas documentais apresentadas pelos responsáveis. A produção de depoimento, provas periciais e testemunhais decorre do Código de Processo Civil (CPC), cuja aplicabilidade, aos processos do TCU é subsidiária (v. g. Acórdãos 130/2008 e 3221/2013-Plenário, ambos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz; 271/2014-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymmler; Acórdão 1177/2009-2ª Câmara, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro).

14. Assim, opina-se pela rejeição das justificativas apresentadas.

Defesa de Jamal Jorge Bittar (peças 268-269)

Argumento preliminar

15. O responsável, regularmente representado (peça 216), arguiu, em preliminar, a ocorrência de prescrição, com fundamento no princípio da unicidade da interrupção prescricional, conforme entendimento firmado pelo STF nos Mandados de Segurança 38.790 (min. Gilmar Mendes), 37.941, 38.627, 38.147, 36.800, 37.316, 39.095 e 38.400.

16. Sustenta que a contagem do prazo prescricional se iniciou em 12/7/2018, data da instauração da presente denúncia, e que o único marco interruptivo válido seria 17/2/2025, momento em que teve ciência das audiências (peça 262) determinadas no Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário. Assim, em atenção ao mencionado princípio, que afasta outras causas interruptivas, argumenta que a prescrição teria ocorrido em 12/7/2023, ou seja, 5 anos após o marco inicial considerado.

Análise da prescrição

17. O argumento não deve ser acolhido.

18. No âmbito do TCU, a tese da unicidade das causas interruptivas da prescrição (art. 202, caput, do Código Civil) não se aplica, pois o regramento interno desta Casa preconiza a multiplicidade de causas interruptivas da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, consoante o art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022.

19. Esse entendimento encontra amparo nos Acórdãos Plenário 601/2025, relator min. Antônio Anastasia, e 56/2024, min. Benjamin Zymmler). No mesmo sentido, reproduz-se, por esclarecedor, o voto do min. Jhonatan de Jesus (Acórdão 3081/2025-TCU-Primeira Câmara):

5.6 A recorrente, desta feita, alega a prescrição por possível violação ao que diz sobre o tema o Novo Código Civil. Tem sido comum no TCU os responsáveis arguirem a unicidade da prescrição ou uma variante de uso deste princípio, invocando o que está contido no Código Civil de 2002, via entendimentos dos tribunais superiores, como é o caso do STJ, cuja jurisprudência é invocada pela recorrente. Deve-se entender, todavia, que a prescrição no TCU não é informada apenas, no que couber, pelo Novo Código Civil, mas principalmente pela Lei 9.873/1999. O próprio STF encarrega-se de dirimir a eventual controvérsia suscitada pelo recorrente. A propósito, é importante ser mencionado que inexistência de jurisprudência consolidada do Supremo quanto à filiação ao 'Princípio da Unicidade da Interrupção Prescricional' nos julgados daquela Corte.

5.7 Na verdade, a jurisprudência do STF encontra-se firme em sentido diametralmente oposto à tese esposada, pois há diversos precedentes que admitem a interrupção do prazo prescricional mais de uma vez e por marcos anteriores e posteriores à citação dos responsáveis no âmbito do TCU.

5.8 Por exemplo, há a incidência das causas interruptivas conforme parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal no MS 32.201 (1ª Turma), *leading case* sobre o tema naquela Corte. Do roteiro consignado no voto do Relator daquele mandado de segurança, devem-se observar as causas interruptivas consignadas na Lei 9.873/1999, as quais devem incidir tantas vezes quanto presentes os suportes fáticos. No caso analisado pela 1ª Turma do STF, houve incidência de três causas interruptivas.

5.9 A aplicação do entendimento do MS 32.201 (1ª Turma) pela 2ª Turma do STF ocorreu no julgamento do MS 36.067. Na ocasião, o Ministro Ricardo Lewandowski constatou a ocorrência de cinco causas interruptivas naquele caso concreto, inclusive no âmbito do controle interno, como se vê no seguinte trecho do inteiro teor do acórdão lavrado:

(...)



5.10 O MS 36.067 (2ª Turma) aplicou causas interruptivas ocorridas ainda no órgão repassador dos recursos federais ou no controle interno federal, o que reforça a premissa de que a tomada de contas especial é um processo único, com uma fase interna, conduzida pelo órgão federal, e uma fase externa, de competência do TCU, caso sejam infrutíferas as medidas administrativas voltadas à recomposição do dano.

5.11 Dessa forma, deve-se rechaçar qualquer tentativa de limitação da incidência de causas interruptivas do prazo prescricional, inclusive as ocorridas ainda na fase interna de apuração, antes da chegada do processo ao TCU.

5.12 Em conclusão, não se aplica aqui a tese defendida pela recorrente de que a prescrição somente poderia ser interrompida uma única vez, conforme art. 202, do Código Civil. Portanto, o julgamento das contas ocorrido em março de 2024 esteve amparado pelas causas interruptivas previstas na Resolução TCU 344/2022, o que retira a razão da pretensão da recorrente. (grifos acrescidos).

20. Especificamente, em relação ao entendimento do STF no MS 38.790, de relatoria do min. Gilmar Mendes, citado pela defesa, verifica-se que, de fato, o Mandado de Segurança põe-se contrário aos critérios firmados na Resolução-TCU 344/2022:

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS CAPAZES DE INFIRMAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Não há que se falar em decadência para a impetração, pois, considerando-se a inequívoca ciência do ato coator pela impetrante, o presente mandado de segurança foi ajuizado dentro do prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, exigido pelo art. 23 da Lei 12.016/2009.

2. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei 9.873/1999 (MS 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017).

3. O termo inicial do prazo prescricional deve coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI 5.509 e RE-RG 636.553, tema 445 da repercussão geral).

4. Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, cancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro.

5. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil).

6. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada (MS 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS 38.250, Rel. Min. Nunes Marques).

7. No caso, a citação da impetrante nas Tomadas de Contas 013.372/2013-0, 016.575/2014-8, 016.916/2017-7 e 023.693/2017-7 constituiu a primeira medida inequívoca de apuração de conduta individualmente descrita, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional na espécie.

8. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU caracterizada. Segurança concedida.

9. Agravo regimental a que se nega provimento.’

21. Nada obstante o entendimento da Suprema Corte, assinala-se que o referido julgado não é vinculante e não possui o condão, como visto no item 20 acima, de denotar tendência jurisprudencial consolidada no STF. Ao contrário, como alertou o min. Jhonatan de Jesus “a jurisprudência do STF encontra-se firme em sentido diametralmente oposto à tese esposada, pois há diversos precedentes que admitem a interrupção do prazo prescricional mais de uma vez e por marcos anteriores e posteriores à citação dos responsáveis no âmbito do TCU”.

22. Assim, opina-se pela rejeição do argumento apresentado.

23. Tendo em conta essa orientação e com base nas normas internas e decisões deste TCU, será verificado nos parágrafos seguintes se houve ou não a incidência da prescrição no caso concreto.

24. Quanto ao termo inicial de contagem, a Resolução-TCU 344/2022 definiu cinco critérios para a fluência do prazo prescricional. No presente caso, aplica-se o inciso III, que prevê a contagem do prazo a partir “do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza”. A denúncia foi autuada neste TCU em 12/7/2018, sendo, portanto, esse o marco inicial da contagem, que, vale destacar, é reconhecido pela própria defesa (item 17).

25. Em relação à interrupção, o art. 5º da aludida resolução dispõe que a prescrição pode ser interrompida nas seguintes situações:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

§ 4º 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.’

26. No presente caso, identificam-se ao menos quatro marcos interruptivos:

i) em 1º/5/2020, despacho determinando diligências para apuração dos fatos denunciados (peça 33) – fundamento: art. 5º, II, Resolução-TCU 344/2022;

ii) em 25/12/2021, despacho do relator, ministro-substituto André Luís de Carvalho, determinando diligências e autorizando inspeção (peça 143) - fundamento: art. 5º, II, Resolução-TCU 344/2022;

iii) em 8/11/2022, juntada do Relatório de Inspeção (peça 200) - fundamento: art. 5º, II, Resolução-TCU 344/2022; e

iv) em 4/9/2024, Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, min. Vital do Rêgo (peça 221), ordenando audiência dos responsáveis - fundamento: art. 5º, I, Resolução-TCU 344/2022.

27. Logo, de acordo com as disposições da Resolução-TCU 344/2022, conclui-se que não ocorreu a prescrição quinquenal ou intercorrente (prevista no art. 8º da citada resolução).

Argumentos de mérito

28. Em relação à falta de atualização monetária da dívida, a defesa sustenta que os valores repassados pelo Sesi/DF à Fibra/DF não podem ser caracterizados como empréstimo tradicional. Argumenta que, no contexto de um mútuo tradicional, a quantia acordada é repassada ao mutuário de uma só vez e mediante prévio ajuste das condições de pagamento, como juros e correção monetária. Já, no caso em questão, tratou-se de meros adiantamentos realizados pelo Sesi/DF à Fibra, que não podem ser equiparados a empréstimo, “tendo em vista que não foram concedidos de uma só vez”. Esses adiantamentos estavam lastreados em estimativas de arrecadação que, ao não se concretizarem, foram parcialmente compensadas ao longo dos meses, como demonstra a movimentação financeira anexada à peça 186, p. 5-8.

29. Informa que, com o intuito de regularizar a situação, celebrou-se posteriormente contrato de mútuo (peça 186, 1-4), momento a partir do qual o débito foi consolidado e formalmente reconhecido, iniciando a atualização monetária dos valores devidos ao Sesi/DF.

30. Quanto à utilização do índice da caderneta de poupança como parâmetro para a correção monetária dos valores adiantados, conforme previsto na cláusula segunda do contrato de mútuo (peça 186, p. 3), esclarece que as Resoluções Sesi 1/2012 e 524/2012 preveem essa forma de atualização:

Resolução Sesi 1/2012

‘Art. 9º. Os recursos sacados do Fundo de Reserva Financeira, pelos Departamentos, serão acrescidos de encargos efetivos, utilizando-se os índices médios mensais da Caderneta de Poupança, independentemente da finalidade do empréstimo.’

Resolução Senai 524/2012

‘Art. 9º. Os recursos sacados do Fundo de Reserva Financeira, pelos Departamentos, serão acrescidos de encargos efetivos, utilizando-se os índices médios mensais da Caderneta de Poupança, independentemente da finalidade do empréstimo.’

31. Argumenta que, malgrado essas resoluções não se refiram especificamente a empréstimos, pois tratam do Fundo de Reserva Financeiro do Sesi e do Senai, elas demonstram que a utilização do índice ora questionado seria regra no âmbito das entidades componentes do sistema Fibra. Assim, a seu ver, essa prática não pode ser considerada irregular.

32. Acrescenta que, de acordo com o demonstrativo de cálculo juntado pelo Sesi/DF e pelo Senai/DF (peça 246, p. 4), a correção acordada não causou prejuízos aos cofres das entidades, pois resultou um valor razoável e mediano, entre os índices IPCA e Selic.

33. No tocante à prorrogação dos prazos de pagamento, alega que a Federação passou por períodos de grande dificuldade financeira, especialmente em virtude da extinção da contribuição sindical obrigatória. Assere que as prorrogações foram autorizadas em processo administrativo regular, com parecer jurídico favorável, de modo que o gestor tomou todas as providências necessárias para a resolução do problema.

34. Por fim, afirma que as Resoluções Sesi 1/2012 e Senai 524/2012, citadas pela equipe de inspeção como parâmetros para a fixação de prazos, não seriam aplicáveis ao caso em comento, pois não regulam operações de mútuo. Acrescenta inexistir, no âmbito do Sesi, regramento específico que discipline essa espécie de contrato.

Análise

Ausência de atualização monetária da dívida

35. Entende-se que os repasses realizados pelo Sesi/DF à Fibra/DF, ainda que inicialmente classificados como “adiantamentos”, configuraram, na prática, típicas operações de crédito.

36. Como destacado no Relatório de Inspeção (peça 200), as entidades regionais do Sesi devem repassar, como contribuição regulamentar, às respectivas federações estaduais 7% de sua arrecadação oriunda da contribuição compulsória, como previsto no art. 53 do Decreto 57.375/1965, abaixo transcrito:

Art. 53. A receita das administrações regionais, oriunda das contribuições compulsórias, reservada a quota de 7% (sete por cento) sobre a arrecadação total da região para a administração superior a cargo da federação das indústrias local será aplicada na conformidade do orçamento anual de cada região.

37. A equipe de inspeção reportou que, entre 2015 e 2018, o Sesi/DF adiantou mensalmente parcela da contribuição regulamentar à Fibra/DF. Essas antecipações, feitas com base na estimativa da arrecadação, superaram os valores efetivamente arrecadados, gerando, ao final de cada exercício, saldo credor em favor do Sesi/DF (peça 186, p. 5-10). Posteriormente, para regularizar a situação, realizou-se encontro de contas, sendo reconhecido crédito em favor do Sesi/DF. Esse ajuste foi materializado por meio do contrato de mútuo 4369/2021, celebrado em 22/4/2019, no valor de R\$ 6.715.902,83 (peça 186, p. 3-4). Para o cálculo desse montante, não foram considerados mecanismos de atualização monetária ou de incidência de juros das parcelas emprestadas.

38. Compreende-se que esses adiantamentos se caracterizam como mútuo, pois houve empréstimo de coisa fungível, em que o mutuário, no caso a Fibra/DF, obrigou-se a restituir ao Sesi/DF o que “recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade”, como definido no art. 586 do Código Civil Brasileiro. O fato de as prestações terem ocorrido de forma parcelada não altera a natureza jurídica do negócio pactuado. Como destacou a equipe de inspeção (peça 200), o negócio consistiu em uma típica operação de crédito, que permitiu à Federação obter recursos para cobrir insuficiências de caixa durante determinado período.

39. Esses adiantamentos estavam lastreados na parcela da arrecadação compulsória recolhida pelo Sesi/DF, que, por força legal, são destinados à Federação. Sendo empréstimo, seria exigível, no mínimo, a atualização monetária dos valores repassados à Fibra/DF, sob pena de

enriquecimento sem justa causa por parte da Federação. Ainda que essas operações possam ser consideradas como “meros adiantamentos” e não empréstimos, a correção monetária dos valores transferidos era obrigatória, a fim de preservar o valor real da quantia transferida. Por óbvio, que a não atualização monetária da dívida causou prejuízos financeiros ao Sesi/DF, devido a perda de valor causada pela inflação da época.

40. A esse respeito, assinala-se que, por força do subitem 9.6.1 do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, min. Vital do Rêgo, abaixo transcrito, o Sesi/DF apurou que o prejuízo causado à entidade, em decorrência dessa falha, totalizou a quantia de R\$ 332.770,31, a valores de 2024:

9.6. determinar ao Sesi/DF, com base no art. 4º, incisos I e II, da Resolução TCU 315/2020, que:
(...)

9.6.3. apure, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do prejuízo causado pela não aplicação de atualização monetária referente aos valores adiantados à Fibra a título de compulsório, no período compreendido entre 1º/1/2015 e 22/4/2019, encaminhando ao Tribunal, no prazo fixado, as planilhas e memórias de cálculo, bem como informando as medidas implementadas para a recuperação desses valores junto à Fibra;

41. Essa apuração está sendo acompanhada por esta unidade nos autos do processo apartado TC 021.913/2024-2, em razão do determinado no subitem 9.11.1 do aresto acima mencionado:

‘9.11. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico que promova a formação de apartado, nos termos do art. 43 da Resolução-TCU 259/2014, para:

9.11.1. acompanhar as providências adotadas em face do item 9.6 desta decisão;’

42. Portanto, entendendo que as operações realizadas configuram mútuo e que a falta de correção monetária dos valores emprestados causou efetivamente prejuízos ao Sesi/DF, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados em relação à não atualização monetária dos valores repassados à Fibra/DF.

Utilização do indexador poupança para a correção da dívida

43. Inicialmente, vale observar que a irregularidade foi tratada por este TCU como ato de gestão antieconômico, o que motivou a audiência dos responsáveis, como se verifica do excerto do voto-condutor do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário a seguir transcrito (grifos acrescidos):

82. Finalmente, **em relação à adoção de índice de correção mais desfavorável à entidade**, o relatório não aponta normativo que estabeleça índice a ser seguido e que teria sido desrespeitado, porém sustenta que as condições do empréstimo, com sucessivas renovações de carência e com adoção de índice mais benéfico à Fibra, terminaram por prejudicar o Sesi/DF.

83. Com efeito, **entendo que o ato foi contrário ao princípio da economicidade**, uma vez que resultou em acordo comercial desfavorável ao Sesi, o que **demandava a realização de audiência dos gestores** em função da irregularidade para que apresentem suas razões de justificativa perante este Tribunal.

44. Tecida essa consideração inicial, volta-se ao exame das alegações apresentadas.

45. Por ocasião do encontro de contas formalizado, o valor da dívida passou a ser corrigido pelo índice da poupança, nos termos estipulados na cláusula segunda do contrato (peça 186, p. 3). Todavia, considerando que o contrato em questão se tratou de uma operação de crédito, entende-se que seria mais adequado aplicar algum índice de correção monetária e de juros semelhantes aos utilizados no sistema financeiro brasileiro, tais como: taxa DI; IPCA ou IGPM + juros; ou Selic. Isso porque o índice da poupança não é utilizado pelas instituições financeiras, pois não reflete adequadamente a inflação e não é competitivo em relação a outros índices disponíveis no mercado.

46. Como se sabe, a remuneração da caderneta de poupança é determinada com base em dois componentes: Taxa Referencial (TR), definida pelo Banco Central do Brasil; e uma taxa de juros adicional, que varia conforme o nível da taxa Selic. Essa taxa de juros, dependente da Selic, é calculada da seguinte forma, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.177/1991:

‘a) 0,5% ao mês, se a taxa Selic for maior que 8,5% ao ano; ou

b) 70% da meta da taxa Selic ao ano, definida pelo Banco Central do Brasil, se a taxa Selic for igual ou inferior a 8,5% ao ano.’

47. A jurisprudência do STF (ADI 4357, Tribunal Pleno, min. Ayres Britto, julgamento: 14/3/2013, publicação: 26/9/2014; e ADI 5348, Tribunal Pleno, min. Cármen Lúcia, julgamento:

11/11/2019, publicação: 28/11/2019), ao tratar dos juros moratórios aplicáveis a condenações da Fazenda Pública, tem sinalizado a impossibilidade de utilização da TR como índice de correção monetária, considerando-a inadequada por não refletir a inflação e, consequentemente, violar direitos fundamentais e princípios constitucionais.

48. Na ADC 58 (STF Plenário, min. Gilmar Mendes, julgamento: 18/12/2020, Publicação: 07/04/2021), foram consolidadas as principais razões para a inadequação da TR:

a) natureza e metodologia de cálculo inadequadas: a TR não é um índice de correção monetária, mas sim uma taxa remuneratória. Ela é calculada com base na remuneração mensal média líquida de impostos de depósitos a prazo fixo ou de títulos públicos. Portanto, sua composição é estranha ao fenômeno inflacionário. Além disso, a TR é fixada *ex ante* (antecipadamente), enquanto a inflação, para ser efetivamente capturada, deve ser medida *ex post* (após o período), tornando a TR inadequada para refletir a real variação de preços na economia;

b) incapacidade de preservar o poder aquisitivo da moeda: a TR é considerada insuficiente para a atualização monetária de dívidas, pois não garante a manutenção do poder aquisitivo da moeda nacional;

c) violação ao direito de propriedade: a utilização da TR viola o direito fundamental de propriedade (Art. 5º, XXII, da Constituição Federal), pois impõe uma restrição desproporcional a este direito, já que não se qualifica como uma medida adequada para capturar a variação de preços na economia. Isso ocorre porque a atualização de valores monetários ao longo do tempo busca preservar o valor real do bem, e a TR falha nesse objetivo, aniquilando o direito de propriedade em seu núcleo essencial; e

d) vedação ao enriquecimento ilícito: a baixa rentabilidade da TR leva ao enriquecimento sem causa do devedor. Além disso, a sua aplicação pode incentivar a postergação da quitação de débitos, pois a correção monetária não acompanha a inflação.

49. Embora os precedentes do STF se refiram às dívidas da Fazenda Pública, suas razões podem ser aplicadas ao presente caso, pois o argumento central é o fato de a TR não cumprir a função de preservar o valor real das obrigações monetárias. Consequentemente, a adoção da remuneração da poupança - que depende diretamente da TR - revela-se inadequada como índice de correção em contratos de mútuo, pois causa prejuízos financeiros à entidade credora.

50. Assim, considera-se indevido o uso do índice da poupança como critério de atualização da dívida da Fibra/DF, razão pela qual se opina pela rejeição da justificativa apresentada pelo responsável.

Prazos de carência e de pagamentos dos recursos adiantados extremamente dilatados

51. A par disso, o contrato de mútuo celebrado previa o pagamento em 180 prestações mensais, com carência de doze meses a contar da assinatura. Em 6/4/2020, a Fibra requereu nova carência de doze meses, em razão da queda de arrecadação do compulsório, o que se efetivou por meio do Primeiro Termo Aditivo (peça 186, p. 38 a 40). Em 26/4/2021, antes do pagamento da primeira prestação, a Fibra manifestou interesse em quitar a dívida, que seria extinta por meio da dação de pagamento de salas comerciais de propriedade da Fibra (peça 186, p. 41 e 42). Em 17/5/2021 e 2/9/2021, celebraram-se, respectivamente, o segundo termo aditivo, prorrogando a carência do empréstimo por mais noventa dias (peça 186, p. 43), e o terceiro termo aditivo, prorrogando-a novamente por mais 120 dias (peça 186, p. 45).

52. A Resolução Fibra 170/2021, de 30/9/2021, aprovou a dação em pagamento dos imóveis ao Sesi/DF (peça 186, p. 277 e 291). Igualmente, a Resolução 191/2021 do Conselho Regional do Sesi/DF corroborou o negócio jurídico, em 28/10/2021 (peça 186, p. 280 e 299).

53. Desse relato, verifica-se que os prazos concedidos foram excessivamente benevolentes, 31 meses de carência e 15 anos para pagamento (item 312, peça 200). Esses prazos extensos aliados a não atualização monetária da dívida até a celebração do contrato de mútuo e à pactuação de um índice inadequado, tinham o potencial de causar graves prejuízos aos cofres do Sesi/DF, caracterizando a antieconomicidade do contrato.

54. Todavia, como visto acima, a obrigação foi extinta em aproximadamente 2 anos e 6 meses. Logo, isoladamente considerados, esses prazos não causaram prejuízos financeiros ao Sesi/DF. Ademais, compreende-se que os fatores de maior impacto nesse dano à entidade foram a não correção monetária da dívida e o índice ajustado. O prazo em si teve pouca ou nenhuma influência.

Fossem estabelecidos prazos menores, ainda assim haveria dano, decorrente daqueles dois fatores mencionados; de outro giro, se a dívida tivesse sido corrigida adequadamente e o índice aplicado fosse outro, por exemplo a Selic, não haveria prejuízos para o Sesi/DF, ainda que os prazos pactuados fossem excessivos. Assim, nesse ponto específico - prazos de carência e pagamento -, opina-se pelo acolhimento do alegado.

55. Por conseguinte, tendo em vista a proposta de acolhimento dessa justificativa, deve ser afastada a responsabilidade do responsável revel, Sr. Marco Antônio Areias Secco, superintendente do Sesi/DF a partir de 2/12/2020, pois sua responsabilidade decorria do fato de ter assinado o Segundo e o Terceiro Termos Aditivos (peça 186, p. 43 e 45) que ampliaram os prazos de carência do empréstimo, como visto no item 52, acima. Por se tratar de circunstância objetiva, esse afastamento encontra amparo no art. 161 do Regimento Interno deste TCU (RI/TCU): “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”.

Conclusão

56. Em conclusão, considerando a rejeição dos argumentos apresentados pelos Srs. Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo em relação: i) à ausência de atualização monetária da dívida de que trata o achado I.4 do Relatório de Inspeção (peça 200); e ii) à utilização do indexador poupança para a correção da dívida, reconhecida por meio contrato de mútuo 4369/2021, celebrado em 22/4/2019 (peça 186, p. 3 e 4), propõe-se que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.9. realizar audiência dos responsáveis Sr. Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49), Diretor Regional do Sesi/DF de outubro de 2014 até a data atual, e Sr. Albano Esteves de Abreu (CPF: 352.059.621-00), Superintendente de 13/3/2013 a 2/4/2018, para que justifiquem: (i) a contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem submeter a operação à autorização do Conselho Nacional do Sesi, como preconizado no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; e (ii) a ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988

Defesa de Jamal Jorge Bittar (peças 268-269)

Argumentos

57. Em relação à ausência de aprovação, pelo Conselho Nacional do Sesi, da cláusula de alienação fiduciária de imóvel inserida no contrato de empréstimo, a defesa reconhece a falha. No entanto, destaca que o empréstimo foi quitado (peça 269), inexistindo, assim, qualquer risco de perda do imóvel dado em garantia. Logo, não havendo prejuízo para a entidade, não seria cabível a responsabilização do gestor.

58. Aduz que o próprio Acórdão 1830/2024-TCU–Plenário, min. Vital do Rêgo, reconheceu a ausência de prejuízos financeiros do Sesi/DF, conforme se verifica nos seguintes excertos:

‘94. Portanto, é possível depreender que a taxa de juros contratada no empréstimo feito junto ao Sicoob guarda relativa proporcionalidade com as taxas praticadas nos contratos tidos como paradigma pela equipe de fiscalização, possivelmente acompanhando o descenso da taxa Selic no período.

(...)

97. Se, por um lado, assiste razão à unidade técnica ao apontar a ausência de pesquisa de mercado para balizar a contratação de significativa operação de crédito, por outro, entendo que não restou cabalmente demonstrado nos autos que a contratação realizada tenha sido mais onerosa quando comparada a outras contratações do mesmo período. Dessa forma, existem dúvidas razoáveis acerca da existência de irregularidades na diferença entre as taxas praticadas entre o contrato efetivado junto ao Sicoob e os contratos paradigmas com o Banco do Brasil ou entre aquelas e a taxa Selic.’

59. Alega que as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Sesi/DF naquele período motivaram a contratação de empréstimos bancários junto ao Sicoob. Esse cenário de instabilidade financeira

aliado à contratação de dois outros empréstimos em datas próximas, teria dificultado a realização de ampla pesquisa de mercado e a negociação com outras instituições financeiras.

60. Assim, segundo a defesa, não há motivos para a responsabilização do gestor, pois a ausência de pesquisa formal de mercado foi justificada pelas particularidades do momento que a entidade enfrentava. Além disso, não foi apurado qualquer prejuízo para os cofres do Sesi/DF.

Análise

61. As irregularidades que ensejaram a audiência dos responsáveis foram descritas no item II.5 do Relatório de Inspeção (peça 200): i) falta de autorização do Conselho Nacional do Sesi para realização de empréstimo com alienação fiduciária; e ii) ausência de pesquisa de preço para identificação da proposta mais vantajosa para o Sesi/DF quando da repactuação do empréstimo firmado com o Sicoob.

Falta de autorização do Conselho Nacional do Sesi para realização de empréstimo

62. Segundo a equipe, o Sesi/DF contratou operação de crédito com o Sicoob em 2017, no valor de R\$ 2 milhões, mediante a emissão da Cédula de Crédito Bancária 67390 (peças 149 e 160, p. 1). Para viabilizar a liberação dos recursos, a entidade gravou imóvel de sua titularidade com ônus real, na modalidade de alienação fiduciária. Contudo, essa alienação não foi previamente autorizada pelo Conselho Nacional do Sesi, contrariando o disposto no art. 24, alínea “n” do Regulamento Interno da instituição, abaixo transcrito, o que configuraria violação às normas internas e supressão de instância decisória competente:

‘Art. 24. Compete ao Conselho Nacional:

(...)

n) autorizar a alienação e o gravame de bens móveis e imóveis pertencentes à entidade;’

63. Além disso, a equipe apontou que não houve comprovação de pesquisa prévia de mercado ou tentativa de obtenção de condições financeiras mais vantajosas, nem por ocasião da contratação inicial, nem da repactuação realizada em 2020, quando a taxa Selic estava em 2% ao ano. Para a equipe de inspeção, a ausência de cotação de mercado, aliada à não observância dos princípios constitucionais da economicidade e impessoalidade (CF, art. 37), apontariam falhas de gestão.

64. No tocante à ausência de aprovação do Conselho Nacional do Sesi para a alienação fiduciária do imóvel, a própria defesa reconheceu a falha apontada.

65. Cumpre observar que o Sesi é uma entidade de interesse público, financiada com recursos parafiscais oriundos de contribuições compulsórias (CF, art. 240). Seu patrimônio, portanto, deve ser protegido contra decisões unilaterais que possam comprometer sua continuidade institucional ou desviar sua finalidade. O art. 24, “n”, do Decreto 57.375/1965, acima transcrito, ao exigir prévia autorização do Conselho Nacional - instância colegiada superior - busca justamente prevenir tais atos, evitando decisões arbitrárias ou lesivas ao interesse institucional e assegurando que os atos de gestão patrimonial estejam em conformidade com os princípios da razoabilidade, economicidade e legalidade. O dispositivo tem os seguintes objetivos:

a) proteção do patrimônio institucional: concentra no Conselho Nacional a decisão sobre venda e oneração de bens imóveis do Sesi, evitando dilapidação patrimonial e decisões isoladas de unidades regionais;

b) governança e controle central: assegura padronização de critérios, análise de conveniência e oportunidade em nível nacional e prevenção de conflitos de interesse;

c) alinhamento à finalidade pública do Sesi: como serviço social autônomo financiado majoritariamente por contribuições parafiscais, a afetação de bens deve servir ao interesse institucional, não a objetivos circunstanciais;

d) transparência: a exigência de autorização formal gera trilha decisória, facilitando auditoria e controle.

66. A não observância dessa norma expôs a entidade a risco desnecessário, constituindo grave infração à norma legal que deve ser repelida por este TCU. O fato de a operação não ter causado prejuízo à entidade não elimina a irregularidade. Portanto, opina-se pela rejeição da justificativa apresentada.

Ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas

67. As alegações da defesa no sentido de que o Sesi/DF passava por uma situação financeira delicada e já teria contratado dois outros empréstimos, fatos que teriam inviabilizado a realização

de pesquisa de mercado, não merecem acolhida. As entidades públicas ou paraestatais, mesmo em condições adversas, ao contratar empréstimo ou realizar qualquer operação financeira, devem observar os princípios constitucionais que regem a administração pública, como os da economicidade, da impessoalidade e da razoabilidade. A economicidade, em particular, impõe a obrigação de buscar a melhor relação custo-benefício em suas contratações, o que inclui a obtenção de empréstimos com as condições mais vantajosas disponíveis no mercado. Em um cenário de dificuldade financeira, a pesquisa de preços era imperativa, pois, somente assim, a entidade poderia se assegurar da melhor escolha.

68. A jurisprudência do TCU, a exemplo dos [Acórdãos 3506/2009-TCU-Primeira Câmara](#), min. Valmir Campelo; 1.379/2007-TCU-Plenário, min. Benjamin Zymler; 568/2008-TCU-1ª Câmara, 1.378/2008-TCU-1ª Câmara, min. subst. Marcos Bemquerer; 2.809/2008-TCU-2ª Câmara, min. Raimundo Carreiro; 5.262/2008-TCU-1ª Câmara, min. subst. Marcos Bemquerer; 4.013/2008-TCU-1ª Câmara, min. Guilherme Palmeira; 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, min. José Jorge; 837/2008-TCU-Plenário, min. Valmir Campelo; e 3.667/2009-TCU-2ª Câmara, min. subst. André de Carvalho, determina que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, consistindo essa pesquisa de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos. No mesmo sentido, este TCU já se posicionou quanto à necessidade de entidades do Sistema S realizarem ampla pesquisa de preços, para que representem o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado (Acórdão 868/2013-TCU-Plenário, min. subst. Marcos Bemquerer e Acórdão 3016/2015-TCU-Plenário, min. Walton Alencar Rodrigues).

69. Pelo exposto, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados.

Defesa de Albano Esteves de Abreu (peça 242-243 e 286-296)

Argumentos

70. A defesa do responsável foi apresentada pela Sra. Janaína Braga D'Almeida, sua curadora, conforme sentença proferida pela 4ª Vara da Família de Brasília/TJDFT nos autos do processo 0756647-62.2024.8.07.0001, de interdição/curatela (peça 295).

71. A defendente alega, em síntese, que o Sr. Albano Esteves de Abreu foi diagnosticado em 2023 com demência frontotemporal, razão pela qual estaria impossibilitado de apresentar suas justificativas, como comprovam os documentos acostados às peças 242, p. 5-22; 243; 287-293). Aduz que, reconhecendo a condição do responsável, o juízo da 4ª Vara de Família de Brasília decretou a interdição total do Sr. Albano Esteves de Abreu, declarando-o absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil, e concedeu a curatela integral, sem limites, a Sra. Janaina Braga D Almeida.

72. Afirma que o Sr. Albano de Abreu se desligou do Sesi/DF em 2018 e, desde então, não manteve mais contato com seus colegas de trabalho, sobretudo após o diagnóstico da doença mental que comprometeu seu convívio social.

73. Assim, dada a situação do responsável, a defendente assere não dispor de quaisquer informações sobre os fatos objeto da presente apuração. Ao final, conclui:

Venho respeitosamente informar sobre a situação do meu marido e pedir ajuda, pois não sei o que fazer e nem como resolver a situação. Me encontro sozinha, tentando regularizar e organizar tudo, inclusive as dívidas que apareceram e sequer sabia da existência ou o motivo que o levaram a fazê-las. Porém, sobre o assunto em questão não tenho e nunca tive conhecimento de qualquer irregularidade que possa ter sido cometida pelo meu marido.

Análise

74. Como apurado no relatório de inspeção (peça 200, item 358), o Sr. Albano de Abreu foi identificado, em conjunto com o Sr. Jamal Bittar, como responsáveis pelas ocorrências descritas na audiência:

358. Por fim, identificou-se como responsável pela assinatura da operação de crédito com cláusula de alienação fiduciária e sem a busca pela taxa mais vantajosa de mercado à época o Diretor do Sesi/DF, naquele momento, o Sr. Jamal Jorge Bittar, Diretor Regional, no período de outubro de 2014 a setembro de 2018, e o Sr. Albano Esteves de Abreu, Superintendente, no período de 13/3/2013 a 2/4/2018.

75. O empréstimo obtido pelo Sesi/DF junto ao Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) ocorreu por meio da Cédula de Crédito Bancária 67390, assinada pelos responsáveis acima mencionados em 19/6/2017, no valor de R\$ 2.000.000,00 (peças 149). Ou seja, à época da ocorrência o responsável era plenamente capaz.

76. Nessa situação, geralmente, o reconhecimento da incapacidade civil do agente, em decorrência de enfermidade que o tenha privado do discernimento necessário para os atos da vida civil, não exime sua responsabilidade em relação aos atos praticados antes da decretação da incapacidade.

77. No entanto, no caso em concreto, entende-se que se deva afastar a responsabilidade do ex-gestor. Primeiro, porque, como reconheceu esse TCU, no voto condutor do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, não houve prejuízos aos cofres do Sesi/DF. Segundo, porque o ex-gestor não se encontra em condições de exercer personalissimamente o direito de defesa. Terceiro, porque o tempo decorrido (mais de 8 anos) dificulta o exercício da ampla defesa por parte da curadora. Assim, opina-se que, excepcionalmente, seja o responsável excluído da relação processual.

78. Assinala-se que essa solução encontra amparo em decisão desta Casa (Acórdão 5268-TCU-2ª Câmara, ministro-substituto Augusto Sherman). Na ocasião, este TCU, em processo de TCE, optou por julgar as contas do responsável ilíquidáveis, ordenando-se seu trancamento e o consequente arquivamento dos autos, tendo em vista a dificuldade da elaboração de defesa sólida e eficaz, por conta da incapacidade do gestor, as evidências no sentido de que o objeto do convênio foi cumprido e a inexistência de indícios de débito e de locupletamento, como se verifica do trecho abaixo reproduzido:

12. Quanto à possível falha na fase de habilitação do certame licitatório, há que se considerar que seria de exclusiva responsabilidade do Sr. Francisco Pedro Monroe Conceição. Outra impropriedade imputável ao Sr. Francisco Pedro Monroe Conceição diz respeito à realização de pagamento à Fecoerma mediante contra-apresentação de notas fiscais irregulares (com incorreção gráfica do CNPJ). Como vimos, a Secex/GO não chegou a diligenciar à Secretaria de Fazenda do Município de Imperatriz para confirmar a irregular emissão das notas fiscais.

13. Haja vista que tais impropriedades não causaram dano ao Erário e que o gestor não se encontra em condições de exercer personalissimamente o direito de defesa, penso ser dispensável o estabelecimento do contraditório acerca desses acontecimentos.

14. Concluo pela inconveniência do estabelecimento do contraditório em função da grande dificuldade (ou quase impossibilidade) que teria outra pessoa que não o próprio gestor para a elaboração de elementos convincentes de defesa, ainda mais se considerarmos que se passaram muitos anos desde o fim da vigência do Convênio. Penso que tais circunstâncias caracterizam a impossibilidade de julgamento de mérito destas contas em razão de causas alheias à vontade do gestor principal, o Sr. Francisco Pedro Monroe Conceição.

15. Além da impossibilidade da elaboração de defesa sólida e eficaz por parte do gestor principal, o que também prejudica o saneamento dos autos, há que se considerar as evidências no sentido de que o objeto do Convênio foi cumprido e a inexistência de indícios de débito e de locupletamento. Tais circunstâncias indicam que as presentes contas devem ser julgadas ilíquidáveis, arquivando-se os autos.

79. Em conclusão, opina-se pela:

a) rejeição das justificativas apresentadas pelo Sr. Jamal Jorge Bittar em relação à contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem submeter a operação à autorização do Conselho Nacional do Sesi, como preconizado no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; e à ausência de comprovação da pesquisa e busca por taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988;

b) em consequência, aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao responsável;

c) exclusão da responsabilidade do Sr. Albano Esteves de Abreu.

9.10. realizar audiência dos responsáveis Jamal Jorge Bittar, Diretor Regional do Sesi/DF, e Marco Antônio Areias Secco, Superintendente do Sesi/DF e Diretor Regional do Senai/DF, para que justifiquem:



9.10.1. o não encaminhamento dos documentos contábeis e financeiros do IEL/DF durante a inspeção realizada neste processo, considerando que o Instituto não logrou apresentar documentação contábil e financeira que demonstre a segregação de suas fontes de receita, de forma a afastar a competência do controle externo para fiscalizá-la, conforme precedente consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer Costa;

9.10.2. o motivo de o Senai/DF e o Sesi/DF não terem impedido os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de mobílias de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF;

Defesa de Jamal Jorge Bittar (peças 268-269)

Argumentos

80. Quanto ao item 9.10.1, a defesa esclarece que a equipe de inspeção solicitou ao Sesi/Senai os seguintes documentos: i) orçamentos e demonstrativos contábeis do IEL/DF de 2016 a 2021; e ii) quadro de funcionários do IEL/DF de 2018 a 2021, estrutura de cargos (com detalhamento de atribuições) e organograma.

81. Alega que a recusa do gestor do Sesi/DF foi justificada, pois decorrente de limitações legais, quais sejam: i) incompetência do TCU para fiscalizar recursos de entidades privadas não integrantes da Administração Pública, como é o caso do IEL/DF; e ii) impossibilidade do gestor do Sesi/DF de divulgar documentos sigilosos do IEL/DF, a teor das disposições constantes do art. 45 do Regulamento do Sesi, que não contempla tal hipótese.

82. Diante disso, concluiu:

78. Não há que se cogitar, portanto, eventual punição do gestor, tendo em vista que não há recusa injustificada no cumprimento de diligências solicitadas por esta E. Corte de Contas.

79. Pelo contrário, há que se observar as limitações de competência do Diretor Regional do Sesi/DF, sendo que este cargo ocupado pelo Sr. JAMAL JORGE BITTAR não o autoriza a ter ingerência sobre os documentos do IEL/DF, muito menos a apresentá-los para conferência de órgão não competente para a fiscalização das contas do Instituto.

80. Não é razoável, à luz dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé administrativa, presumir irregularidade pelo simples fato de o mesmo dirigente exercer funções em mais de uma entidade, especialmente quando esse arranjo estava institucionalizado e traduz exatamente o sistema de governança não apenas do Sistema FIBRA, mas de diversas entidades do Sistema S.

83. Acerca da necessidade de comprovar, a partir da segregação contábil, a origem dos recursos do IEL/DF para o custeio de despesas particulares, alega que tal entendimento não pode prosperar, pois extrapola a forma de atuação do TCU e inverte o ônus da prova.

84. Argumenta que as contribuições compulsórias estabelecidas no art. 240 da Constituição Federal, ao ingressarem nos cofres dos entes do Sistema S, perdem as características que as classificariam originariamente como públicas, adquirindo, a partir de então, natureza privada, conforme entendimento do STF (ACO 1382/SP; ACO 1588/ES; ACO 1953/ES).

85. Aduz que a natureza jurídica dos repasses feitos pelo Sesi/Senai ao IEL, na forma prevista nas Resoluções Sesi 2/2009 e Senai 375/2009, não se confunde com a contribuição compulsória destinada ao Sistema S (art. 240, CF). Afirma tratar-se de remuneração devida pelo Sesi/Senai (entidades privadas) ao IEL (entidade privada) em razão das atividades desempenhadas pelo Instituto, considerando suas finalidades precípuas.

86. Em complemento, argumenta que as conclusões do Acórdão 754/2024-TCU-Plenário, ministro-substituto Marcos Bemquerer, são aplicáveis ao caso do IEL/DF, ao reconhecerem a inexistência de previsão legal quanto à segregação contábil desses recursos e à formalização de prestação de contas específica. Assim, a seu juízo, a exigência de separação contábil das receitas do IEL/DF configuraria uma inversão do ônus da prova, além de representar exigência impraticável, pois o Instituto não adota tal procedimento contábil.

87. Desse modo, conclui:

(i) O IEL/DF não se submete à jurisdição do TCU, não é parte no presente processo e, por isso, não pode ser dele exigida a apresentação de documentação contábil sigilosa.

- (ii) O TCU reconheceu, no Acórdão nº 754/2024 – Plenário, que entidades que recebem recursos do Sistema S (tais como o IEL/DF) não estão sujeitas à prestação de contas e à obrigatoriedade de segregação contábil, ante a ausência de previsão legal.
- (iii) Considerando a ausência de previsão legal, o IEL/DF não pode ser prejudicado por não providenciar a segregação contábil das suas receitas.
- (iv) O PETICIONÁRIO, chamado a este processo na qualidade de Dirigente do SESI/DF, não pode ser responsabilizado por não ter apresentado documentos do IEL/DF, ainda que seja também o Dirigente desta entidade, considerando a ausência de previsão legal de que o SESI/DF fiscalize de forma ampla e ordinária o IEL/DF.
- (v) A inversão do ônus da prova fora das hipóteses legalmente estabelecidas é indevida. No caso concreto, o ônus de comprovar a utilização indevida de recursos é da unidade técnica, a partir dos elementos constantes na denúncia e das provas colhidas nos autos.
- (vi) A prova que o TCU pretende produzir por intermédio do PETICIONÁRIO é impossível, tendo em vista que as contas do IEL/DF não são segregadas.

Análise

88. Os serviços sociais autônomos administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais cujo destino é o atendimento do interesse público presente nas atividades desenvolvidas para o público de cada categoria atendida pelos entes do Sistema S (v.g.: Acórdão 2151/2019-TCU-Plenário, Ministro Walton Alencar Rodrigues; e Acórdão 2079/2015-TCU-Plenário, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa).

89. O Instituto Euvaldo Lodi - Núcleo Central (IEL/NC) é uma associação privada sem fins lucrativos, criada em 1969, de forma voluntária, pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em conjunto com o Senai/DN e o Sesi/DN. O estatuto do IEL/NC autorizou que fossem criados núcleos regionais nos Estados e no Distrito Federal, por meio de ato das federações das indústrias filiadas à CNI, em conjunto com os Departamentos Regionais do Sesi e do Senai. Foram, então, criados 26 núcleos regionais, no Distrito Federal e em todos os estados, excetuado o Estado de São Paulo.

90. Vê-se, portanto, que a criação do IEL não decorreu de lei, mas de ato voluntário dos seus fundadores.

91. Diferentemente das Federações, não foram instituídas legalmente contribuições compulsórias em favor do referido instituto. Seu patrimônio é, a teor do art. 28 do estatuto atualizado do IEL/NC, datado de 14/12/2023, registrado no cartório do 1º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoa Jurídica de Brasília (disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/iel/institucional/documentos/>), constituído de receitas próprias e de contribuições e dotações das entidades instituidoras e mantenedoras:

‘Artigo 28 – O patrimônio do instituto se constituirá de todos os seus bens, rendas, direitos e serviços, devidamente escriturado, da forma legal.

Parágrafo único - os recursos patrimoniais assim se discriminam:

- a) contribuições e dotações das entidades instituidoras e mantenedoras e de demais associados;
- b) contribuições, doações, auxílios, subvenções e estímulos concedidos por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e os oriundos de estabelecimentos de ensino e do poder público federal, estadual ou municipal;
- c) receitas oriundas de pesquisas, planejamentos, estudos, cursos, seminários, eventos e outros serviços;
- d) contribuições resultantes de convênios, acordos com entidades públicas ou particulares, nacionais ou estrangeiros;
- e) contribuições resultantes de convênios, acordos com entidades públicas ou particulares e, nacionais e estrangeiras;
- f) bens, valores adquiridos, juros de títulos e depósitos;
- g) mutações patrimoniais ponte;’

92. No âmbito regional, encontra-se disposição semelhante (Estatuto do IEL/DF, peça 129, p. 299):

‘Art. 24 – O patrimônio do instituto se constituirá de todos os seus bens, rendas, direitos e serviços devidamente escriturados na forma legal ponto.

parágrafo único - os recursos patrimoniais assim se discriminam

- a) contribuições e dotações das entidades instituidoras e mantenedoras e de demais associados;
- b) contribuições, doações, auxílios, subvenções e estímulos concedidos por pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e os oriundos de estabelecimentos de ensino e do poder público federal, estadual ou municipal;
- c) contribuição resultante de convênios, acordos com entidades públicas ou particulares, nacionais ou estrangeiros;
- d) bens, valores adquiridos, juros de títulos e depósitos;
- e) mutações patrimoniais;
- f) rendas eventuais, donativos e legados;
- g) receitas oriundas de pesquisas, planejamentos, estudos, cursos, seminários, eventos, ou atividades similares e outros serviços.’

93. Sendo assim, os repasses originários dos serviços sociais autônomos para tal entidade caracterizam-se como transferência voluntária de recursos, sujeitos à devida prestação de contas, nos termos do art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Desse modo, não há que se falar em informação sigilosa ou de incompetência do TCU para fiscalizar o uso desses valores, pois, como visto, os recursos transferidos pelo Sesi e pelo Senai tem origem pública.

94. Não se desconhece o caráter privado do Instituto nem o fato de que parte de seu patrimônio é formado por recursos privados. Mas essa condição não afasta a fiscalização pelo controle externo dos recursos públicos que lhes são voluntariamente transferidos.

95. A ausência de segregação contábil dos valores geridos pelo IEL também não pode servir como obstáculo à fiscalização dos recursos públicos que lhe foram repassados pelas entidades do Sistema, pois, como já decidiu este TCU (Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário, ministro-substituto Marcos Bemquerer), o instituto tem o dever de fazê-lo quando invoca a utilização de receitas de natureza privada para pagamento de despesas:

13. De fato, é inconteste que, no período em referência, o montante das receitas da Fiep não provenientes da contribuição sindical ou dos repasses do Sistema "S" seria suficiente para custear a verba de representação. Todavia, não é possível afirmar que tais recursos diretos tenham sido efetivamente empregados, pois a Fiep utiliza caixa único, sem segregação de receitas de acordo com a sua origem, e não discrimina contabilmente a origem dos recursos utilizados no custeio de suas despesas. Embora a entidade não seja obrigada a identificar a fonte de custeio de cada despesa, tem o ônus de fazê-lo caso queira invocar a arrecadação não compulsória da receita, de modo a afastar a incidência do Controle Externo.

96. Acerca do alegado entendimento do STF de que os recursos originários das contribuições compulsórias, ao ingressarem nos cofres das entidades do Sistema S, adquirem caráter privado, (ACO 1382/SP, min. Eros Grau; ACO 1588, min. Carmen Lúcia; e ACO 1.953/ES, min. Ricardo Lewandowski), nota-se que as decisões tratam de conflito de atribuições instaurado entre os Ministérios Públicos Federal e Estadual. como descrito em suas ementas:

‘CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO’ (ACO 1588/SP, min. Cármen Lúcia)

‘EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL – SUPOSTA IRREGULARIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS POR ENTE SINDICAL E SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL - COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR O CONFLITO – SÚMULA 516 DO STF - ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO’ (ACO 1.953/ES, min. RICARDO LEWANDOWSKI)

97. Eventuais conflitos internos de competência ocorridos na jurisdição comum não alcançam e não se aplicam à Corte de Contas, pois aquela jurisdição não se confunde com a jurisdição de

contas, como já se manifestou este TCU, ao apreciar este mesmo argumento (Acórdão 2201/2020-TCU-Plenário, ministro-substituto Marcos Bemquerer):

‘14. O que as embargantes parecem confundir – consoante deixam transparecer as ementas de julgados reproduzidas nas peças recursais – é o fato de que eventuais conflitos internos de competência ocorridos na jurisdição comum (Justiça Federal versus Justiça Estadual ou Ministério Público Federal versus Ministério Público Estadual) não alcançam e não se aplicam a esta Corte, porquanto aquela jurisdição (comum) não se baralha com a jurisdição de contas, que examina, mediante o exercício da atividade de controle externo, a boa e regular aplicação de recursos federais por gestores, bem assim o recebimento de verbas e a necessária contraprestação em serviços por parte de terceiros, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, em vista da autonomia e da independência desta Corte e de sua jurisdição sobre os recursos da União, todas outorgadas pela Carta da República, nos termos do art. 71.

15. Noutras palavras, o controle externo de contas é atribuição constitucional que se distingue da apuração e sanção de ilícitos decorrentes de outras esferas jurídicas de responsabilização (cível, criminal e administrativa), ante o princípio da independência das instâncias que permeia o ordenamento jurídico. Por conseguinte, o fato de o STF assentar que autos judiciais, em que seja parte entidade do Sistema ‘S’, deverão ser processados e julgados pela Justiça Estadual, por possível provocação do Ministério Público Estadual, e não pela Justiça Federal, em nada obsta a jurisdição de contas exercida por esta Corte, haja vista que são hipóteses distintas de responsabilização. Aliás, como frisei na Proposta de Deliberação que impulsionou a decisão atacada, ‘a responsabilidade tem diversas faces e aquela que ocorre no controle externo é apenas uma delas.’ (item 34 da Proposta de Deliberação).’

98. Pelo exposto, opina-se pelo não acolhimento da justificativa apresentada.

Argumento

99. Quanto ao item 9.10.2, alega que as despesas com aluguel do apartamento funcional utilizado pelo diretor regional foram custeadas com recursos auferidos pelo Instituto, de origem exclusivamente privada, sem qualquer participação do Sesi/Senai. Contudo, em razão da ausência de segregação contábil, assinala ser impossível comprovar documentalmente tal fato. Ainda assim, devido ao baixo valor do aluguel (R\$ 3.782,00), afirma ser plausível concluir que o IEL/DF realizou essa despesa com recursos próprios, de natureza privada.

100. Argumenta que não houve violação ao art. 8º do Estatuto do IEL/DF, sustentando que o uso do imóvel funcional não se configura como vantagem de caráter pessoal, uma vez que está vinculado à diretoria do Instituto e não ao diretor individualmente.

Análise

101. De plano, transcreve-se o art. 9º do Estatuto do IEL/DF, que veda a distribuição de vantagens de qualquer espécie a diretores: “Artigo 9º - **O Instituto não distribuirá** lucros, dividendos, bonificações ou **vantagens à diretores**, conselheiros e associados **de nenhuma espécie ou natureza**”. (grifos acrescidos)

102. A leitura do dispositivo não deixa margem a dúvidas. O estatuto proíbe a concessão de qualquer tipo de vantagem a diretores. Ora, o pagamento de mobília, aluguel e condomínio do imóvel ocupado pelo diretor regional configura clara vantagem financeira, que, à luz do regulamento interno do IEL/DF, deveria ser vedada.

103. O IEL/DF tem, entre seus associados, o Sesi/DF, na condição de sócio instituidor e mantenedor, que tem os seguintes deveres, de acordo com o Estatuto do Instituto:

‘Art. 8º São deveres dos associados, dentre outros já previstos neste estatuto:

I – orientar a associação para que possa atingir os seus fins estatutários e cumprir sua função social;
II – zelar pelo fiel cumprimento das disposições legais e estatutárias relativas ao bom funcionamento do Instituto;

III – cumprir e fazer cumprir o presente estatuto.’

104. No mesmo sentido, a direção regional do instituto, cujo cargo era ocupado pelo Sr. Jamal Jorge Bittar, possui a seguinte atribuição:

‘Art. 19. A Direção Regional é composta pelo Diretor Regional, eleito pela Assembleia Geral, ao qual competirá:

I – cumprir e fazer cumprir o presente estatuto;’

105. À luz dessas decisões, verifica-se que os diretores regionais do Sesi/DF e do Senai/DF, na condição de associados instituidores e mantenedores, tinham o dever de impedir o pagamento dessas vantagens ao diretor do IEL/DF.

106. Assim, opina-se pela rejeição do argumento apresentado.

Conclusão

107. Em conclusão, opina-se:

a) pela rejeição das justificativas apresentadas pelo Sr. Jamal Jorge Bittar em relação ao não encaminhamento dos documentos contábeis e financeiros do IEL/DF durante a inspeção realizada neste processo, considerando que o Instituto não logrou apresentar documentação contábil e financeira que demonstrasse a segregação de suas fontes de receita, de forma a afastar a competência do controle externo para fiscalizá-la; e não ter impedido, na condição de diretor regional do Sesi/DF, os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de mobílias de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF;

b) em consequência, pela aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 aos Srs. Jamal Jorge Bittar e Marco Antônio Areias Secco, revel.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

108. Cumpre relatar que, em relação aos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.11 e 9.12 do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, min. Vital do Rêgo, foram constituídos os seguintes processos, em tramitação nesta Casa:

Item	Processo	Tipo
9.2	021.909/2024-5	TCE
9.3	021.910/2024-3	TCE
9.4	021.911/2024-0	TCE
9.5	021.912/2024-6	TCE
9.11	021.913/2024-2	ACOM
9.12	022.228/2024-1	ACOM

109. Cabe informar, ainda, que o Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do Distrito Federal (Sindaf/DF), por meio da carta 10/2025 (peça 271), de 2/6/2025, solicita celeridade nas determinações do Acórdão acima citado e informa que a justiça do trabalho teria condenado o Sesi/DF e o Senai/DF ao pagamento de quantia superior a R\$ 20 milhões.

110. O documento apresentado não noticia qualquer irregularidade administrativa, além daquelas já apuradas por este TCU, mas apenas informa supostas condenações do Sesi/DF e do Senai/DF no âmbito da Justiça do Trabalho por indevidas suspensões de contratos de trabalho.

111. O TCU e a Justiça do Trabalho possuem competências distintas. Cada um atua dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação vigente. Não sendo noticiada qualquer irregularidade administrativa que tenha dado ensejo a essas condenações judiciais, não se verifica a competência do TCU para o exame da questão.

112. Ademais, insta recordar que o Sindaf, por força do item 9.13 do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário foi excluído como parte interessada no presente processo, nos termos dos arts. 144 a 146 do Regimento Interno do TCU.

CONCLUSÃO

113. A presente instrução visou analisar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis, em atenção ao determinado nos subitens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1830/2024-TCU-Plenário, da relatoria do min. Vital do Rêgo.

114. Regularmente notificados, os responsáveis, à exceção do Sr. Marco Antônio Areias Secco, que deve ser considerado revel para todos os efeitos, apresentaram suas razões, sumariadas e analisadas na seção anterior.

115. No que se refere ao subitem 9.8, opinou-se pela rejeição dos argumentos apresentados em relação aos seguintes pontos (itens 12-51): i) ausência de atualização monetária da dívida tratada no achado I.4 do Relatório de Inspeção (peça 200); e ii) utilização do indexador poupança para a correção da dívida. Além disso, opinou-se pelo acolhimento das justificativas apresentadas quanto ao excesso dos prazos de carência e de pagamentos dos recursos adiantados observados no contrato de mútuo celebrado entre o Sesi/DF e a Federação (itens 52-56).

116. Quanto ao subitem 9.9 (itens 58-80), sugeriu-se o não acatamento das justificativas relacionadas às seguintes ocorrências: i) contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem prévia autorização do Conselho Nacional do Sesi, como previsto no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; e (ii) ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988. Apesar disso, em relação ao Sr. Albano Esteves de Abreu, sugeriu-se a exclusão de sua responsabilidade pelas razões expostas nos itens 78-79.

117. No que concerne ao subitem 9.10, opinou-se pela rejeição dos argumentos apresentados quanto aos seguintes apontamentos (itens 81-108): i) não apresentação de documentos contábeis e financeiros do IEL/DF à equipe de inspeção; ii) omissão quanto aos pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de móveis de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em desacordo com os artigos 8º e 9º do estatuto do IEL/DF.

118. Assim, diante da proposta de rejeição das justificativas apresentadas, sugere-se, também, que seja aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 pelas seguintes ocorrências:

Responsável	Ocorrência
Jamal Jorge Bittar e Maria Gricélia Pinheiro de Melo	ausência de atualização monetária da dívida tratada no achado I.4 do Relatório de Inspeção (peça 200), causando prejuízos financeiros ao Sesi/DF; e utilização do indexador poupança para a correção da dívida, conforme previsto no contrato de mútuo celebrado entre o Sesi/DF e a Fibra (peça 186, p. 3-4).
Jamal Jorge Bittar	contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem prévia autorização do Conselho Nacional do Sesi, como previsto no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988.
Jamal Jorge Bittar e Marco Antônio Areias Secco	não apresentação de documentos contábeis e financeiros do IEL/DF à equipe de inspeção; não impedir os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de móveis de imóvel de uso do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

119. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que este TCU, conforme matriz de responsabilidade constante do Anexo I:

I – considere revel o Sr. Marco Antônio Areias Secco (CPF:530.158.949-00), superintendente do Sesi/DF de 2/12/2020 até o presente momento, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 202, § 8º, do Regimento Interno do TCU;

II – exclua da relação processual o Sr. Albano Esteves de Abreu (CPF: 352.059.621-00), diretor regional do Senai/DF de 2/3/2012 a 2/4/2017;

III – rejeite as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis abaixo mencionados pelas ocorrências a seguir descritas:

Responsável	Ocorrência
Maria Gricélia Pinheiro de Melo	ausência de atualização monetária da dívida tratada no achado I.4 do Relatório de Inspeção (peça 200); e utilização do indexador poupança para a correção da dívida previsto no contrato de mútuo celebrado entre o Sesi/DF e a Fibra (peça 186, p. 3-4).
Jamal Jorge Bittar	ausência de atualização monetária da dívida tratada no achado I.4 do Relatório de Inspeção (peça 200); e

	utilização do indexador poupança para a correção da dívida previsto no contrato de mútuo celebrado entre o Sesi/DF e a Fibra (peça 186, p. 3-4). contratação de empréstimo junto ao Sicoob, com cláusula de alienação fiduciária de imóvel, sem prévia autorização do Conselho Nacional do Sesi, como previsto no art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi; ausência de comprovação da pesquisa e busca pela utilização das taxas mais vantajosas para a entidade na contratação da operação de crédito, sem a observância dos princípios da impessoalidade e da economicidade, estabelecidos nos arts. 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal de 1988. não apresentação de documentos contábeis e financeiros do IEL/DF à equipe de inspeção; não impedir os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de mobílias de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF.
Marco Antônio Areias Secco	não apresentação de documentos contábeis e financeiros do IEL/DF à equipe de inspeção; não impedir os pagamentos irregulares de aluguel, condomínio e aquisição de mobílias de imóvel de uso pessoal do Sr. Jamal Jorge Bittar, em afronta ao artigo 8º do estatuto do IEL/DF.

IV – aplique aos responsáveis, Maria Gricélia Pinheiro de Melo (CPF: 450.616.294-34), superintendente do Sesi/DF de 26/4/2018 a 1º/12/2020; Jamal Jorge Bittar (CPF: 194.413.711-49), diretor regional do IEL/DF, presidente do Conselho Regional do Senai/DF e diretor regional do Sesi/DF de 1º/10/2014 até a data atual; e Marco Antônio Areias Secco, superintendente do Sesi/DF, de 2/12/2020 até o presente momento, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos 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;

V – autorize, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

VI – autorize, caso requerido, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, incidindo sobre cada parcela os encargos legais devidos a partir das datas especificadas até o efetivo recolhimento, sem prejuízo de abater as importâncias já recolhidas, fixando aos responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, alertando-os de que, caso optem por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do RITCU;

VII – encaminhe cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Departamento Regional do Sesi no Distrito Federal (Sesi/DF) e ao Departamento Regional do Senai no Distrito Federal (Senai/DF);

VIII – arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

VOTO

Cuidam os autos de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nas entidades integrantes do chamado Sistema Fibra, a saber: Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF), Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), Instituto Euvaldo Lodi no Distrito Federal (IEL/DF) e Federação das Indústrias do Distrito Federal (Fibra).

2. A exordial e aditamentos noticiaram irregularidades na gestão e em contratações do Sistema Indústria/DF (Sesi, Senai, IEL e Fibra), abrangendo: a) repasses sem escrituração contábil (Senai/DN ao Senai/DF); b) conflito de interesses em avenças do IEL/DF com familiares/agentes do sistema; c) falhas no uso de Recibos de Prestação de Serviços (RPS); d) declarações da Presidência da Fibra sobre ilícitos nas entidades; e) custeio de advocacia privada com verbas institucionais; f) operação de crédito onerando imóvel do Sesi/DF sem anuência do Conselho Nacional; g) custeio de despesas residenciais do Presidente da Fibra com verbas do IEL/DF; h) inexecução de serviços faturados pelo IEL/DF ao Sesi/DF; i) financiamento de equipe de futsal com recursos do Sesi/DF; e j) adiantamentos favorecidos do Sesi/DF à Fibra consolidados em contrato de mútuo.

3. No curso do feito, indeferiram-se as medidas cautelares pleiteadas pelo Sindicato dos Empregados em Entidades de Assistência Social e Formação Profissional do DF (Sindaf/DF), ante a ausência de *periculum in mora*, deferindo-se tão somente seu ingresso como interessado.

4. Verificadas lacunas instrutórias após diligências preliminares perante os jurisdicionados, o MPDFT, a PCDF e a 2ª Vara Criminal de Brasília/DF, o Relator autorizou a realização de inspeção no Sesi/DF, Senai/DF e IEL/DF.

5. A fiscalização identificou cinco achados de auditoria: a) ausência de comprovação de serviços de consultoria, comunicação e palestras prestados pelo IEL/DF (2015-2018); b) falta de comprovação da gestão documental e pagamentos indevidos por guarda de acervo em imóvel do próprio Sesi/DF; c) inexecução de planos de ação pactuados com o IEL/DF sem a devolução de recursos represados; d) adiantamentos do Sesi/DF à Fibra sem atualização monetária prévia ao contrato de mútuo; e e) contratação de empréstimo bancário com alienação fiduciária junto ao Sicoob sem cotação prévia e sem anuência do Conselho Nacional do Sesi.

6. Ao apreciar a matéria, este Tribunal proferiu o Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), julgando a denúncia procedente e determinando: a) a instauração de quatro Tomadas de Contas Especiais apartadas para citação dos responsáveis solidários; b) determinações ao Sesi/DF e Senai/DF para recomposição do erário e regularização contratual; c) a audiência dos gestores responsáveis (Jamal Jorge Bittar, Maria Gricélia Pinheiro de Melo, Marco Antônio Areias Secco e Albano Esteves de Abreu) quanto às irregularidades operacionais/financeiras e ao custeio indevido de despesas pessoais com verbas do IEL/DF; e d) a exclusão do Sindaf/DF do rol de interessados.

7. Trata-se, nesta etapa processual, do exame das razões de justificativa apresentadas por Jamal Jorge Bittar, Albano Esteves de Abreu, Marco Antônio Areias Secco e Maria Gricélia Pinheiro de Melo, em cumprimento às audiências determinadas nos itens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário.

8. Em síntese, os responsáveis assim se pronunciaram: a) Maria Gricélia Pinheiro de Melo ofereceu manifestação na qual informou seu desligamento dos quadros do Sesi/DF e solicitou aguardar as providências do Tribunal; b) Jamal Jorge Bittar apresentou razões de justificativa acompanhadas de documentos, suscitando preliminar de prescrição e, no mérito, argumentando a regularidade das operações financeiras, a legalidade do contrato de mútuo, a ausência de prejuízo no empréstimo com o Sicoob, a limitação de competência para apresentação de documentos do IEL/DF e a natureza de imóvel funcional da residência custeada pelo instituto; c) Albano Esteves de Abreu foi representado por sua curadora legal e esposa, Janaína Braga D'Almeida, alegando a incapacidade superveniente do ex-gestor e a falta de conhecimento dos fatos pela curadora; e d) Marco Antônio Areias Secco, embora regularmente notificado, não apresentou razões de justificativa no prazo concedido, caracterizando-se a sua revelia para todos os efeitos legais, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

9. A Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade) examinou, inicialmente, a ocorrência de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória à luz da Lei 9.873/1999 e da Resolução-TCU 344/2022.

10. Para o estabelecimento do termo inicial da contagem do prazo prescricional, a unidade instrutora aplicou o art. 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022, fixando a data de 12/7/2018



(momento da autuação da denúncia neste Tribunal) como marco de referência. Mapeou, em seguida, marcos interruptivos da prescrição principal, ressaltando a expedição de despacho com determinação de diligências em 1º/5/2020, despacho de autorização de inspeção em 25/12/2021, juntada do Relatório de Inspeção em 8/11/2022 e a prolação do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário em 4/9/2024.

11. A unidade instrutora refutou a tese de unicidade da causa interruptiva arguida pela defesa de Jamal Jorge Bittar, assinalando que o regramento interno deste Tribunal (art. 5º, § 1º, da Resolução-TCU 344/2022) e a jurisprudência admitem a multiplicidade de marcos interruptivos no processo de controle externo. Assim, concluiu pela inocorrência da prescrição quinquenal ou intercorrente (art. 8º da Resolução-TCU 344/2022).

12. No exame das razões de justificativa referentes às audiências ordenadas pelos itens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, a unidade instrutora manifestou-se conforme as seguintes ponderações.

13. Quanto a Jamal Jorge Bittar (Diretor Regional do Sesi/DF), a unidade acolheu parcialmente suas razões de justificativa no tocante à operação com a Fibra/DF (item 9.8), afastando a irregularidade sobre a dilatação de prazos ante a liquidação antecipada sem prejuízo, mas mantendo a rejeição quanto à falta de atualização monetária dos adiantamentos e ao uso indevido do índice de poupança, condutas que ensejaram dano de R\$ 332.770,31 (apurado no TC 021.913/2024-2). Em relação ao empréstimo no Sicoob (item 9.9), rejeitaram-se os argumentos ante a ausência de cotação prévia de taxas e a celebração de alienação fiduciária sem prévia autorização do Conselho Nacional do Sesi, em afronta ao art. 24, “n”, do Regulamento da entidade. Por fim, relativamente às ocorrências no IEL/DF (item 9.10), repeliu-se a tese de incompetência deste Tribunal, reafirmando-se a natureza pública dos recursos repassados, o ônus do gestor em comprovar a segregação de verbas privadas e a ilicitude do custeio de moradia de dirigente, ante a ausência de amparo estatutário.

14. Quanto a Marco Antônio Areias Secco (Superintendente do Sesi/DF), a unidade esclareceu que, devidamente notificado, permaneceu silente, devendo ser considerado revel para todos os efeitos legais, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Contudo, no tocante ao item 9.8 do julgado, a unidade instrutora propôs aproveitar-lhe a defesa de caráter objetivo apresentada por Jamal Jorge Bittar (art. 161 do Regimento Interno do TCU), afastando a sua responsabilidade quanto à dilatação dos prazos de carência e pagamento no contrato de mútuo. Quanto às condutas do item 9.10 (não encaminhamento de documentos contábeis do IEL/DF e omissão em impedir o custeio irregular de despesas residenciais com recursos do instituto), a unidade propôs a rejeição de suas justificativas ante a revelia.

15. Quanto a Maria Gricélia Pinheiro de Melo (ex-Superintendente do Sesi/DF), informa a unidade que alegou apenas o seu posterior desligamento da instituição, solicitando aguardar os desdobramentos do feito. A unidade propôs, então, a rejeição de suas justificativas, ponderando que a desvinculação do cargo não afasta a obrigação de responder por atos de gestão e que o rito processual do TCU prescinde de audiência presencial.

16. Quanto a Albano Esteves de Abreu (ex-Superintendente do Sesi/DF), a manifestação juntada por sua curadora e esposa, Janaina Braga D'Almeida, comprovou a interdição judicial do ex-gestor. A unidade instrutora opinou por sua exclusão da relação processual, considerando a inviabilidade do exercício do contraditório pessoal, o longo decurso de tempo e a inexistência de prejuízo decorrente da operação de crédito pactuada com o Sicoob (já quitada).

17. Em conclusão, a AudSustentabilidade propôs considerar revel Marco Antônio Areias Secco, excluir Albano Esteves de Abreu da relação processual, rejeitar as razões de justificativa de Jamal Jorge Bittar, Marco Antônio Areias Secco e Maria Gricélia Pinheiro de Melo nos pontos não acolhidos, aplicar-lhes a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do RITCU, e determinar o arquivamento deste processo.

18. Manifesto-me em parcial concordância com as análises e conclusões da unidade especializada, acolhendo a essência de seus fundamentos com os ajustes de encaminhamento que passo a expor.



19. No tocante ao exame da prescrição, observa-se que a análise levada a efeito pela unidade instrutora, balizada nos ditames da Resolução-TCU 344/2022, aponta para a inocorrência do lapso prescricional, tendo em vista os diversos marcos interruptivos operados ao longo do fluxo processual.

20. Ocorre que, a despeito do amparo regulamentar dessa tese no âmbito do Tribunal, não se pode olvidar a subsistência de divergências jurisprudenciais em instâncias superiores acerca da multiplicidade de marcos interruptivos no processo administrativo sancionador. Contudo, o contexto fático e o desfecho que tenho por adequado a este feito, como se verá, dispensam o aprofundamento dessa controvérsia jurídica. Isso porque a deliberação que ora se propõe afasta a aplicação de penalidades pecuniárias e a imputação de débito nestes autos, restringindo-se à emissão de ciências voltadas à reorientação da conduta administrativa dos jurisdicionados. Trata-se de providência de caráter eminentemente pedagógico e preventivo que, sem adentrar na esfera punitiva, assegura a função institucional do controle externo e a eficácia disciplinar das decisões desta Corte.

21. A seguir, passo a examinar o mérito das audiências realizadas.

22. A audiência do item 9.8 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário requereu justificativas de Jamal Jorge Bittar, Marco Antônio Areias Secco e Maria Gricélia Pinheiro de Melo acerca da ausência de atualização monetária dos adiantamentos efetuados pelo Sesi/DF à Fibra/DF entre 2015 e 2018, da utilização do índice da caderneta de poupança no contrato de mútuo 4369/2021 e da dilatação excessiva dos prazos de carência e amortização.

23. Acompanho a análise efetuada pela AudSustentabilidade ao reconhecer que a sucessiva antecipação de repasses do compulsório regulamentar com base em estimativas orçamentárias caracterizou, na prática, operação de crédito em favor da entidade sindical patronal. Essa natureza jurídica de mútuo foi formalmente admitida pela própria instituição ao celebrar, em 2019, o Instrumento Particular de Contrato de Mútuo 4369/2021. A ausência de atualização monetária sobre os saldos adiantados desde a origem até a formalização do mútuo e a concessão de prazos de carência elásticos configuraram impropriedades na gestão financeira do Sesi/DF.

24. Nada obstante, cumpre ponderar aspectos fáticos que, a meu sentir, atenuam a gravidade das condutas. Primeiramente, a obrigação pactuada no contrato de mútuo foi extinta pela Fibra/DF em dois anos e seis meses, prazo substancialmente inferior ao prazo de amortização de quinze anos originalmente ajustado.

25. Em segundo lugar, o prejuízo decorrente da falta de correção monetária das parcelas adiantadas no período de 2015 a 2019 foi objeto de determinação específica de apuração no item 9.6.3 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, dando ensejo à autuação do processo apartado de acompanhamento TC 021.913/2024-2. Naquele feito, conforme se verifica da instrução da unidade instrutora (peça 52, p. 19-21 do TC 021.913/2024-2), o Sesi/DF acolheu a orientação de recalculer o montante do prejuízo aplicando o IPCA e apresentou plano de ressarcimento por meio de 24 deduções mensais nos repasses compulsórios futuros à Fibra, proposta que contou com a manifestação favorável da unidade instrutora.

26. Quanto à utilização do índice da caderneta de poupança como encargo de atualização do contrato de mútuo, muito embora a unidade instrutora refute corretamente sua aplicação como índice adequado para operações dessa natureza, não ficou demonstrado que isso tenha causado prejuízo efetivo. Ao contrário, no TC 021.913/2024-2, que cuida da atualização dos valores repassados anteriormente à assinatura do contrato de mútuo, há indicação de que a aplicação da poupança possivelmente resultaria, inclusive, em valor ligeiramente mais favorável do que a incidência do IPCA naquele período antecedente (peça 15, p. 11 daquele processo).

27. Assim, muito embora os aspectos avaliados materializem irregularidades que merecem corrigenda e que conduzem ao acolhimento apenas parcial das razões de justificativa, considero que a situação pode ser bem endereçada mediante a expedição de ciência sobre as impropriedades identificadas, sem a aplicação de multas aos responsáveis.

28. Por sua vez, a audiência do item 9.9 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário foi dirigida a Jamal Jorge Bittar e Albano Esteves de Abreu para justificarem a contratação de empréstimo junto ao

Sicoob Empresarial, garantido por alienação fiduciária de imóvel do Sesi/DF, sem autorização do Conselho Nacional da entidade e sem comprovação de cotação prévia de taxas de juros.

29. Concorde com os fundamentos apresentados pela unidade instrutora ao reafirmar que a gravação de ônus real sobre bem imóvel pertencente ao Sesi/DF exigia prévia e expressa autorização de seu Conselho Nacional, a teor do art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi, constituindo falha a supressão dessa instância decisória. Da mesma forma, a contratação de operação de crédito sem a formalização de pesquisa de mercado frustrou a verificação objetiva da proposta mais vantajosa para a instituição.

30. No entanto, cumpre destacar que, conforme apontado pela unidade instrutora, a operação não gerou prejuízos aos cofres da entidade. Ela foi totalmente quitada pelo Sesi/DF de forma antecipada, sem que tenha havido a perda do bem imóvel ofertado em garantia ou a ocorrência de dano ao erário.

31. Diante desse cenário em que as irregularidades formais e de procedimento não acarretaram dano efetivo, a expedição de ciência sobre as impropriedades identificadas se mostra suficiente para encaminhar a questão, sem a necessidade de aplicação de sanção pecuniária.

32. Quanto à audiência do item 9.10 do Acórdão 1.830/2024-TCU-Plenário, ela decorreu da não disponibilização das demonstrações contábeis e financeiras do IEL/DF à equipe de inspeção e da omissão dos mantenedores em impedir o custeio de moradia do Diretor Regional com recursos do Instituto.

33. Concorde com os argumentos apresentados pela unidade instrutora ao refutar a tese de autonomia privada irrestrita invocada pela defesa. Como o IEL/DF, organização privada, é destinatário de expressivo volume de recursos para-fiscais repassados por Sesi/DF e Senai/DF na condição de mantenedores, tais verbas mantêm sua natureza pública e a sujeição ao controle externo.

34. Nesse ponto, destaco o relevante precedente deste Tribunal consubstanciado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), no sentido de que, embora a entidade não seja obrigada a identificar a fonte de custeio de cada despesa corrente, tem o ônus de fazê-lo caso queira invocar a arrecadação não compulsória da receita, de modo a afastar a incidência do controle externo. Não tendo o gestor promovido a segregação contábil das receitas do IEL/DF, não se desincumbiu do encargo de provar que o custeio das despesas residenciais fora suportado por fontes estritamente privadas.

35. O custeio dessas despesas residenciais afronta os artigos 8º e 9º do Estatuto do IEL/DF, que vedam a concessão de vantagens a diretores e impõem aos mantenedores o dever de zelar pelo cumprimento do estatuto.

36. Nada obstante, cumpre destacar que a despesa questionada possui baixa materialidade no contexto examinado (aluguel de R\$ 3.782,00) e que a recomposição de valores repassados ao IEL/DF está sendo tratada em processos apartados. Assim, a emissão de ciência sobre a irregularidade é suficiente, por hora, para assentar o posicionamento deste Tribunal sobre a questão, dispensando-se a apenação do responsável neste feito.

37. No que diz respeito a Marco Antônio Areias Secco, acompanho integralmente a unidade instrutora quanto à caracterização de sua revelia, por não ter apresentado razões de justificativa após notificação regular, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Todavia, aproveitam-se a ele, quanto às circunstâncias objetivas, os fundamentos do acolhimento parcial e o afastamento da sanção pecuniária, na forma do art. 161 do Regimento Interno do TCU.

38. De igual modo, no que tange a Maria Gricélia Pinheiro de Melo, observo que, embora a ex-gestora não tenha apresentado justificativas materiais de mérito, limitando-se a noticiar seu desligamento do Sesi/DF, aplica-se a ela a mesma solução atinente às circunstâncias objetivas da operação de mútuo e adiantamentos à Fibra/DF. Sendo demonstrada a ausência de prejuízo decorrente dos encargos avençados e a recomposição do valor referente à falta de atualização monetária no TC 021.913/2024-2, os efeitos objetivos do acolhimento parcial das razões de justificativa aproveitam à



responsável, na forma do art. 161 do Regimento Interno do TCU, afastando-se, por conseguinte, a aplicação de sanção pecuniária.

39. Acompanho também integralmente a proposta de exclusão de Albano Esteves de Abreu da relação processual, ante a constatação de sua interdição, com prejuízo para pleno exercício do contraditório de forma pessoal e direta sobre atos praticados há quase uma década e em contexto processual onde a conduta não ocasionou dano ao erário.

40. Em remate, considero que as desconformidades apuradas nesta denúncia foram devidamente endereçadas. Eventuais débitos estão em apuração em Tomadas de Contas Especiais instauradas (TC 021.909/2024-5, TC 021.910/2024-3, TC 021.911/2024-0 e TC 021.912/2024-6), ao passo que a recomposição dos adiantamentos e dos Planos de Ação do IEL/DF vem sendo monitorada nos processos de acompanhamento apartados (TC 021.913/2024-2 e TC 022.228/2024-1).

41. Nesse contexto, cumpre acolher parcialmente as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência, declarar a revelia de um dos gestores, promover a exclusão processual de um ex-dirigente, expedir as ciências cabíveis ao Sesi/DF e ao Senai/DF com amparo na Resolução-TCU 315/2020 e arquivar este processo.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2042/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.520/2018-3.

1.1. Apensos: 008.537/2022-4; 026.856/2020-4.

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

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Antonio Rocha da Silva (144.330.101-97); Federação das Indústrias do Distrito Federal (00.349.084/0001-73); Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (00.366.849/0001-83).

3.2. Responsáveis: Albano Esteves de Abreu (352.059.621-00); Jamal Jorge Bittar (194.413.711-49); Marco Antonio Areias Secco (530.158.949-00); Maria Gricélia Pinheiro de Melo (450.616.294-34).

4. Unidades jurisdicionadas: Departamento Regional do Senai No Distrito Federal; Departamento Regional do Sesi No Distrito Federal.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

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

8. Representação legal: Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/E/OAB-DF), Antonio Luiz Barbosa de Alencastro (44100/OAB-DF) e outros, representando Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal; André Luis Pinheiro Guimarães (33822/OAB-DF), representando Jamal Jorge Bittar; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Distrito Federal; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Federação das Indústrias do Distrito Federal; Daniel Fonseca Roller (17568/OAB-DF) e Camila de Araujo Silva (87270/OAB-DF), representando Albano Esteves de Abreu; Lucy Marangon Barbosa (35.328/OAB-DF), Maria Gabriela Cardoso Alves (15260/OAB-DF) e outros, representando Departamento Regional do Senai No Distrito Federal.



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia a respeito de irregularidades na gestão de entidades integrantes do Sistema Indústria do Distrito Federal, em fase de apreciação das razões de justificativa apresentadas em cumprimento às audiências determinadas pelos itens 9.8 a 9.10 do Acórdão 1.830/2024-TCU-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. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Jamal Jorge Bittar e por Maria Gricélia Pinheiro de Melo;

9.2. considerar revel Marco Antônio Areias Secco, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando-lhe o acolhimento parcial das razões de justificativa no tocante às circunstâncias objetivas, com fundamento no art. 161 do Regimento Interno do TCU;

9.3. excluir Albano Esteves de Abreu da relação processual;

9.4. dar ciência ao Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Distrito Federal (Sesi/DF) e ao Departamento Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial no Distrito Federal (Senai/DF), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades:

9.4.1. a concessão de adiantamentos de repasses regulamentares por estimativa orçamentária sem a devida incidência de atualização monetária desde a data dos repasses até a formalização do ajuste de contas afronta os princípios da economicidade e da eficiência insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

9.4.2. a contratação de operações de crédito garantidas por gravame ou alienação fiduciária sobre bens imóveis da entidade sem a prévia e expressa autorização do Conselho Nacional, descumpre o art. 24, alínea “n”, do Regulamento do Sesi;

9.4.3. a realização de empréstimos bancários ou repactuações financeiras sem a prévia instrução do processo com cotações e pesquisas de mercado que comprovem a obtenção das taxas de juros mais vantajosas ofende os princípios da impessoalidade e da economicidade estabelecidos nos arts. 37, *caput*, e 70, *caput*, da Constituição Federal;

9.4.4. a ausência de segregação contábil das receitas de origem compulsória/pública em relação às receitas privadas de entidades mantidas pelo Sistema S (a exemplo do IEL/DF) configura irregularidade, pois, embora a entidade mantida não seja obrigada a discriminar a fonte de custeio de cada despesa, cabe-lhe o ônus de comprovar a origem estritamente privada dos recursos caso queira afastar a fiscalização do Tribunal sobre atos de gestão questionados, conforme entendimento firmado no Acórdão 2.620/2022-TCU-Plenário;

9.4.5. a omissão dos associados mantenedores do Sistema S no dever de fiscalizar e vedar o custeio de despesas pessoais em favor de dirigentes, a exemplo de moradia, está em desacordo com as vedações de concessão de vantagens de caráter pessoal previstas nos artigos 8º e 9º do Estatuto do IEL/DF;

9.5. notificar o Sesi/DF, o Senai/DF, o IEL/DF, a Fibra/DF, os responsáveis e a curadora legal de Albano Esteves de Abreu acerca do teor desta deliberação;

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2042-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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



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

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

(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 005.988/2025-0

Natureza: Embargos de Declaração (em Desestatização)

Unidade: Ministério das Comunicações

Embargante: Ministério das Comunicações

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DESESTATIZAÇÃO. OUTORGA DE SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE E OMISSÃO QUANTO AO ALCANCE DE DETERMINAÇÕES DE INTERNALIZAÇÃO DO CONHECIMENTO E DE REVISÃO DA METODOLOGIA ADOTADA. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO ENTRE A AUSÊNCIA DE ÓBICES À REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E A EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO E DE OBTENÇÃO DE INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela União (Ministério das Comunicações), por meio da Advocacia-Geral da União, em face do Acórdão 1.229/2026-Plenário, proferido no âmbito de acompanhamento do processo de desestatização conduzido pelo Ministério das Comunicações para a outorga de vinte serviços de radiodifusão comercial (lote piloto), por meio do qual o Tribunal reconheceu a ausência de óbices à realização das licitações e expediu determinações, recomendações e ciência, voltadas ao aprimoramento dos próximos certames.

2. A decisão embargada foi expedida nos seguintes termos:

“ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992; nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, inciso I, e 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, bem como ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar ao Ministério das Comunicações que:

9.1.1. apresente a este Tribunal, no prazo de 180 dias, plano de ação visando à efetiva internalização do conhecimento, das rotinas de cálculo e dos modelos econométricos desenvolvidos no âmbito do contrato firmado com a Universidade de Brasília (UnB), contendo, no mínimo: a) medidas para a capacitação do corpo técnico do ministério no manuseio e ajuste dos modelos; b) cronograma para a entrega definitiva e validação das soluções tecnológicas e bases de dados abertas; c) estratégia para garantir a autonomia do órgão na condução de certames futuros (lotes subsequentes);

9.1.2. promova a revisão e o aprimoramento da metodologia de cálculo da população atingida utilizada na precificação das outorgas de radiodifusão para os próximos lotes, visando mitigar as distorções sistemáticas identificadas e garantir maior aderência entre a população estimada e a realidade territorial e demográfica, de modo a assegurar a fidedignidade dos valores de outorga e a transparência dos critérios de precificação;

9.2. recomendar ao Ministério das Comunicações que, nos próximos processos de outorga de radiodifusão, subsequentes ao lote piloto:

9.2.1. adote as seguintes medidas:

a) formalize, por meio de ato normativo (portaria, instrução normativa ou regulamento), os critérios objetivos para a seleção de localidades a serem incluídas em futuros lotes de licitação de outorgas de radiodifusão, de modo a assegurar previsibilidade, isonomia, transparência e aderência às diretrizes setoriais de universalização e equilíbrio regional;

b) aperfeiçoe a metodologia e a documentação do processo de seleção de localidades, de modo a assegurar maior rastreabilidade e auditabilidade, contemplando, no mínimo, o registro sistemático de eventuais afastamentos ou ajustes dos critérios estabelecidos, com as devidas justificativas técnicas ou de política pública;

c) assegure que eventuais substituições de localidades inicialmente elegíveis sejam acompanhadas de documentação técnica detalhada (como pareceres da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, estudos de viabilidade de canal ou outros elementos probatórios), de modo a permitir a verificação independente da procedência das alegações que fundamentam tais ajustes e garantir melhor transparência da ordem de priorização e seleção dos pedidos de manifestação de interesse e escolha das localidades que terão potenciais novas emissoras de radiodifusão;

9.2.2. incorpore à metodologia de precificação das outorgas de radiodifusão (FM e TV) mecanismos que capturem a tendência de evolução dos fluxos de caixa ao longo do período de concessão e permissão, abandonando a premissa de fluxo constante ou apresentando estudos técnicos setoriais que demonstrem analiticamente a razoabilidade da manutenção de receitas e despesas estagnadas em termos reais frente às dinâmicas concorrenciais e tecnológicas do setor, tendo em vista que a adoção de premissas simplificadoras desprovidas de embasamento técnico prévio afronta o princípio da motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei 9.784/1999) e o dever de planejamento adequado, bem como a jurisprudência deste Tribunal quanto à necessidade de fidedignidade das estimativas em processos de desestatização;

9.2.3. adote providências para corrigir a premissa da taxa de desconto, tendo em vista que a utilização de uma taxa única para serviços com perfis de risco distintos (rádio e TV) afronta a precisão metodológica necessária à avaliação de ativos públicos e o princípio da motivação, gerando risco de distorções nos preços mínimos (subsídios cruzados);

9.2.4. visando aprimorar a governança de dados para subsidiar a elaboração de políticas públicas e garantir a auditabilidade dos estudos nos certames futuros:

a) estructure e implemente banco de dados próprio que agregue informações econômico-financeiras do setor de radiodifusão, permitindo a projeção fundamentada de receitas e despesas operacionais para fins de precificação;

b) avalie a implementação de mecanismos regulatórios para a obtenção periódica e padronizada de dados contábeis e operacionais junto às concessionárias e permissionárias, a fim

de reduzir a dependência de fontes externas sigilosas e subsidiar a elaboração de novos estudos de viabilidade;

9.2.5. caso opte pela manutenção da utilização de dados protegidos por sigilo (oriundos do IBGE ou de outras fontes) como base para a precificação:

a) adote as medidas administrativas e jurídicas necessárias para garantir que o poder concedente detenha a custódia ou o acesso pleno às bases de dados que fundamentam seus estudos de viabilidade, assegurando a autonomia do ministério na formulação e no monitoramento da política pública;

b) assegure a auditabilidade dos dados, garantindo que as informações utilizadas na precificação estejam disponíveis para o exercício do controle externo, em estrito cumprimento ao art. 42 da Lei 8.443/1992, o qual veda a sonegação de documentos ou informações ao Tribunal sob qualquer pretexto, abstendo-se de utilizar modelagens cujos dados primários não possam ser submetidos ao escrutínio desta Corte de Contas.

9.3. dar ciência ao Ministério das Comunicações, de que a utilização futura do modelo econométrico de precificação com os mesmos coeficientes e parâmetros calibrados para o lote piloto (base de dados 2011-2021), sem a realização de prévia atualização da base de dados e nova etapa de treinamento e validação estatística, afronta a técnica de modelagem preditiva, podendo resultar em avaliações de outorga desconectadas da realidade de mercado, dado o risco de obsolescência dos parâmetros frente a alterações estruturais na dinâmica econômica do setor de radiodifusão;

9.4. comunicar o Ministério das Comunicações sobre o decidido neste acórdão;

9.5 arquivar o presente processo.”

3. Registro, preliminarmente, que, comunicada oficialmente do acórdão em 19/5/2026 (peça 155), a embargante opôs o presente recurso em 29/5/2026, dentro do prazo regimental de dez dias previsto no art. 287 do RI/TCU.

4. No mérito, a embargante suscita três questões, insurgindo-se especificamente contra o item 9.1 do acórdão.

5. Em primeiro lugar, aponta obscuridade e omissão no item 9.1.1, que determinou a apresentação de plano de ação voltado à “*efetiva internalização do conhecimento, das rotinas de cálculo e dos modelos econométricos*” desenvolvidos no contrato com a Universidade de Brasília.

6. Nesse sentido, a embargante sustenta que:

i) o acórdão não esclareceu se a expressão “*efetiva internalização do conhecimento*” abrangeria a proibição de que o Ministério recorra, em certames futuros, a arranjos de cooperação técnico-científica com entidades da Administração Pública federal para atualização, revalidação e evolução dos modelos, ou se a determinação poderia ser satisfeita com o desenvolvimento de capacidade institucional de supervisão, acompanhamento e avaliação crítica das metodologias;

ii) a modelagem econométrica exige conhecimentos altamente especializados, de elevado custo e baixa frequência de uso, sendo desproporcional interpretar a determinação como vedação a qualquer forma de cooperação externa;

iii) tal cooperação, inclusive intraestatal com universidades públicas, seria compatível com o art. 37 da Constituição Federal, o art. 10 do Decreto-lei 200/1967 e o art. 3º, inciso II, do Decreto 10.426/2020, e que o próprio item 9.3 do acórdão reconheceria a necessidade de atualização periódica dos coeficientes, o que exigiria acesso especializado.

7. Requer, ao final, o esclarecimento de que a “*efetiva internalização*” significa desenvolvimento de capacidade de supervisão e avaliação crítica, compatível com a manutenção de cooperações técnico-científicas.

8. Em segundo lugar, aponta obscuridade e omissão no item 9.1.2, que determinou a revisão e o aprimoramento da metodologia de cálculo da população atingida para mitigar “*distorções sistemáticas identificadas*”.

9. A recorrente sustenta que:



i) o acórdão foi omissivo quanto a se a determinação proíbe a reutilização, nos próximos certames, da metodologia adotada no lote piloto, ou se admite que, após reexame crítico, o Ministério demonstre fundamentadamente que essa metodologia continua sendo a alternativa mais eficiente;

ii) a metodologia utilizou coordenadas oficiais do IBGE, dados do Censo 2022 e o centroide municipal como ponto de referência, escolha tecnicamente fundamentada na impossibilidade de prever o local exato de instalação da antena;

iii) a principal “distorção” apontada – a captura de população de municípios vizinhos, especialmente em regiões metropolitanas – não constituiria defeito da metodologia, mas consequência inerente à própria física da propagação das ondas de radiodifusão, podendo até refletir com maior fidelidade o potencial econômico da outorga.

iv) a conversão da proposta de recomendação em determinação teria gerado ambiguidade e afrontaria o art. 5º da Resolução-TCU 315/2020 e os arts. 20 e 22 da Lindb.

10. Em relação a este ponto, solicita o esclarecimento de que a determinação não impõe a substituição compulsória da metodologia.

11. Em terceiro lugar, alega haver contradição no item 9.1, apontando incompatibilidade lógica entre a declaração de ausência de óbices e de irregularidades — que, nos termos dos arts. 2º, inciso I, e 4º da Resolução-TCU 315/2020, retiraria o suporte normativo para a expedição de determinações — e a deliberação cogente efetivamente adotada.

12. Argumenta que, se não há irregularidade em curso nem iminente, o instrumento adequado seria a recomendação, e que o TCU teria firmado entendimento de que, em atos discricionários motivados, o Tribunal pode apenas recomendar. Postula, em decorrência, a atribuição de efeitos infringentes para converter as determinações dos itens 9.1.1 e 9.1.2 em recomendações.

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos pela União (representando o Ministério das Comunicações) contra o Acórdão 1.229/2026-Plenário, expedido em processo de desestatização que avaliou os editais e a metodologia de licitação de um lote piloto de vinte outorgas de radiodifusão em FM e TV.

2. A análise técnica do processo se desenvolveu em três eixos principais: (i) a seleção das localidades integrantes do lote piloto; (ii) a conformidade jurídica das minutas de edital e contrato, especialmente quanto às garantias e ao regime sancionatório; e (iii) a consistência da nova metodologia de precificação das outorgas, desenvolvida pela Universidade de Brasília (UnB).

3. O ponto que mereceu mais destaque na análise foi a inovadora metodologia de precificação utilizada pelo Ministério. A solução adotada constitui evolução relevante em relação às metodologias anteriores, utilizando uma modelagem econométrica preditiva baseada em regressões lineares híbridas para estimar os fluxos de caixa das futuras emissoras a partir de variáveis explicativas como PIB municipal, massa salarial, população atingida e densidade de banda larga. Os testes de validação conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Comunicações (AudComunicações) comprovaram a robustez estatística e a capacidade de generalização do modelo, mas também identificaram algumas premissas simplificadoras que merecem correção ou aperfeiçoamento.

4. Apesar dessas ressalvas, o Tribunal entendeu que as inconsistências identificadas não configuravam óbices ao prosseguimento da licitação do lote piloto, expedindo determinações, recomendações e ciência de irregularidades, voltadas ao aperfeiçoamento dos futuros procedimentos.

5. A decisão, além de diversas recomendações, expediu duas determinações ao Ministério das Comunicações, nos seguintes termos: (i) que, no prazo de 180 dias, apresentasse plano de ação para internalização do conhecimento, das rotinas de cálculo e dos modelos econométricos desenvolvidos pela UnB (item 9.1.1 do acórdão) e (ii) que a metodologia de cálculo da população atingida fosse



revista e aprimorada, para mitigar distorções e assegurar maior aderência à realidade territorial e demográfica (item 9.1.2).

6. Também foi dada ciência ao Ministério das Comunicações de que a utilização futura do mesmo modelo econométrico com coeficientes e parâmetros calibrados para o lote piloto, sem atualização da base de dados e nova validação estatística, afrontaria a técnica de modelagem preditiva e poderia resultar em avaliações desconectadas da realidade de mercado (item 9.3).

7. Nesta oportunidade, a embargante alega obscuridade e omissão quanto ao alcance das determinações dos itens 9.1.1 (internalização do conhecimento) e 9.1.2 (revisão da metodologia de cálculo da população atingida), bem como contradição no item 9.1, decorrente da suposta incompatibilidade entre a ausência de óbices e a expedição de determinações cogentes.

8. Registro, preliminarmente, que, por estarem satisfeitos os requisitos específicos de admissibilidade, o expediente encaminhado deve ser conhecido como embargos de declaração, nos termos do art. 287 do Regimento Interno do TCU.

9. Feita essa contextualização, passo à análise das questões suscitadas.

I – Da alegada obscuridade e omissão no item 9.1.1 (internalização do conhecimento)

10. A embargante alega que a determinação é obscura e omissa quanto a aspecto central para o seu cumprimento: *“a expressão ‘efetiva internalização do conhecimento’ abrange a proibição de que o Ministério recorra, em certames futuros, a arranjos de cooperação técnico-científica com entidades da Administração Pública federal para fins de atualização, revalidação e evolução dos modelos econométricos? Ou a internalização pode ser satisfeita com o desenvolvimento de capacidade institucional de supervisão, acompanhamento e avaliação crítica das metodologias, preservando-se a possibilidade de cooperações externas para atividades de elevada especialização?”*

11. Observo que a matéria relativa à internalização do conhecimento foi ampla e expressamente esclarecida tanto no voto (itens 36 e 37) quanto no relatório (itens 299 a 331) que fundamentam a deliberação embargada.

12. O item 36 do Voto consignou que *“o MCom não detém domínio técnico pleno sobre a modelagem econométrica desenvolvida pela consultoria contratada (UnB), gerando risco de dependência externa perene”*, e o item 37 registrou que *“a dependência de consultorias externas para atividades finalísticas deve ser tratada com cuidado para não se tornar incompatível com o princípio da continuidade do serviço público”*.

13. O relatório, por sua vez, delimitou com precisão o objeto da determinação, esclarecendo, no item 305, que *“é praxe administrativa e boa prática em contratações dessa natureza que a etapa final contemple não apenas a entrega dos produtos (relatórios e planilhas finais), mas a efetiva transferência de tecnologia e capacitação da equipe técnica do órgão contratante”*.

14. Verifica-se, portanto, que a deliberação não contém obscuridade ou omissão. O item em questão delimitou objetivamente as providências esperadas – desenvolvimento de capacidade técnica interna e autonomia na condução dos certames – **sem, em momento algum, vedar arranjos de cooperação técnico-científica.**

15. Importante notar que a absorção interna do novo conhecimento pelo Ministério não se confunde com a execução direta, por seus próprios servidores, de todas as etapas técnicas especializadas necessárias à modelagem econométrica. O que se pretende aqui é que o MCom adquira autonomia e capacidade de avaliação crítica sobre o assunto, necessária para corretamente especificar os produtos desejados, bem como de aferir a qualidade do serviço fornecido.

16. A situação guarda similaridade com os contratos de serviços de informática celebrados pela Administração Pública. Não se exige que os órgãos executem internamente atividades que não integrem o núcleo de suas competências centrais, como, por exemplo, o de desenvolvimento de software, mas seus técnicos devem ser capazes, ao menos, de reconhecer as soluções mais aderentes às necessidades da instituição, bem como de validar os produtos desenvolvidos pela contratada.



17. Portanto, a leitura, feita pela embargante, de que a determinação expedida constitui algum tipo de impedimento à celebração de parcerias com outras entidades para fins de aperfeiçoamento dos modelos de precificação ou das bases de dados, é desproporcional e não encontra fundamento em nenhuma parte da decisão embargada.

18. Exatamente por se tratar de interpretação que destoa completamente dos termos do que foi decidido, entendo que a determinação não demanda esclarecimentos adicionais, reparos ou retificação, razão porque os embargos devem ser rejeitados.

II – Da alegada obscuridade e omissão no item 9.1.2 (metodologia de cálculo da população atingida)

19. O item 9.1.2 do Acórdão determinou ao Ministério das Comunicações que promova a “*revisão e o aprimoramento da metodologia de cálculo da população atingida*” para os próximos lotes, “*visando mitigar as distorções sistemáticas identificadas*”.

20. Neste caso, verificou-se que o método geométrico de cálculo da população apresentou distorções, afetando a precisão do principal direcionador de valor do modelo. Por isso, o seu aprimoramento, que havia sido objeto de proposta de recomendação pela unidade técnica, foi alterado para determinação, em face da maior sensibilidade do VPL à variável “população atingida”, exigindo-se maior rigor técnico em sua estimação, mediante o uso de ferramentas de geoprocessamento e dados censitários georreferenciados.

21. A embargante entende que o item seria omissor por não deixar claro se “*proíbe o Ministério de adotar, nos próximos certames, a metodologia utilizada no lote piloto, ou admite que, após reexame crítico e eventuais ajustes, o Ministério demonstre, fundamentadamente, que essa metodologia continua sendo a alternativa mais eficiente e tecnicamente adequada?*”

22. Além disso, seria obscuro, uma vez que a opção pela adoção “*do centroide municipal como ponto de referência foi tecnicamente fundamentada na impossibilidade de prever, na fase pré-licitatória, o local exato de instalação futura da antena*”.

23. A questão da metodologia de cálculo da população atingida foi analisada no relatório (itens 272 a 298) e no voto (itens 31 a 33). A análise feita na ocasião não dá margem aos entendimentos manifestados pela embargante, como veremos.

24. O relatório dedicou seção inteira (III.4.7) ao exame das distorções sistemáticas da variável “população atingida”, identificando, de forma pormenorizada, quatro vetores de distorção: as simplificações na conversão de quilômetros em graus (itens 279 a 281), o efeito metropolitano de captura de população de municípios vizinhos (itens 282 a 285), as particularidades de municípios extensos e pouco densos (itens 286 a 289) e a perda de área útil em municípios litorâneos (itens 290 a 292).

25. Além disso, o item IV.5 do relatório (itens 365 a 369) analisou expressamente o próprio argumento da embargante de que a captura da população de municípios vizinhos aumentaria o potencial comercial da outorga, tendo a unidade técnica ponderado, no item 369, que “*a sensibilidade do VPL a essa variável exige maior rigor técnico para garantir o justo retorno ao erário e a viabilidade dos certames*”.

26. Não há, pois, omissão ou obscuridade. O item 9.1.2 é expresso ao determinar que o Ministério “*promova a revisão e o aprimoramento da metodologia de cálculo da população atingida (...) para os próximos lotes*”. **A deliberação não impõe a adoção de método específico predeterminado, nem detalha os meios a serem empregados, limitando-se a fixar o resultado a ser perseguido – a mitigação das distorções e a maior aderência à realidade territorial.**

27. A forma de cumprimento, inclusive quanto à eventual demonstração fundamentada de que determinada metodologia permanece adequada, situa-se no espaço de conformação técnica do gestor. O que a recorrente parece pretender neste caso é obter interpretação antecipada sobre os limites do cumprimento da determinação, o que desborda dos estreitos limites dos embargos declaratórios.



III – Da alegada contradição no item 9.1 entre a declaração de ausência de irregularidades e a expedição de determinações

28. Por fim, a embargante aduz que o Acórdão 1.229/2026-Plenário conteria contradição interna consubstanciada pela coexistência, *“no mesmo ato decisório, de duas proposições logicamente inconciliáveis: de um lado, o acórdão deliberou expressamente pela ausência de óbices à realização das licitações do lote piloto, reconheceu a robustez estatística do modelo econométrico e a consistência técnica da iniciativa; de outro, expediu determinações cogentes dirigidas ao Ministério das Comunicações. Essa coexistência é contraditória porque, nos termos dos arts. 2º, inciso I, e 4º da Resolução-TCU nº 315/2020, a determinação é instrumento reservado à correção ou prevenção de irregularidades – pressuposto que o próprio acórdão afastou ao aprovar o processo sem óbices”*.

29. Não vislumbro a contradição ventilada. Contradição, para fins de embargos, é a existência de proposições inconciliáveis entre si no âmbito da própria decisão. Não há qualquer incoerência lógica entre o reconhecimento da ausência de óbices ao prosseguimento do lote piloto e a expedição de determinações voltadas aos certames futuros e subsequentes.

30. As duas proposições operam em planos distintos e perfeitamente harmônicos: de um lado, o Tribunal reconheceu que, no estrito escopo do certame inaugural de caráter experimental, as imperfeições identificadas situam-se *“dentro de uma margem de risco tolerável”* (item 189 do relatório e item 395 da conclusão), não justificando a paralisação do piloto; de outro, precisamente porque foram identificadas fragilidades metodológicas e de governança, o Tribunal expediu comandos corretivos e preventivos dirigidos aos lotes futuros.

31. Não se trata, portanto, de decisão que simultaneamente afirma e nega a existência de impropriedades, mas de deliberação que distingue, de forma coerente, o tratamento do certame-piloto daquele a ser conferido à continuidade do procedimento em suas iterações futuras.

32. Todas as determinações e recomendações foram expressamente direcionadas aos “próximos processos de outorga” ou aos “certames futuros/subsequentes ao lote piloto”, conforme se lê nos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.2 do acórdão. A finalidade preventiva e de aprimoramento – voltada a inibir a repetição e amplificação de riscos nos lotes vindouros – encontra pleno amparo nos instrumentos de deliberação do Tribunal, não havendo incompatibilidade lógica interna a ser sanada.

33. Pelos mesmos fundamentos, as alegações de afronta aos arts. 2º, inciso I, 4º e 5º da Resolução-TCU 315/2020 não se sustentam. Como admitido pela embargante, a determinação é instrumento reservado à correção ou prevenção de irregularidades. Assim, a internalização do conhecimento e o aprimoramento da metodologia foram medidas consideradas essenciais para mitigação de eventuais prejuízos futuros. Evita-se, assim, que irregularidades potenciais venham a se concretizar, dando margem à ocorrência de dano, preocupação que se adequa aos objetivos da determinação.

IV - Conclusão

34. Dessa forma, inexistindo as alegadas contradições, obscuridades e omissões, e não havendo sido identificados outros vícios a serem sanados na deliberação atacada, os presentes embargos devem ser rejeitados, sem prejuízo de que seja enviada cópia deste voto à embargante, com o objetivo de demonstrar a falta de fundamento das hipóteses por ela levantadas.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator



1. Processo nº TC 005.988/2025-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração (em Desestatização)
3. Embargante: Ministério das Comunicações
4. Unidade: Ministério das Comunicações
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: não atuou
8. Representação legal: Rogério Telles Correia das Neves, Daniela Perez Fernandez Ravena e Priscilla Rolim de Almeida, Advogados da União (SUB-EX/CGU/AGU)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela União (Ministério das Comunicações) contra o Acórdão 1.229/2026-Plenário, por meio do qual o Tribunal reconheceu a ausência de óbices à realização das licitações do lote piloto de outorgas de radiodifusão e, no que interessa à embargante, expediu determinações dirigidas ao Ministério das Comunicações nos itens 9.1.1 e 9.1.2,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 287 do Regimento Interno do TCU e diante das razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar conhecimento deste acórdão à embargante, encaminhando-lhe cópia do voto que fundamenta esta decisão, onde estão esclarecidos os fundamentos para a rejeição de seus requerimentos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2043-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.235/2026-7
Natureza: Representação

Unidade: Coordenação Geral de Recursos Logísticos – Ministério do Trabalho e Emprego

Representante: Escala Comunicação & Marketing Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. CONCORRÊNCIA. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONDUÇÃO DO CERTAME. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA NOTAS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA. AUSÊNCIA DE REAVALIAÇÃO OBRIGATÓRIA DOS QUESITOS COM DIFERENÇA SUPERIOR A 20% ENTRE A MAIOR E A MENOR PONTUAÇÃO. RISCO DE DIRECIONAMENTO DO CERTAME. CONHECIMENTO. CARACTERIZAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO PERIGO DA DEMORA E DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. AFASTAMENTO DO PERIGO DA DEMORA REVERSO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. OITIVA. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE DELIBERAÇÕES. REFERENDO DA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AUSÊNCIA DE NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA DA MATÉRIA. DETERMINAÇÃO PARA O RETORNO DE FASE DO CERTAME E ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA. RECOMENDAÇÃO À SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. COMUNICAÇÕES.

Nas licitações de serviços de publicidade, processadas mediante critério de julgamento por melhor técnica, a pontuação atribuída pela comissão a cada quesito técnico constante do edital deverá ser justificada de maneira adequada, suficiente e específica, considerando o atendimento ou não, pela licitante, a cada aspecto a ser avaliado dentro do quesito, além dos motivos que levaram à redução da nota, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 50 da Lei 9.784/1999.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução de mérito elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 35-37):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 90001/2025, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Logísticos - Ministério do Trabalho, com valor estimado de R\$ 19.094.123,00, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse (peça 5, p. 1).*



2. *A Concorrência em análise é regida Lei 12.232/2010, e de forma complementar, Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).*

HISTÓRICO

3. *O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:*
- a) não houve justificativas suficientes nem análise individualizada por cada integrante da subcomissão técnica para as notas atribuídas às propostas, tendo sido utilizadas manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, em desacordo com o edital e com a exigência de fundamentação escrita do julgamento técnico; e*
 - b) não foi realizada a reavaliação obrigatória dos quesitos em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão, nem houve registro formal, em ata, das razões para manutenção dessas notas.*
4. *Em instrução anterior (peça 15), o auditor responsável pelo exame do feito considerou presentes os requisitos de admissibilidade, propondo o conhecimento da representação. Quanto à medida cautelar pleiteada, concluiu pela presença dos pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica, bem como da ausência do perigo da demora reverso, sugerindo pelo deferimento do pedido. Ao final, propôs a oitiva e a construção participativa das deliberações do órgão contratante.*
5. *A proposta contou com a anuência do corpo diretivo da AudContratações (peças 16-17), e, mediante Despacho (peça 18), o ministro-relator Jorge Oliviera deferiu a medida cautelar e autorizou as medidas processuais sugeridas por esta Unidade Técnica.*
6. *Em cumprimento ao Despacho, foram expedidos os ofícios anexados às peças 19 e 20, e, mediante o Acórdão 1079/2026-TCU-Plenário, ministro-relator Jorge Oliveira, este Tribunal referendou a medida cautelar adotada pelo Relator.*
7. *A Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego se manifestou mediante expedientes anexados às peças 28-31.*
8. *Cumprir registrar a publicação, no Diário Oficial da União, em 28/4/2026, do Aviso de Suspensão da Concorrência 90001/2025, conduzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (peça 30, p. 49), em cumprimento à determinação contida no Acórdão acima mencionado.*
9. *Promovida a oitiva quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

10. *Foram encaminhados em 23/4/2026 e 5/5/2026 ofícios de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peças 19, 20 e 26) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 28-31. Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 34.3.a da instrução: ausência de justificativas suficientes e específicas para as notas atribuídas às propostas técnicas, com a utilização de manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, em desacordo com o art. 50 da Lei 9.784/1999, o art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010, bem como os itens 12.2.1.1 a 12.2.1.4, 23.2.6, alíneas ‘c’ e ‘f’, e 23.2.7 do edital;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 30):

- a) *o Ministério alega a existência da regularidade do julgamento das propostas técnicas, da observância aos critérios editalícios e da adequada motivação das pontuações atribuídas e transcreve excerto da manifestação técnica apresentada pela Subcomissão Técnica (peça 30, p. 4):*

O julgamento das propostas técnicas foi realizado em estrita observância aos critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório, notadamente aqueles relativos ao Raciocínio Básico, à Estratégia de Comunicação Publicitária, à Ideia Criativa e à Estratégia de Mídia e Não Mídia. As propostas foram avaliadas quanto à sua aderência ao briefing, à compreensão do problema de comunicação, à consistência do diagnóstico, à coerência estratégica, à qualidade da solução criativa, à adequação das peças aos públicos-alvo, à articulação entre conceito e execução e à viabilidade das soluções apresentadas.

A avaliação, por sua natureza, envolveu juízo técnico especializado sobre elementos qualitativos, estratégicos e criativos, não se restringindo a operação mecânica, mas exigindo análise integrada das propostas e comparação entre as soluções apresentadas. Nesse contexto, a

atuação da Subcomissão Técnica observou rigorosamente a lógica colegiada inerente a esse tipo de julgamento.

As pontuações foram atribuídas individualmente pelos avaliadores, refletindo percepções técnicas autônomas, e posteriormente consolidadas em manifestação conjunta, representativa da síntese do entendimento técnico do colegiado.

A motivação consolidada não afasta a individualidade das avaliações, mas a complementa, na medida em que as notas individuais materializam a análise específica de cada proposta, enquanto a manifestação colegiada expressa a conclusão técnica global acerca do desempenho das licitantes.

A consolidação das justificativas decorre, ainda, da natureza comparativa do julgamento técnico, no qual a pontuação não resulta da mera presença de elementos formais, mas da qualidade, profundidade, coerência e integração dos componentes apresentados.

Cumprir destacar, ademais, que o próprio Tribunal de Contas da União, em manifestação OFÍCIO 14742/2026-TCU/Seproc, já constante dos autos, reconheceu a suficiência do conjunto de informações e justificativas apresentadas para a compreensão do julgamento técnico realizado, não tendo identificado necessidade de aprofundamentos adicionais quanto à motivação das pontuações atribuídas.

b) *transcreve trecho do Ofício 14742/2026-TCU/Seproc, que diz (peça 30, p. 4):*

no que tange à alegação da representante, de que haveria ilegalidade na ausência de justificativas individualizadas por membro da subcomissão técnica, concordo com a AudContratações, no sentido de que a exigência da Lei 12.232/2010 é apenas de que haja análise individualizada das propostas e dos quesitos das licitantes, mas não de que cada membro da subcomissão produza justificativa autônoma para cada nota. A justificativa é prerrogativa da subcomissão técnica, órgão colegiado de julgamento, conforme já analisado em precedente deste Tribunal (Acórdão 742/2023-Plenário, relator: Ministro Aroldo Cedraz). Assim, não se verifica irregularidade quanto a este ponto.

c) *alega, ao final, que restou evidenciada a regularidade do procedimento adotado, não havendo qualquer ilegalidade ou vício a ser sanado no âmbito do julgamento técnico realizado (peça 30, p. 4).*

Análise:

11. *No que se refere ao item 34.3.a da instrução, relativo à ausência de justificativas suficientes e específicas para as notas atribuídas às propostas técnicas, com a utilização de manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, verifica-se que os esclarecimentos encaminhados pelo Ministério do Trabalho e Emprego não se mostram suficientes para afastar os indícios de irregularidade apontados pela unidade técnica e acolhidos, em juízo preliminar, pelo relator.*
12. *A oitiva determinada nos autos não tinha por finalidade rediscutir, em abstrato, a possibilidade de a subcomissão técnica atuar como órgão colegiado, tampouco exigir que cada membro elaborasse justificativa autônoma e apartada para cada nota atribuída. Esse ponto, inclusive, foi expressamente delimitado no despacho cautelar, no qual se consignou que a Lei 12.232/2010 exige análise individualizada das propostas e dos quesitos das licitantes, mas não impõe que cada integrante da subcomissão produza justificativa própria para cada nota, sendo a justificativa prerrogativa do órgão colegiado de julgamento, conforme orientação extraída do Acórdão 742/2023-TCU-Plenário.*
13. *A irregularidade remanescente, portanto, é diversa e mais específica: consiste na insuficiência material das justificativas efetivamente apresentadas para fundamentar as pontuações atribuídas às propostas técnicas.*
14. *Conforme registrado pela AudContratações na instrução anterior, a representante alegou que as notas foram acompanhadas de comentários genéricos, agrupados e incapazes de revelar, de modo objetivo, as razões concretas que levaram à pontuação atribuída em cada quesito e subquesito, em prejuízo da transparência do julgamento e do exercício do contraditório na via recursal.*
15. *Esta Unidade Técnica também destacou que os critérios previstos no edital eram minuciosos, contemplando diversos aspectos específicos de avaliação, mas teriam sido reduzidos, na prática, a observações vagas, como referências genéricas a ‘pouca sinergia com o tema’, sem demonstração de quais elementos da proposta efetivamente descumpriram cada parâmetro editalício.*
16. *Essa distinção é essencial para a adequada apreciação da matéria.*
17. *Não se está a afirmar, neste ponto, que a subcomissão técnica deveria ter produzido três manifestações separadas, uma para cada avaliador, nem que seria inválida a existência de justificativa consolidada. O que*

se verifica é que a justificativa consolidada, ainda que admissível em tese, deve ser suficientemente clara, congruente e específica para permitir a compreensão da relação entre os critérios editalícios e as notas atribuídas. A motivação colegiada não pode servir de pretexto para a apresentação de fórmulas padronizadas ou assertivas abstratas, especialmente em certame do tipo melhor técnica, no qual a pontuação técnica constitui o elemento determinante para a classificação das licitantes.

18. *O Ministério, em sua resposta, sustenta que ‘o julgamento das propostas observou rigorosamente os critérios editalícios, com avaliação técnica especializada, de natureza qualitativa e colegiada’, afirmando que o modelo adotado, com notas individualizadas e justificativa consolidada, estaria em conformidade com entendimento do Tribunal de Contas da União. A unidade jurisdicionada também transcreve manifestação da subcomissão técnica segundo a qual as propostas teriam sido avaliadas quanto à aderência ao briefing, à compreensão do problema de comunicação, à consistência do diagnóstico, à coerência estratégica, à qualidade da solução criativa, à adequação das peças aos públicos-alvo, à articulação entre conceito e execução e à viabilidade das soluções apresentadas.*
19. *Ocorre que tais afirmações, embora descrevam genericamente a natureza do julgamento técnico em publicidade, não demonstram que, no caso concreto, as justificativas lançadas nas planilhas e atas tenham enfrentado os critérios específicos previstos no edital. A resposta do MTE permanece no plano abstrato: afirma que houve avaliação técnica especializada, que os avaliadores atribuíram notas individualmente e que a manifestação consolidada representaria a síntese do entendimento do colegiado. Todavia, não aponta, de forma objetiva, em quais trechos das justificativas originárias teriam sido indicados os elementos concretos de cada proposta que justificaram as perdas de pontuação em cada subquesto.*
20. *Essa lacuna é relevante porque, conforme consignado no despacho cautelar, o julgamento das propostas técnicas teria reduzido o conjunto analítico previsto nos subitens 12.2.1.1, relativo ao Raciocínio Básico, 12.2.1.2, relativo à Estratégia de Comunicação Publicitária, e 12.2.1.3, relativo à Ideia Criativa, a ‘fórmulas genéricas, sem indicação minimamente específica de quais critérios foram considerados atendidos, parcialmente atendidos ou descumpridos em cada proposta’. O relator também destacou que a exigência de fundamentação decorre não apenas do edital, mas do princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 50 da Lei 9.784/1999.*
21. *A manifestação ministerial não supera essa constatação. Ao contrário, ao reproduzir argumentos genéricos sobre a natureza qualitativa, comparativa e criativa da avaliação, acaba por confirmar que não houve enfrentamento pormenorizado dos critérios editalícios. É certo que a avaliação de propostas de publicidade envolve margem de apreciação técnica e elementos de subjetividade, sobretudo quanto à criatividade, aderência estratégica e impacto comunicacional, contudo, justamente por essa razão, a motivação deve ser mais cuidadosa, e não menos exigente.*
22. *A subjetividade técnica não dispensa fundamentação. Ao contrário. Exige que a Administração demonstre de forma compreensível por motivo de determinada proposta ter sido considerada superior ou inferior em relação aos parâmetros previamente estabelecidos.*
23. *Também não procede eventual tentativa de equiparar fundamentação sucinta à fundamentação genérica. A motivação do ato administrativo não precisa ser prolixa nem exauriente, mas deve ser suficiente para revelar o itinerário lógico seguido pela Administração. No caso concreto, a irregularidade não decorre de as justificativas serem breves, mas de não permitirem aferir, com a necessária segurança, quais critérios editalícios foram efetivamente considerados, quais foram atendidos de forma satisfatória, quais foram parcialmente atendidos e quais teriam justificado a redução das notas. Em licitação de melhor técnica, não basta afirmar que determinada proposta apresentou menor coerência, menor originalidade ou menor aderência ao conceito; é necessário indicar minimamente quais elementos da proposta conduziram a essa conclusão.*
24. *A resposta do Ministério também procura sustentar que a motivação consolidada ‘não afasta a individualidade das avaliações’, porque as notas individuais materializariam a análise específica de cada proposta, enquanto a manifestação colegiada expressaria a conclusão técnica global acerca do desempenho das licitantes. Essa linha argumentativa, entretanto, não resolve o problema identificado. As notas, isoladamente, não suprem a motivação; elas apenas indicam o resultado numérico do julgamento. A exigência de motivação escrita tem justamente a função de explicar a razão da nota, permitindo o controle administrativo, o controle externo e o exercício efetivo do contraditório pelos licitantes.*
25. *A instrução inicial foi cuidadosa ao distinguir duas teses: a primeira, relativa à suposta necessidade de justificativas autônomas por cada membro da subcomissão, foi considerada menos consistente diante do*

Acórdão 742/2023-TCU-Plenário e da redação do edital.

26. *A segunda, relativa à insuficiência das justificativas efetivamente produzidas, foi considerada juridicamente plausível, por haver elementos indicativos de que os critérios editalícios de julgamento técnico não foram explicitamente enfrentados nas razões lançadas em ata e planilhas. Foi exatamente essa segunda irregularidade que ensejou a oitiva: ausência de justificativas suficientes e específicas para as notas atribuídas, com manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, em desacordo com o art. 50 da Lei 9.784/1999, o art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010, e os itens 12.2.1.1 a 12.2.1.4, 23.2.6, alíneas 'c' e 'f', e 23.2.7 do edital.*
27. *A manifestação do MTE, portanto, incorre em desvio argumentativo ao se concentrar na tese já afastada pela unidade técnica e pelo relator — inexistência de obrigação de justificativa individual por avaliador —, sem demonstrar que as justificativas consolidadas efetivamente atendiam ao grau de especificidade exigido pelo edital. A resposta administrativa afirma a regularidade do procedimento, mas não comprova a correspondência entre os critérios minuciosos do instrumento convocatório e as razões concretamente utilizadas para atribuir as notas. Com isso, não afasta a impropriedade central indicada na instrução.*
28. *A tentativa de invocar o Acórdão 742/2023-TCU-Plenário também não conduz à conclusão pretendida pela Unidade Jurisdicionada. O precedente pode ser utilizado para afastar a exigência de justificativas autônomas por cada membro da subcomissão, mas não autoriza a aceitação de motivação genérica ou insuficiente. Ao contrário, a lógica do precedente reforça a necessidade de que o julgamento técnico seja transparente e motivado, ainda que a justificativa seja apresentada pelo colegiado. A atuação colegiada da subcomissão não elimina a obrigação de motivar adequadamente o julgamento, nem reduz o grau de controle sobre a aderência das pontuações aos critérios do edital.*
29. *Em consequência, os esclarecimentos apresentados pelo MTE não infirmam os fundamentos que ensejaram a oitiva. A unidade jurisdicionada não demonstrou que as planilhas e atas continham motivação explícita, clara e congruente para cada nota atribuída; não apontou a correspondência entre os critérios editalícios e os fundamentos concretos das pontuações; e não afastou a conclusão preliminar de que as justificativas empregadas foram genéricas, agrupadas e insuficientes.*
30. *Assim, deve ser mantida a irregularidade relativa ao item 34.3.a da instrução anterior, por afronta ao art. 50 da Lei 9.784/1999, ao art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010, e aos itens 12.2.1.1 a 12.2.1.4, 23.2.6, alíneas 'c' e 'f', e 23.2.7 do edital.*

Item 34.3.b da instrução: ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos das propostas técnicas em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão, em desacordo com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, com os princípios do julgamento objetivo e de vinculação ao edital, além do § 1º do art. 6º da Lei 12.232/2010 e o art. 29, III, da Instrução Normativa Secom 1/2023;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade (peça 30):

- a) *o Ministério reconhece que, nos casos em que foram verificadas diferenças superiores a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída, as justificativas poderiam, à época da análise, ter sido apresentadas com maior nível de detalhamento. Tal circunstância, contudo, não compromete a validade do julgamento realizado, nem evidencia inconsistência técnica, tratando-se de aspecto formal passível de complementação, sem qualquer reflexo material sobre o resultado do certame (peça 30, p. 5);*
- b) *as variações observadas decorrem da própria natureza do julgamento técnico em publicidade, no qual é legítima a existência de diferentes percepções entre avaliadores quanto a elementos criativos, estratégicos e comunicacionais. Importante destacar, entretanto, que a análise do conjunto das pontuações evidencia que tais variações não se distribuíram de forma generalizada entre as licitantes. Ao contrário, verifica-se que as propostas classificadas apresentaram elevado grau de uniformidade técnica nas avaliações, refletido na consistência das pontuações finais obtidas, conforme demonstrado no resultado consolidado do certame (peça 30, p. 5):*

Ordem de Classificação	Agência	Pontuação	Situação
1º lugar	MENE E PORTELLA	92,47	Classificada
2º lugar	RENCA Agência de Comunicação	88,94	Classificada

<i>Ordem de Classificação</i>	<i>Agência</i>	<i>Pontuação</i>	<i>Situação</i>
3º lugar	DEBRITO BRASIL	87,91	Classificada
4º lugar	CALYA/Y2 Propaganda	81,51	Classificada
5º lugar	OCTOPUS Comunicação	79,94	Classificada
6º lugar	PUXE Comunicação	73,94	Desclassificada
7º lugar	ESCALA Comunicação	68,14	Desclassificada

- c) as licitantes classificadas apresentaram desempenho técnico consistente e relativamente homogêneo, com pontuações agrupadas em faixa elevada, evidenciando convergência de avaliação entre os membros da Subcomissão Técnica. A discrepância mais relevante de pontuação e eventual maior sensibilidade a variações entre avaliadores concentrou-se justamente na proposta da licitante reclamante, a qual apresentou desempenho técnico inferior e menor consistência estrutural, o que naturalmente amplia a margem de diferenciação na percepção técnica dos avaliadores;
- d) em caráter complementar e de reforço à transparência, apresentam-se as seguintes justificativas técnicas objetivas: d.1) Raciocínio Básico Propostas mais bem avaliadas demonstraram compreensão aprofundada do problema de comunicação. A proposta da reclamante apresentou diagnóstico mais superficial e menor articulação entre problema e solução. d.2) Estratégia de Comunicação Publicitária As propostas superiores apresentaram estratégias consistentes e bem estruturadas. A reclamante evidenciou fragilidade na coerência entre diagnóstico e proposição estratégica. d.3) Ideia Criativa As propostas mais bem classificadas apresentaram maior originalidade e impacto comunicacional. A reclamante apresentou solução menos inovadora e com menor aderência ao conceito. d.4) Estratégia de Mídia e Não Mídia As propostas superiores demonstraram planejamento de mídia mais racional e integrado;
- e) a reclamante apresentou inconsistências na distribuição e menor alinhamento estratégico. A reanálise técnica evidencia que eventual detalhamento adicional ou reavaliação dos quesitos com variação superior a 20% não possui potencial material para alterar a classificação final, uma vez que a diferença decorre do desempenho técnico global das propostas;
- f) a divergência pontual entre notas não constitui fator determinante do resultado, que se fundamenta na superioridade técnica das propostas mais bem classificadas e na menor aderência da proposta da reclamante aos requisitos do edital. Dessa forma, o julgamento técnico permanece íntegro sob os aspectos metodológico, avaliativo e classificatório, sendo a presente complementação suficiente para fins de esclarecimento, sem qualquer repercussão sobre o resultado do certame;
- g) com o objetivo de afastar, de forma definitiva, qualquer alegação de prejuízo material decorrente das pontuações atribuídas, procedeu-se à simulação de cenário hipotético considerando a atribuição das notas máximas obtidas pela própria licitante reclamante em cada quesito avaliado, abrangendo tanto o Envelope nº 1 quanto o Envelope nº 3 (peça 30, p. 6);
- h) a partir dessa metodologia — que, inclusive, supera o padrão real de avaliação ao desconsiderar eventuais fragilidades pontuais da proposta — foi possível apurar que a pontuação final da licitante alcançaria aproximadamente 83 pontos. Ainda que se admita tal cenário como válido (o que se faz apenas por argumentação), verifica-se que a referida pontuação não seria suficiente para alterar o resultado do certame, uma vez que posicionaria a licitante, no máximo, na 4ª colocação, permanecendo, portanto, fora das primeiras posições classificatórias (peça 30, p. 6);
- i) esse exercício demonstra, de forma objetiva, que mesmo a adoção de um critério extremamente favorável à licitante reclamante, consistente na consideração de seus melhores desempenhos em cada quesito, não possui aptidão para modificar a ordem de classificação final. Dessa forma, resta evidenciado que eventuais questionamentos quanto às notas atribuídas não possuem relevância material, tampouco capacidade de gerar qualquer efeito prático sobre o resultado da concorrência, reforçando a conclusão de que o julgamento técnico realizado permanece hígido, estável e insuscetível de revisão sob esse aspecto (peça 30, p. 7);
- j) conforme já demonstrado no item anterior, mesmo em cenário hipotético absolutamente favorável à licitante reclamante, com a atribuição das maiores notas por ela obtidas em cada quesito, sua pontuação final



alcançaria aproximadamente 84 pontos, o que a posicionaria, no máximo, na 4ª colocação. Tal constatação é objetiva e suficiente para evidenciar que nenhuma das alegações relacionadas ao julgamento técnico possui aptidão para alterar o resultado do certame, afastando, de plano, qualquer tese de prejuízo material. Superado esse ponto, apenas para fins argumentativos, verifica-se que a pretensão da licitante também esbarra em óbice ainda mais grave: sua regular desclassificação no certame, decorrente de vício material insanável na documentação apresentada. Importa destacar que não se está diante de falha periférica, ambiguidade interpretativa ou mero desacordo quanto à avaliação técnica. O que se verificou, no caso concreto, foi a apresentação de documentação incompatível entre os invólucros exigidos pelo edital, comprometendo diretamente a correlação segura de autoria, elemento estruturante do modelo de licitação previsto na Lei 12.232/2010. A insistência da licitante em deslocar o debate para aspectos secundários do julgamento técnico, ignorando a irregularidade documental que ensejou sua desclassificação, revela estratégia processual que não enfrenta o núcleo do problema identificado no certame, limitando-se a questionamentos incapazes de produzir qualquer efeito prático sobre o resultado (peça 30, p. 7); e

- k) após transcrever trechos do parecer que desclassificou a representante, acrescenta que a representante além de não ter alcançado desempenho técnico suficiente para alterar sua posição no certame, foi validamente excluída do procedimento por descumprimento de requisito essencial do edital. Assim, as alegações apresentadas não se mostram aptas a infirmar os atos administrativos praticados, revelando-se incapazes de superar tanto o critério técnico quanto o vício documental identificado, razão pela qual não há qualquer fundamento jurídico ou fático que justifique a revisão do julgamento ou a anulação do certame (peça 30, p. 7).

Considerações finais da Unidade Jurisdicionada (peça 30):

- a) alega que o procedimento licitatório em questão foi conduzido com estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório, a isonomia, o julgamento objetivo e a segurança jurídica e que eventuais fragilidades formais inicialmente apontadas foram devidamente enfrentadas e integralmente saneadas, com a apresentação de justificativas técnicas suficientes, claras e compatíveis com a natureza do julgamento, não havendo qualquer prejuízo à compreensão das notas atribuídas ou à lisura do processo avaliativo (peça 30, p. 9);
- b) defende que o julgamento técnico permaneceu íntegro e coerente, que não houve irregularidade quanto à motivação das pontuações, que eventuais variações de notas não tiveram impacto material sobre o resultado e que a licitante reclamante, além de não alcançar classificação suficiente, foi regularmente desclassificada por vício material insanável, devidamente apurado e confirmado em todas as instâncias administrativas (peça 30, p. 10);
- c) explica que procedimentos licitatórios dessa natureza — especialmente no âmbito de contratações de serviços de comunicação — envolvem elevado grau de complexidade técnica e procedimental, sendo frequentemente acompanhados de múltiplas impugnações, recursos e questionamentos que, embora legítimos no exercício do direito de petição, acabam por tensionar o regular andamento do certame e postergar sua conclusão. Nesse contexto, a atuação desta Administração pautou-se, em todo momento, pela cautela, pela transparência e pelo rigor técnico, buscando assegurar não apenas a conformidade formal do procedimento, mas, sobretudo, a seleção da proposta mais vantajosa, sem prejuízo da ampla participação e do contraditório (peça 30, p. 10); e
- d) por fim, afirma que eventual não continuidade do certame implicará prejuízos concretos à implementação das ações institucionais do Ministério, especialmente aquelas diretamente relacionadas à sua atividade finalística, comprometendo a efetividade da comunicação pública e a adequada execução de políticas públicas, com impactos diretos sobre o interesse público. Dessa forma, a preservação do certame, nos moldes em que foi conduzido e devidamente saneado, mostra-se medida não apenas juridicamente adequada, mas também necessária à continuidade das ações estratégicas do órgão (peça 30, p. 10).

Análise:

31. No que se refere ao item 34.3.b da instrução anterior, relativo à ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos das propostas técnicas em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão, os esclarecimentos apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego também não são aptos a afastar a irregularidade.
32. A controvérsia, neste ponto, é ainda mais objetiva, pois não se limita à suficiência da motivação ou à intensidade do controle sobre juízos técnicos. Trata-se de verificar se a Administração observou regra procedimental expressa do edital, que determinava a reavaliação das pontuações sempre que constatada

- diferença superior a 20% da pontuação máxima do respectivo quesito ou subquesito.
33. *Conforme registrado no despacho cautelar, o item 12.3.4 do edital previa que a subcomissão técnica deveria reavaliar a pontuação atribuída a quesito ou subquesito sempre que a diferença entre a maior e a menor nota fosse superior a 20% da pontuação máxima do respectivo item. Além disso, o item 12.3.4.1 estabelecia que, caso a diferença persistisse após a reavaliação, os membros autores das pontuações destoantes deveriam registrar em ata as razões que os levaram a mantê-las. O relator consignou, ainda, que as planilhas apresentadas na inicial indicavam diferenças superiores ao limite previsto, chegando a discrepâncias expressivas em relação à pontuação máxima, razão pela qual reconheceu a plausibilidade jurídica da alegação.*
 34. *A representante, por sua vez, apontou que o edital determinava a reavaliação ‘com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas, em conformidade com os critérios objetivos previstos neste Edital’, e sustentou que, caso persistisse a diferença superior a 20%, os autores das notas destoantes deveriam registrar em ata as razões da manutenção da pontuação. Também invocou o art. 29, inciso III, da Instrução Normativa - Secom 1/2023, segundo o qual, se persistir a diferença após a reavaliação do quesito ou subquesito, os autores das pontuações devem registrar em ata as razões que os levaram a manter a pontuação atribuída, ata essa assinada por todos os membros da subcomissão técnica e incorporada ao processo licitatório.*
 35. *Em sua resposta, o MTE não demonstra que esse procedimento foi efetivamente observado. A Unidade Jurisdicionada sustenta que as variações superiores a 20% seriam inerentes ao julgamento técnico em comunicação e que não teriam impactado o resultado do certame. Além disso, a subcomissão técnica reconhece expressamente que, ‘nos casos em que foram verificadas diferenças superiores a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída, as justificativas poderiam, à época da análise, ter sido apresentadas com maior nível de detalhamento’, mas afirma que tal circunstância não comprometeria a validade do julgamento realizado, por se tratar de aspecto formal passível de complementação, sem reflexo material sobre o resultado.*
 36. *Esse reconhecimento é relevante. Ao admitir a existência de casos com diferenças superiores a 20% e a insuficiência do detalhamento das justificativas à época da análise, a própria subcomissão confirma a ocorrência da situação que acionava o dever procedimental previsto no edital. A questão, portanto, não é saber se divergências entre avaliadores podem ocorrer em avaliações técnicas de publicidade — evidentemente podem —, mas sim se, uma vez constatadas divergências acima do limite objetivo fixado no edital, a Administração cumpriu o dever de reavaliar os quesitos e, persistindo a discrepância, registrar formalmente em ata as razões da manutenção das notas destoantes.*
 37. *A resposta ministerial não comprova a realização da reavaliação no momento devido, nem apresenta ata contemporânea ao julgamento contendo as razões dos membros responsáveis pelas pontuações destoantes.*
 38. *O que se apresenta é uma justificativa posterior, produzida após a provocação do Tribunal, com afirmações gerais sobre a natureza técnica da avaliação e sobre a alegada ausência de impacto no resultado. Essa complementação extemporânea não equivale ao procedimento previsto no edital. A regra editalícia não autorizava que a reavaliação fosse substituída, posteriormente, por explicações gerais da subcomissão; exigia reexame da pontuação quando verificado o desvio superior a 20% e registro formal das razões de manutenção, caso a divergência persistisse.*
 39. *Além disso, não se trata de defender a representante, nem de buscar a majoração artificial de sua pontuação, mas de assegurar o cumprimento das regras estabelecidas pela própria Administração para condução do julgamento técnico. A vinculação ao edital impõe que a Administração observe as regras que ela mesma definiu, especialmente aquelas destinadas a conferir maior objetividade, transparência e controle ao julgamento. O mecanismo de reavaliação previsto nos itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do Edital tinha função própria: mitigar distorções relevantes entre avaliadores, reduzir o risco de subjetivismo excessivo e obrigar os julgadores a explicitar as razões da manutenção de notas muito discrepantes.*
 40. *A alegação de que a reavaliação não alteraria o resultado tampouco afasta a irregularidade. Em primeiro lugar, porque o cumprimento de regra editalícia objetiva não está condicionado à demonstração prévia de alteração da classificação final. A violação de regra de julgamento, por si só, compromete a regularidade do procedimento, sobretudo quando essa regra foi concebida para assegurar a objetividade e a motivação das avaliações técnicas. Em segundo lugar, porque admitir que a Administração deixe de cumprir etapa obrigatória do edital com fundamento em juízo posterior de ausência de impacto equivaleria a relativizar indevidamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.*

41. *O MTE também apresentou simulação de cenário hipotético em que a licitante reclamante receberia as maiores notas obtidas em cada quesito, concluindo que sua pontuação final alcançaria aproximadamente 83 ou 84 pontos e a manteria apenas na quarta colocação, sem alteração do resultado. Essa simulação, contudo, não enfrenta o vício procedimental apontado. Ainda que se admita que a classificação final não fosse alterada em cenário favorável à representante, tal circunstância não demonstra que a reavaliação obrigatória foi realizada, nem que foram registradas em ata as razões para manutenção das notas discrepantes.*
42. *A simulação também parte de uma premissa inadequada para o exame da legalidade.*
43. *O controle exercido pelo Tribunal não se limita a verificar se a representante passaria ou não a ocupar posição superior no certame, mas sim se o julgamento das propostas técnicas observou as normas legais, infralegais e editalícias aplicáveis. O interesse público tutelado pelo controle externo não se confunde com o interesse subjetivo da licitante representante. Ainda que a irregularidade não produzisse, ao final, a contratação da representante, ela poderia comprometer a confiabilidade do julgamento técnico, a transparência do processo e a legitimidade da classificação das propostas.*
44. *A tentativa de caracterizar o vício como meramente formal também não merece acolhida. A exigência de reavaliação em caso de divergência superior a 20% não constitui formalidade vazia. Trata-se de mecanismo de controle interno do julgamento técnico, previsto expressamente no edital e em norma setorial, destinado a assegurar coerência mínima entre as avaliações individuais e a permitir que discrepâncias relevantes sejam justificadas de modo transparente. Em licitação de publicidade, na qual há natural carga de subjetividade na apreciação das propostas, esse mecanismo assume especial relevância para preservar a objetividade possível do julgamento.*
45. *Também não se sustenta a afirmação de que divergências entre avaliadores seriam, por si só, legítimas e suficientes para afastar a irregularidade. A existência de diferentes percepções técnicas é compatível com o julgamento de propostas de publicidade, mas o próprio edital estabeleceu um limite objetivo a partir do qual tais diferenças deveriam ser reexaminadas. Portanto, a legitimidade abstrata da divergência não dispensa o cumprimento do procedimento previsto para controlá-la. O edital não proibiu divergências superiores a 20%; ele determinou que, quando ocorressem, fossem objeto de reavaliação e, se mantidas, de justificativa formal em ata.*
46. *A resposta do MTE, ao afirmar que as divergências decorreriam da menor consistência estrutural da proposta da reclamante e da maior sensibilidade a variações entre avaliadores, também não afasta a irregularidade. Ainda que essa explicação pudesse justificar, em tese, a manutenção de notas distintas, ela deveria ter sido apresentada no momento próprio, após a reavaliação determinada pelo edital, com registro formal das razões dos avaliadores responsáveis pelas notas destoantes. A justificativa posterior, formulada em termos gerais, não substitui o dever procedimental descumprido.*
47. *Nesse ponto, convém destacar que a própria manifestação técnica transcrita pelo Ministério apresenta justificativas complementares extremamente sintéticas, afirmando, por exemplo, que as propostas mais bem avaliadas demonstraram compreensão aprofundada do problema de comunicação, estratégias consistentes, maior originalidade e planejamento de mídia mais racional, enquanto a proposta da reclamante teria apresentado diagnóstico mais superficial, fragilidade na coerência entre diagnóstico e proposição estratégica, solução menos inovadora e inconsistências na distribuição.*
48. *Tais afirmações, além de posteriores, permanecem genéricas e não evidenciam a realização da reavaliação obrigatória dos quesitos específicos em que houve divergência superior a 20%. Elas não identificam, para cada subquesito afetado, quais notas foram reavaliadas, quais avaliadores mantiveram pontuações destoantes, quais razões concretas justificaram a manutenção das diferenças e se tais razões foram registradas em ata, como exigiam o edital e a Instrução Normativa - Secom 1/2023. Desse modo, ainda que fossem consideradas como tentativa de complementação da motivação, não seriam suficientes para demonstrar o cumprimento do procedimento originalmente exigido.*
49. *A irregularidade, portanto, permanece caracterizada. A Administração reconhece a existência de variações superiores a 20%, admite que as justificativas poderiam ter sido mais detalhadas à época da análise e não apresenta comprovação de que tenha realizado a reavaliação obrigatória prevista no edital nem de que tenha registrado em ata as razões para manutenção das notas discrepantes. A ausência dessa documentação é incompatível com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do instrumento convocatório e compromete os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao edital.*
50. *A conclusão não se altera em razão da desclassificação da representante por suposto vício material nos*

invólucros, argumento também invocado pelo Ministério em sua resposta. A eventual desclassificação da licitante não torna irrelevante o exame da regularidade do julgamento técnico, pois a oitiva determinada pelo Tribunal envolve a legalidade do procedimento adotado pela subcomissão técnica em relação às propostas e às notas atribuídas. O controle da observância das regras de julgamento transcende a situação individual da representante e interessa à higidez do certame como um todo, especialmente diante de licitação com valor estimado de R\$ 19.094.123,00 e critério de julgamento melhor técnica.

51. Assim, os esclarecimentos apresentados pelo Ministério do Trabalho e Emprego não afastam a irregularidade objeto do item 34.3.b da instrução anterior. A unidade jurisdicionada não comprovou a realização da reavaliação obrigatória dos quesitos com discrepância superior a 20%, não demonstrou a existência de ata contendo as razões dos membros responsáveis pelas notas destoantes e não apresentou justificativa juridicamente apta a afastar a incidência dos itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital. A alegação de ausência de impacto no resultado e a invocação da natureza subjetiva do julgamento técnico não dispensam a Administração do cumprimento das regras procedimentais previamente estabelecidas.
52. Dessa forma, deve ser considerada caracterizada a irregularidade relativa ao item 34.3.b da instrução, por descumprimento dos itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, dos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, do § 1º do art. 6º da Lei 12.232/2010 e do art. 29, inciso III, da Instrução Normativa - Secom 1/2023. Em conjunto, as impropriedades relativas à motivação insuficiente das notas e à ausência de reavaliação obrigatória das discrepâncias superiores a 20% revelam fragilidade relevante no julgamento técnico realizado pela subcomissão, razão pela qual os esclarecimentos apresentados pelo MTE não se mostram aptos a afastar os indícios de irregularidade que fundamentaram a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1079/2026-TCU-Plenário.

1.2. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

- a) Não houve manifestação.

CONCLUSÃO

53. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
54. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1079/2026-TCU-Plenário.
55. Será proposta, portanto, a expedição de **determinação** ao Ministério do Trabalho e Emprego, na forma a ser detalhada na proposta de encaminhamento.
56. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que **não** haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada, uma vez que o Ministério do Trabalho e Emprego não dispõe, atualmente, de nenhum contrato na área de comunicação e que não foi anexado aos autos qualquer documento ou esclarecimento que evidencie a essencialidade da contratação.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

57. Não houve pedido de ingresso aos autos.
58. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
59. Não houve pedido de sustentação oral.
60. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Em virtude do exposto, propõe-se:
 - 61.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
 - 61.2. **no mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**, confirmando o fundamento da medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1079/2026-TCU-Plenário;
 - 61.3. **determinar** à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de quinze dias, promova a anulação da Concorrência 90001/2025 e dos atos subsequentes dele decorrentes, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, em razão das seguintes irregularidades:
 - a) ausência de justificativas suficientes, específicas e pormenorizadas para as notas atribuídas às propostas técnicas, mediante utilização de manifestações genéricas, agrupadas e incapazes de

demonstrar objetivamente os critérios considerados na avaliação das licitantes, em afronta ao art. 50 da Lei 9.784/1999, ao art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010, bem como aos itens 12.2.1.1 a 12.2.1.4, 23.2.6, alíneas 'c' e 'f', e 23.2.7 do edital; e

b) ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos e subquesitos em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão técnica, bem como da ausência de registro formal, em ata, das razões que fundamentaram a manutenção das pontuações divergentes, em desacordo com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, com o art. 6º, § 1º, da Lei 12.232/2010, com o art. 29, inciso III, da Instrução Normativa - Secom 1/2023 e com os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

61.4. **informar** à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

61.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na condução da Concorrência 90001/2025, sob responsabilidade da Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo objeto é a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de ações publicitárias junto a públicos de interesse.

2. O certame, regido pela Lei 12.232/2010 – que dispõe sobre as normas gerais para licitações de serviços de publicidade – e pela Lei 14.133/2021, tem por critério de julgamento a melhor técnica, com valor estimado em R\$ 19.094.123,00. Encontra-se atualmente suspenso, em cumprimento a determinação deste Tribunal.
3. A licitante representante, Escala Comunicação e Marketing Ltda., alegou, em suma, que: i) não houve justificativas suficientes nem análise individualizada por integrante da subcomissão técnica para as notas atribuídas às propostas, tendo sido utilizadas manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, em desacordo com o edital e com a exigência de fundamentação escrita do julgamento técnico; e ii) não foi realizada a reavaliação obrigatória dos quesitos em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão, nem houve registro formal, em ata, das razões para manutenção dessas notas.
4. Por fim, requereu a concessão do pedido de liminar para a imediata suspensão do certame e, no mérito, que a representação fosse julgada procedente, reconhecendo-se a nulidade do julgamento das propostas técnicas realizado pela subcomissão técnica.
5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), em instrução preliminar (peça 15), considerou presente o requisito do perigo da demora, tendo em vista que a licitação se encontrava em andamento, podendo ser concluída brevemente. Entendeu ainda estar afastado o perigo da demora reverso, visto que, apesar de o ministério não possuir, atualmente, contrato na área de comunicação, não há qualquer documento preliminar à concorrência que indique a essencialidade da contratação.
6. A unidade instrutora ainda considerou presente a plausibilidade jurídica em parte das alegações da representante, motivo pelo qual propôs, além do conhecimento da representação, a adoção da medida cautelar pleiteada, com a realização de oitiva do órgão contratante e de construção participativa de deliberações.

7. Por meio de despacho à peça 18, conheci da representação e, acolhendo a proposta da AudContratações, determinei a adoção de medida cautelar para que a Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego suspendesse o andamento da Concorrência 90001/2025 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tivesse sido firmado, se abstinhasse de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte. Adicionalmente, autorizei a realização das medidas processuais sugeridas pela AudContratações.
8. A cautelar foi referendada pelo Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 1.079/2026-Plenário (peça 23).
9. Devidamente notificado, o ministério apresentou resposta à oitiva, além da comprovação de suspensão da concorrência, mediante publicação no Diário Oficial da União em 28/4/2026 (peças 28-31).
10. A AudContratações, após análise da documentação encaminhada, propôs, no mérito, considerar a representação parcialmente procedente, confirmando o fundamento da medida cautelar concedida, além de determinar a anulação da Concorrência 90001/2025 e dos atos subsequentes dela decorrentes, ante a caracterização das irregularidades objeto da oitiva, que teriam comprometido a regularidade do certame.

II

11. Estou de acordo com a proposta da unidade instrutora quanto à procedência parcial da representação, porém diverjo do encaminhamento proposto, pelos motivos que exponho a seguir.
12. O primeiro ponto da oitiva tratou da **ausência de justificativas suficientes e específicas para as notas atribuídas às propostas técnicas das licitantes, com a utilização de manifestações genéricas, agrupadas e sem motivação pormenorizada, em possível desacordo com o art. 50 da Lei 9.784/1999, o art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010, bem como os itens 12.2.1.1 a 12.2.1.4, 23.2.6, alíneas “c” e “f”, e 23.2.7 do edital.**
13. O ministério alegou, em síntese, que: i) houve regularidade no julgamento das propostas técnicas, em observância aos critérios editalícios e à adequada motivação das pontuações atribuídas; ii) a avaliação envolveu juízo técnico especializado sobre elementos qualitativos, estratégicos e criativos, observando rigorosamente a lógica colegiada inerente a esse tipo de julgamento; iii) a motivação consolidada do colegiado não afasta a individualidade das avaliações, mas a complementa; iv) a consolidação das justificativas decorre da natureza comparativa do julgamento técnico, estando de acordo com o entendimento constante de precedente do TCU (Acórdão 742/2023-Plenário) e com o próprio despacho de cautelar, que afastou a irregularidade.
14. Conforme análise da AudContratações, as justificativas apresentadas pelo ministério não lograram afastar a irregularidade apontada.
15. Primeiramente, a oitiva não tratou da possível irregularidade relacionada à falta de análise individualizada, por integrante da subcomissão técnica, das notas atribuídas aos quesitos de pontuação técnica previstos no edital. Essa alegação do representante foi refutada já na primeira instrução da unidade técnica, cuja análise foi corroborada em meu despacho de cautelar, quando reafirmei que a justificativa para as pontuações é prerrogativa da subcomissão técnica, órgão colegiado de julgamento, conforme o citado precedente desta Corte de Contas.
16. O ponto questionado relaciona-se à falta de suficiente motivação, no relatório da subcomissão técnica, quanto à pontuação atribuída aos subquesitos avaliativos previstos no edital – raciocínio básico, estratégia de comunicação publicitária, ideia criativa e estratégia de mídia e não mídia. Para cada um desses subquesitos, deveriam ser avaliados diversos aspectos, conforme especificado no edital (peça 5, p. 14-15):

“12.2.1. ***Quesito 1 - Plano de Comunicação Publicitária***



12.2.1.1. Subquesto 1 - **Raciocínio Básico**

- a) a acuidade demonstrada na análise das características e especificidades do ANUNCIANTE e do contexto de sua atuação;
- b) a pertinência dos aspectos relevantes e significativos apresentados, relativos às necessidades de comunicação publicitária identificadas;
- c) a assertividade demonstrada na análise do desafio de comunicação a ser superado pelo ANUNCIANTE e no entendimento dos objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing.

12.2.1.2. Subquesto 2 - **Estratégia de Comunicação Publicitária**

- a) a adequação do partido temático e do conceito à natureza e às atividades do ANUNCIANTE, bem como ao desafio e aos objetivos de comunicação;
- b) a consistência da argumentação em defesa do partido temático e do conceito;
- c) as possibilidades de interpretações positivas do conceito para a comunicação publicitária do ANUNCIANTE com seus públicos;
- d) a consistência técnica dos pontos centrais da Estratégia de Comunicação Publicitária proposta;
- e) a capacidade da licitante de articular os conhecimentos sobre o ANUNCIANTE, o desafio e os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;
- f) a exequibilidade da Estratégia de Comunicação Publicitária, considerada a verba referencial para investimento.

12.2.1.3. Subquesto 3 - **Ideia Criativa**

- a) o alinhamento da campanha com a Estratégia de Comunicação Publicitária;
- b) a pertinência da solução criativa com a natureza do ANUNCIANTE, com o desafio e com os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;
- c) a adequação das peças publicitárias ao perfil dos segmentos de público-alvo;
- d) a compatibilidade das peças publicitárias com os meios e veículos de divulgação a que se destinam;
- e) a originalidade da solução criativa e a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta;
- f) a clareza e precisão das mensagens e a adequação da linguagem com os públicos-alvo;
- g) a exequibilidade das peças e de todos os elementos propostos, com base na verba referencial para investimento.

12.2.1.4. Subquesto 4 - **Estratégia de Mídia e Não Mídia**

- a) a adequação da Estratégia de Mídia e Não Mídia com as características da ação publicitária, com a verba referencial, o desafio e os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;
- b) a adequação da Estratégia de Mídia e Não Mídia com as características da ação publicitária, com a verba referencial para investimento, o desafio e os objetivos de comunicação estabelecidos no Briefing;
- c) a consistência técnica demonstrada na proposição e defesa da estratégia, da tática e do plano de mídia;
- d) a consistência do conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação dos segmentos de públicos-alvo da campanha publicitária;
- e) a adequação da proposta no uso dos recursos próprios de comunicação do ANUNCIANTE e seu alinhamento com a Estratégia de Mídia e Não Mídia;
- f) o grau de eficiência e a economicidade na utilização da verba referencial para investimento, demonstrados na simulação dos parâmetros de cobertura e frequência.”

17. É possível observar, nas planilhas em que constam as pontuações atribuídas a cada licitante (peça 8), que algumas das justificativas se mostram insuficientes e genéricas, sem detalhamento quanto à análise do atendimento a cada ponto que deveria ser observado em cada subquesto.

Cito como exemplos:

Empresa 2

Quesito 1.4. Estratégia de Mídia e Não-Mídia: “*Tecnicamente sólida, demonstra domínio metodológico*”.

Empresa 3

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: “*Texto sólido, bem estruturado e tecnicamente preciso. Apresenta boa contextualização, contudo, poderia traduzir o diagnóstico em problema de comunicação.*”

Empresa 4



Quesito 1.3. Ideia Criativa: *“Peças impactantes, contudo o desdobramento para versões estáticas compromete o apelo da mensagem”.*

Quesito 1.4. Estratégia de Mídia e Não Mídia: *“Tecnicamente sólida, demonstra domínio metodológico.”*

Empresa 5

Quesito 1.3. Ideia Criativa: *“Campanha com tom afirmativo foi corajosa, mas compromete a seriedade da mensagem.”*

Empresa 6

Quesito 1.4. Estratégia de Mídia e Não Mídia: *“Meios apresentam pouca sinergia com o tema.”*

Empresa 7

Quesito 1.3. Ideia Criativa: *“Peças impactantes e com boa possibilidade de desdobramentos em diferentes meios.”*

18. Como bem pontou a AudContratações (peça 35, p. 4):
- “23. Também não procede eventual tentativa de equiparar fundamentação sucinta à fundamentação genérica. A motivação do ato administrativo não precisa ser prolixa nem exauriente, mas deve ser suficiente para revelar o itinerário lógico seguido pela Administração. No caso concreto, a irregularidade não decorre de as justificativas serem breves, mas de não permitirem aferir, com a necessária segurança, quais critérios editalícios foram efetivamente considerados, quais foram atendidos de forma satisfatória, quais foram parcialmente atendidos e quais teriam justificado a redução das notas. Em licitação de melhor técnica, não basta afirmar que determinada proposta apresentou menor coerência, menor originalidade ou menor aderência ao conceito; é necessário indicar minimamente quais elementos da proposta conduziram a essa conclusão.”
19. É certo que a licitação com critério de julgamento pela melhor técnica em licitações para a contratação de serviços de publicidade envolve certo grau de subjetividade. Todavia, a devida motivação para a pontuação atribuída, que revele, de forma pormenorizada, o atendimento (ainda que parcial) ou o não atendimento dos aspectos a serem observados em cada subquesto é fundamental para conferir maior clareza no julgamento e evitar eventuais direcionamentos indesejados.
20. No caso, por exemplo, do subquesto “Ideia Criativa” – cujas justificativas para a pontuação atribuída foram, na maior parte dos casos, insuficientes –, caberia à subcomissão técnica examinar os diversos aspectos elencados no edital, quais sejam: o alinhamento da campanha com a estratégia de comunicação publicitária, a pertinência da solução criativa com a natureza do anunciante, a adequação da peça publicitária ao público-alvo e com os meios e veículos de divulgação a que se destinam, a originalidade da solução criativa e a multiplicidade de interpretações favoráveis que comporta, a clareza e a precisão das mensagens e adequação da linguagem com o público-alvo e a exequibilidade das peças, com base na peça referencial para investimento.
21. Distante disso foi a análise constante das planilhas acostadas à peça 8, que não abordou, de forma clara e suficiente, se cada licitante atendeu ou não a cada um dos aspectos que compõem a nota do subquesto “Ideia Criativa”, de maneira a justificar adequadamente a nota atribuída. Avaliações como *“Peças impactantes e com boa possibilidade de desdobramentos em diferentes meios”* ou *“Campanha com tom afirmativo foi corajosa, mas compromete a seriedade da mensagem”* não abarcaram todos os pontos que deveriam ter sido observados para o subquesto.
22. Não se está aqui exigindo a elaboração de relatórios prolixos e de extensão desnecessária, mas, sim, de justificativas adequadas, suficientes e específicas para a pontuação atribuída ao subquesto, considerando o atendimento ou não, pela licitante, a cada aspecto a ser avaliado dentro do subquesto, além dos motivos que levaram à redução da nota, em atendimento ao

princípio da motivação dos atos administrativos, previsto no art. 50 da Lei 9.784/1999 e ao art. 11, § 4º, inciso IV, da Lei 12.232/2010.

23. Por outro lado, não se mostra adequada a generalização da irregularidade para todos os subquestos avaliados pela subcomissão. É possível verificar que as justificativas apresentadas para as pontuações referentes aos subquestos “Raciocínio Básico” e “Estratégia de Comunicação Publicitária” se mostraram mais detalhadas e enfrentaram, na maior parte dos casos, os aspectos que compõem o subquesto. Cito como exemplos:

Empresa 1

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: *“A licitante apresentou bom domínio conceitual, análise bem articulada, conhecimento e sensibilidade ao tema, mas faltou aprofundamento e abrangência na análise”*.

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária: *“Conceito forte e bem ancorado, no entanto não contemplou a valorização dos resultados e ações já promovidas pelo MTE no enfrentamento ao trabalho infantil”*.

Empresa 2

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: *“A licitante demonstra domínio do tema e bom embasamento institucional. Foca em romper a naturalização do tema e reforça a visibilidade do MTE e dos canais de denúncias”*.

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária: *“Estratégia bem estruturada e coerente com o briefing. A proposta equilibra o uso de mídias digitais e tradicionais, garantindo amplitude e segmentação na divulgação”*.

Empresa 3

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: *“Texto sólido, bem estruturado e tecnicamente preciso. Apresenta boa contextualização, contudo poderia traduzir o diagnóstico em problema de comunicação”*.

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária: *“Apesar de direta, a abordagem é genérica e simplista, sem um argumento criativo que chame atenção do público-alvo. As peças não evidenciam o impacto emocional, tornando a comunicação pouco envolvente”*.

Empresa 4

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: *“Texto sólido, bem estruturado e tecnicamente preciso. Apresenta excelente contextualização, poderia ser mais objetivo”*.

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária: *“Estratégia completa e integrada, articulando bem objetivos, público e mensagem. Faltou apenas mais clareza sobre mensuração e diferenciais criativos”*.

Empresa 5

Quesito 1.1. Raciocínio Básico: *“Texto sólido, bem estruturado. A proposta se mostra eficaz ao criar impacto emocional, pedagógico e humanizado, posicionando a campanha como um agente de mudança”*.

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária: *“A abordagem busca empatia e didática, mas se apoia em um argumento simplista e pouco criativo, demonstrando certo afastamento da realidade”*.

24. No caso da empresa 6, inclusive, a avaliação dos Quesitos 1.2 (Estratégia de Comunicação Publicitária) e 1.3 (Ideia Criativa) foi ainda mais objetiva, fazendo referências expressas a dados específicos do plano de comunicação apresentado pela licitante:

Quesito 1.2: *“A estratégia dá visibilidade ao trabalho infantil com personagens fictícios, no entanto, as tramas com finais tristes geram estranheza e reduzem o impacto da mensagem”*.

Quesito 1.3: *“As narrativas e ilustrações são genéricas, algumas podem transmitir conotação pejorativa ao representar apenas crianças negras em situação de trabalho infantil”*.

25. Essas avaliações, que trazem maior detalhamento do que está sendo considerado para a atribuição da pontuação a cada subquesto, tendem a se assemelhar ao exemplo trazido pela

própria empresa representante (peça 10), referente às análises individuais de cada julgador em licitação para contratação de objeto similar, realizada pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal (Detran/DF).

26. Assim, é possível perceber que, na realidade, não houve uniformidade nas avaliações dos subquestos da Concorrência 90001/2025, que se mostraram ora detalhadas e coerentes com os pontos a serem observados, ora insuficientes, genéricas e imprecisas.

27. Embora não se possa descaracterizar a irregularidade na motivação insuficiente de determinados subquestos, entendo que a questão perpassa por certo subjetivismo, uma vez que não há uma delimitação precisa na Lei 12.232/2010, nem no próprio edital do certame, acerca de como deverão ser produzidos os relatórios da subcomissão técnica.

28. O dispositivo da lei invocado na oitava para caracterizar a irregularidade é o art. 11, § 4º, inciso III, que estabelece o seguinte:

“Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

(...)

§ 4º O processamento e o julgamento da licitação obedecerão ao seguinte procedimento:

(...)

IV - elaboração de ata de julgamento do plano de comunicação publicitária e encaminhamento à comissão permanente ou especial, juntamente com as propostas, as planilhas com as pontuações e a justificativa escrita das razões que as fundamentaram em cada caso;”

29. Já o edital, no item 12 (Julgamento das Propostas Técnicas), descreve o procedimento a ser adotado pela subcomissão técnica (peça 5, p. 14-16):

“12. JULGAMENTO DAS PROPOSTAS TÉCNICAS

12.1. A Subcomissão Técnica, prevista no item 20, analisará as Propostas Técnicas das licitantes quanto ao atendimento das condições estabelecidas neste Edital.

12.2. Serão levados em conta pela Subcomissão Técnica, como critério de julgamento técnico, os seguintes atributos da Proposta Técnica, em cada quesito ou subquesto:

(...)

12.3. A pontuação da Proposta Técnica está limitada a 100 (cem) e será apurada segundo a metodologia a seguir.

12.3.1. Para estabelecimento da pontuação de cada quesito e subquesto, a Subcomissão Técnica realizará um exame comparativo entre as propostas apresentadas pelas licitantes e a gradação das pontuações atribuídas refletirá o maior ou menor grau de adequação de cada proposta, aos critérios de julgamento técnico estabelecidos no item 12 deste Edital.

(...)

12.3.2.1. Se a licitante não observar as quantidades estabelecidas nos subitens 11.8.1 e 11.10 para apresentação do Repertório e dos Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação, sua pontuação máxima, nesses quesitos, será proporcional às quantidades por ela apresentadas, sendo a proporcionalidade obtida mediante a aplicação de regra de três simples, em relação às respectivas pontuações máximas previstas no subitem 12.3.2 deste Edital.

12.3.3. A pontuação de cada quesito corresponderá à média aritmética dos pontos atribuídos por cada membro da Subcomissão Técnica, considerando-se 01 (uma) casa decimal.

12.3.4. A Subcomissão Técnica reavaliará a pontuação atribuída a um quesito ou subquesto sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% (vinte por cento) da pontuação máxima do quesito ou do subquesto, com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas, em conformidade com os critérios objetivos previstos neste Edital.

12.3.4.1. Persistindo a diferença de pontuação prevista após a reavaliação do quesito ou subquesto, os membros da Subcomissão Técnica, autores das pontuações consideradas destoantes, deverão registrar em ata as razões que os levaram a manter a pontuação atribuída ao quesito ou subquesto reavaliado, que será assinada por todos os membros da Subcomissão e passará a compor o processo desta licitação.

12.3.5. A pontuação final da Proposta Técnica de cada licitante corresponderá à soma dos pontos dos 04 (quatro) quesitos: Plano de Comunicação Publicitária; Capacidade de Atendimento; Repertório; e Relatos de Soluções de Problemas de Comunicação.”

30. O Decreto 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, disciplina como deverão ser processadas as licitações para contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, porém concentra as orientações, em síntese, na composição dos membros da subcomissão técnica (arts. 10 e 10-A).

31. A Instrução Normativa 9/2025 da Secretaria de Comunicação Social (IN Secom/PR 9/2025), que dispõe sobre as licitações e contratos de serviços de publicidade, comunicação institucional e comunicação digital, estabelece uma série de regras que perpassam desde a fase preparatória dos certames até a fase de contratação. Na Seção XI – Do Julgamento, no art. 55, a instrução regulamenta a atuação da subcomissão técnica, definindo os procedimentos a serem adotados no julgamento das propostas:

“Art. 55. No que diz respeito à atuação da subcomissão técnica, serão observados os seguintes procedimentos:

I - o presidente da comissão de contratação informará à subcomissão técnica a chave de acesso para visualização da via digital não identificada do plano de comunicação;

II - os membros da subcomissão técnica se reunirão para a definição da dinâmica de trabalho do colegiado, com vistas ao melhor cumprimento de suas responsabilidades, destacadamente quanto ao entendimento dos dispositivos editalícios de análise e julgamento, bem como discussão e entendimento do Briefing;

III - o julgamento das vias digitais não identificadas do plano de comunicação será realizado individualmente pelos membros da subcomissão técnica, que deverão registrar a pontuação e as justificativas que motivaram a sua decisão com relação a cada quesito da proposta, em planilha específica, conforme parâmetros definidos no edital;

IV - após a análise individualizada, a subcomissão técnica reavaliará a pontuação atribuída a um quesito sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% (vinte por cento) da pontuação máxima do quesito, com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas;

V - persistindo a diferença de pontuação prevista após a reavaliação do quesito ou subquesito, os membros da subcomissão técnica, autores das pontuações consideradas destoantes, deverão registrar em ata as razões que os levaram a manter a pontuação atribuída ao quesito ou subquesito reavaliado, que será assinada por todos os membros da subcomissão técnica e passará a compor o processo da licitação;

VI - após os procedimentos previstos nos incisos anteriores, a subcomissão técnica encaminhará à comissão de contratação a ata de julgamento, a planilha consolidada e as planilhas individuais contendo a pontuação e as justificativas elaboradas pelos membros da subcomissão técnica; e

VII - o presidente da comissão de contratação informará à subcomissão técnica a chave de acesso para visualização dos arquivos referentes ao conjunto de informações;

VIII - os membros da subcomissão técnica farão a análise e julgamento da via digital do conjunto de informações, observando-se o procedimento previsto nos incisos III, IV e V do caput; e

IX - após análise e julgamento, a subcomissão técnica encaminhará à comissão de contratação a ata de julgamento, a planilha consolidada e as planilhas individuais contendo a pontuação e as justificativas elaboradas pelos membros da subcomissão técnica.

Parágrafo único. As planilhas previstas nos incisos VI e IX do caput, conterão, respectivamente, as pontuações de cada membro da subcomissão técnica para cada quesito e subquesito, constantes do respectivo formulário de apresentação e julgamento da proposta técnica, constante do Anexo III ou, conforme o caso, Anexo IV.”

32. Verifica-se, portanto, que nenhum dos normativos citados estabelece um critério objetivo, que defina a abrangência e nível de detalhamento das justificativas atribuídas para as pontuações, se, por exemplo, devem abordar necessariamente todos os itens constantes dos subquesitos ou apontar apenas o que for mais relevante para a análise e decisivo para a pontuação, tanto em termos positivos, quanto negativos.

33. Assim, apesar de compreender ter havido motivação insuficiente em algumas pontuações atribuídas, não é possível, ante a ausência de normativo que discipline objetivamente a matéria, definir o alcance da irregularidade em relação a todos os subquesitos e a sua distorção frente ao que é efetivamente praticado em licitações similares.

34. Por esse motivo, concluo que a medida proposta pela AudContratações, de anulação do certame, mostra-se excessiva neste momento, uma vez ausente a normatização do procedimento de elaboração das planilhas de julgamento. Entendo que a licitação ainda é passível de saneamento, mediante determinação para que o órgão proceda ao **retorno à fase de julgamento do certame, oportunizando à subcomissão técnica a apresentação de justificativas mais detalhadas acerca dos subquestos avaliados, bem como a reavaliação das propostas técnicas em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuações atribuídas pelos membros da subcomissão**, conforme abordarei adiante.
35. Não obstante, a normatização se mostra necessária, podendo este caso ser tomado como paradigmático para fundamentar **recomendação à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para que avalie a conveniência e oportunidade de regulamentar a matéria, de maneira a reduzir o grau de subjetividade nas avaliações dos planos de comunicações pela subcomissão técnica, por meio da definição da abrangência e do nível de detalhamento das justificativas a serem acostadas à planilha consolidada de julgamento**.
36. Apesar de não ter sido realizada a construção participativa de deliberações junto à Secom/PR, prevista na Resolução-TCU 315/2020, entendo que essa etapa pode ser dispensada neste caso, visto que a recomendação ora proposta – que não possui caráter impositivo como as determinações – certamente contribuirá para conferir maior transparência e objetividade ao julgamento das propostas técnicas de contratações de serviços de publicidade, não havendo, portanto, uma celeuma a ser discutida, mas sim uma oportunidade de melhoria nesses procedimentos licitatórios.
37. O segundo ponto da oitava refere-se à **ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos das propostas técnicas em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão, em desacordo com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, com os princípios do julgamento objetivo e de vinculação ao edital, além do § 1º do art. 6º da Lei 12.232/2010 e o art. 29, III, da Instrução Normativa Secom 1/2023**.
38. O ministério manifestou-se no sentido de que: i) o procedimento de reavaliação dos quesitos das propostas em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão não foi realizado; todavia, essa circunstância não comprometeria a validade do julgamento; ii) a previsão de reavaliação trata-se de aspecto formal, passível de complementação; iii) as variações observadas decorrem da própria natureza do julgamento técnico em publicidade, a partir de diferentes percepções entre os avaliadores; iv) a discrepância mais relevante de pontuação concentrou-se justamente na proposta da licitante representante, porém, em cenário hipotético de atribuição de notas máximas por ela obtidas em cada quesito avaliado, não seria alterado o resultado do certame; e v) a licitante representante, além de não ter alcançado desempenho técnico suficiente, foi excluída da concorrência por descumprimento de requisito essencial do edital.
39. As alegações apresentadas não merecem acolhida.
40. A previsão de reavaliação e a devida motivação acerca da permanência da discrepância entre as notas, caso persista, é previsão editalícia e legal, não constituindo mera formalidade, ao contrário do que argumentou o ministério.
41. Conforme demonstrado nas planilhas apresentadas na inicial (peça 1, p. 32-34), essa regra não foi cumprida, com diferenças de mais de até 44% da pontuação máxima, sem qualquer justificativa adicional da subcomissão técnica. Ressalto que o inciso VII e o § 1º do art. 6º da Lei 12.232/2010 são claros quanto ao procedimento que deve ser adotado nesses casos, revelando não haver discricionariedade quanto à necessidade de cumprimento da regra:



“Art. 6º A elaboração do instrumento convocatório das licitações previstas nesta Lei obedecerá às exigências do art. 40 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das previstas nos incisos I e II do seu § 2º, e às seguintes:

(...)

VII - a subcomissão técnica prevista no § 1º do art. 10 desta Lei reavaliará a pontuação atribuída a um quesito sempre que a diferença entre a maior e a menor pontuação for superior a 20% (vinte por cento) da pontuação máxima do quesito, com o fim de restabelecer o equilíbrio das pontuações atribuídas, de conformidade com os critérios objetivos postos no instrumento convocatório;

(...)

§ 1º No caso do inciso VII deste artigo, persistindo a diferença de pontuação prevista após a reavaliação do quesito, os membros da subcomissão técnica, autores das pontuações consideradas destoantes, deverão registrar em ata as razões que os levaram a manter a pontuação atribuída ao quesito reavaliado, que será assinada por todos os membros da subcomissão e passará a compor o processo da licitação.”

42. O ministério tenta justificar a omissão ao afirmar que o resultado no julgamento da proposta da licitante representante não seria alterado, caso se atribuisse a nota máxima obtida nos quesitos em que houve tal discrepância, pois a empresa, ainda assim, não atingiria as primeiras colocações no certame. Além disso, aduz que a exclusão da representante do certame teria ocorrido não somente por esse motivo, mas por não ter cumprido outro requisito essencial do edital.

43. Conforme análise da AudContratações, essa argumentação é irrelevante, tendo em vista que restou caracterizado o efetivo comprometimento das regras estabelecidas pela própria Administração no edital (e, friso, pela lei) no momento em que a subcomissão deixou de mitigar as distorções relevantes entre as notas dos avaliadores, de reduzir o subjetivismo excessivo na atribuição da pontuação e de motivar adequadamente as razões para a manutenção dessas notas.

44. Ressalto que essa discrepância de mais de 20% da maior pontuação entre as notas atribuídas pelos membros da subcomissão ocorreu no caso de mais de uma licitante, conforme se verifica nas planilhas acostadas à peça 8, sem que tenha sido evidenciada a ocorrência de reavaliação (art. 6º, inciso VII, da Lei 12.232/2010) ou registradas as razões que levaram à manutenção da pontuação atribuída (art. 6º, § 1º, da Lei 12.232/2010). Cito os seguintes exemplos:

Empresa 1:

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária – 15 / 22 / 20

Quesito 1.4. Estratégia de Mídia e Não-Mídia – 6,4 / 10 / 8

Empresa 3:

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária – 16 / 15 / 22,5

Quesito 1.3. Ideia Criativa – 17 / 15 / 23

Empresa 5:

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária – 15 / 14 / 23

Quesito 1.3. Ideia Criativa – 15 / 17 / 20

Empresa 6:

Quesito 1.2. Estratégia de Comunicação Publicitária – 15 / 8 / 19

Quesito 1.3. Ideia Criativa – 12 / 5 / 18

Empresa 7:

Quesito 1.3. Ideia Criativa – 18 / 24 / 24

45. Diante disso, verifico que uma eventual reavaliação das notas excessivamente discrepantes pela subcomissão técnica, **conforme prevê o edital e a lei**, seria indispensável para conferir adequação normativa e preservar a integridade ao resultado do certame, ao contrário do que tentou argumentar a unidade jurisdicionada.

46. Portanto, restaram caracterizadas as duas irregularidades suscitadas na oitiva. A ausência de motivação adequada e suficiente para as notas atribuídas a determinados subquesitos, aliada



à omissão quanto à necessidade de reavaliação das notas discrepantes em mais de 20%, pode ter comprometido o julgamento das propostas técnicas, em descumprimento dos princípios da licitação especificados no art. 5º da Lei 14.133/2021, em especial os da motivação, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo.

47. Assim, em linha com a unidade instrutora, concluo que, no mérito, a representação é **parcialmente procedente**. Todavia, considerando que as irregularidades apontadas são passíveis de saneamento, entendo pertinente **revogar a cautelar deferida e determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego que promova o retorno da Concorrência 90001/2025 à fase de julgamento das propostas técnicas, informando, a este Tribunal, no prazo de quinze dias, as providências adotadas e encaminhando as planilhas consolidadas e demais relatórios elaborados pela subcomissão técnica que comprovem a motivação adequada e suficiente para cada nota atribuída a cada licitante, bem como a reavaliação das notas discrepantes em mais de 20% da pontuação máxima do subquesto, conforme estabelece a legislação aplicável.**

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 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2044/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.235/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados e Representante:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego
 - 3.2. Representante: Escala Comunicação & Marketing Ltda.
4. Unidade: Coordenação Geral de Recursos Logísticos – Ministério do Trabalho e Emprego
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: Roberto Liporace Nunes da Silva (OAB/DF 43.665), representando Escala Comunicação & Marketing Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação de licitante, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na condução da Concorrência 90001/2025, sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo objeto é, em síntese, a contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio de agência de propaganda, com valor estimado em R\$ 19.094.123,00;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, 169, II, 235 e 237, VII, 250, II e III, do Regimento Interno deste Tribunal, 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, 4º, I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

- 9.1. conhecer da representação, por atender os requisitos de admissibilidade;
- 9.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;
- 9.3. revogar a medida cautelar referendada por meio do Acórdão 1.079/2026-Plenário;



9.4. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 15 (quinze) dias, como condição para o prosseguimento da Concorrência 90001/2025:

9.4.1. promova o retorno do certame à fase de julgamento das propostas, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, em vista das seguintes irregularidades verificadas:

9.4.1.1. ausência de justificativas suficientes, específicas e pormenorizadas para as notas atribuídas a determinados subquesitos das propostas técnicas, mediante utilização de manifestações genéricas, agrupadas e incapazes de demonstrar objetivamente os critérios considerados na avaliação das licitantes, em afronta ao princípio da motivação insculpido no art. 50 da Lei 9.784/1999; e

9.4.1.2. ausência de reavaliação obrigatória dos quesitos e subquesitos em que houve diferença superior a 20% entre a maior e a menor pontuação atribuída pelos membros da subcomissão técnica, bem como da ausência de registro formal, em ata, das razões que fundamentaram a manutenção das pontuações divergentes, em desacordo com os itens 12.3.4 e 12.3.4.1 do edital, com o art. 6º, § 1º, da Lei 12.232/2010, com o art. 29, inciso III, da Instrução Normativa - Secom 1/2023 e com os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, contidos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

9.4.2. encaminhe as planilhas consolidadas e demais relatórios elaborados pela subcomissão técnica, que comprovem a motivação adequada e suficiente para cada nota atribuída a cada licitante, bem como a reavaliação das notas discrepantes em mais de 20% da pontuação máxima do subquesito, conforme estabelece a legislação aplicável;

9.5. recomendar à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para que, considerando as suas atribuições definidas no art. 6º, inciso IV, do Decreto 6.555/2008, e no art. 1º, inciso XV, do Anexo I, do Decreto 11.362/2023, avalie a conveniência e oportunidade de regulamentar as avaliações dos planos de comunicações pela subcomissão técnica em licitações para contratação de serviços de publicidade, comunicação institucional e comunicação digital prestados a órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, de maneira a reduzir o grau de subjetividade, por meio da definição da abrangência e do nível de detalhamento das justificativas a serem acostadas à planilha consolidada de julgamento;

9.6. comunicar esta decisão à representante, à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; e

9.7. arquivar os autos, sem prejuízo de monitorar a determinação e a recomendação previstas nos subitens *retro*.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2044-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:



(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 012.858/2026-9

Natureza: Denúncia

Unidade: Coordenação Geral de Execução Financeira – MAPA

SUMÁRIO: DENÚNCIA. USO DO PREGÃO, COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO, PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE APOIO TÉCNICO E FISCALIZAÇÃO NA ÁREA DE ENGENHARIA MEDIANTE DISPONIBILIZAÇÃO EXCLUSIVA DE PROFISSIONAIS POR POSTOS DE TRABALHO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. INDEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

1. É cabível a utilização do pregão, com critério de julgamento pelo menor preço, para a contratação de serviços continuados de apoio técnico na área de engenharia, mediante disponibilização de profissionais em postos de trabalho, sob regime de dedicação exclusiva de mão de obra, quando o objeto licitado consistir na alocação de força de trabalho especializada para atendimento de demandas contínuas, variáveis e acessórias da Administração, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade.

2. A previsão de que os profissionais alocados possam elaborar análises, pareceres, relatórios, vistorias e atividades de apoio à fiscalização não transmuda, por si só, o objeto da licitação em serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, devendo-se distinguir o objeto imediato da contratação, disponibilização de postos de trabalho, dos produtos ou resultados técnicos eventualmente desenvolvidos durante a execução contratual.

3. A contratação de profissionais especializados por posto de trabalho não se confunde, em regra, com a contratação de produto intelectual específico, solução técnica singular ou contrato por escopo, hipóteses em que a técnica se associa diretamente ao objeto da contratação e pode atrair o regime jurídico dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, que obteve a concordância dos dirigentes da unidade (peças 18-20):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades*



ocorridas no Pregão Eletrônico 90011/2026, sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com valor estimado de R\$ 46.795.438,84, cujo objeto é a contratação de serviços contínuos de supervisores administrativos e engenheiros, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (peça 16, p. 2).

2. O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).
3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:
 - a) Situação: em seleção de fornecedores (peça 17).
 - b) A licitação em tela não envolve registro de preço.
 - c) Ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação.
 - d) Houve pedido de impugnação do edital, conforme peça 7, que envolve a alegação de irregularidade ora apresentada pelo representante.
4. O denunciante alega, em suma, a ocorrência da seguinte irregularidade (peça 16): o Mapa utilizou indevidamente a modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento por menor preço, para a contratação de serviços que deveriam ser classificados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, exigindo modalidade e critério de julgamento distintos.
5. Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa: o risco de prosseguimento do certame pode comprometer a seleção da proposta mais adequada, ampliar os riscos de execução deficiente em razão da adoção do menor preço para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e tornar ineficaz eventual decisão de mérito (peça 16, p. 21).
6. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Inicialmente, deve-se registrar que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do denunciante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.
8. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.
9. Além disso, o denunciante possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 234 do Regimento Interno/TCU.
10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.
11. Dessa forma, a denúncia poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

12. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no **caput** do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.

EXAME TÉCNICO

II. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

13. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

II.1. Perigo da demora

14. *Está configurado o pressuposto do perigo da demora diante do risco de que a continuidade do procedimento licitatório, na forma atualmente prevista no edital do Pregão Eletrônico 90011/2026, possa resultar na adjudicação, contratação e início da execução de objeto cuja modalidade e critério de julgamento suscitem questionamentos quanto à legalidade.*
15. *Caso a licitação prossiga e o contrato seja assinado e executado, eventual reconhecimento posterior de ilegalidade poderá gerar consequências mais gravosas à Administração, como a necessidade de anulação de atos, rescisão contratual, paralisação de serviços essenciais e potenciais prejuízos à continuidade das atividades institucionais do Ministério da Agricultura e Pecuária.*

II.2. Perigo da demora reverso

16. *Não há como concluir acerca da presença do pressuposto, uma vez que os autos não contêm informações suficientes sobre a vigência e o alcance dos contratos atualmente em execução para o mesmo objeto.*
17. *Segundo o Estudo Técnico Preliminar, encontram-se vigentes duas contratações relacionadas à prestação de serviços de engenharia e de supervisão administrativa, as quais serão encerradas com a celebração do novo contrato. O documento registra, ainda, que a futura contratação, além de substituir os instrumentos atualmente vigentes, contemplará cargos não previstos anteriormente, como Engenheiro Eletricista, Engenheiro Mecânico e Engenheiro Agrônomo (peça 11, p. 28).*
18. *Todavia, a ausência de informações acerca da vigência e da capacidade operacional desses contratos impede aferir se eventual suspensão do certame comprometeria a continuidade das atividades desempenhadas pela unidade jurisdicionada (UJ).*

II.3. Plausibilidade jurídica

19. *A partir das alegações do denunciante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:*

II.3.1. Edital de licitação com modalidade e critério de julgamento em desacordo com a lei para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º, XVIII; art. 29, parágrafo único; art. 37, § 2º, todos da Lei 14.133/2021; Acórdão 2381/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman.

Análise:

- 19.1. *O objeto do Pregão Eletrônico 90011/2026 consiste na contratação de serviços contínuos de supervisores administrativos e engenheiros, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, com valor anual estimado de R\$ 46.795.438,84.*
- 19.2. *Em síntese, o denunciante sustenta que, embora o edital qualifique o objeto como serviço comum, as atividades descritas no Termo de Referência (TR) e no Estudo Técnico Preliminar (ETP) caracterizam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, por compreenderem, entre outras atribuições, elaboração de documentos técnicos, manifestações e análises de média e alta complexidade, avaliação de projetos e obras, emissão de pareceres, fiscalização, supervisão, vistorias **in loco**, controle de qualidade e apoio à tomada de decisão (peça 16, p. 3-9). Por conseguinte, tais serviços não poderiam ser licitados por meio da modalidade pregão nem julgados pelo critério de menor preço.*
- 19.3. *Alega, ainda, que a contratação deveria observar os critérios de julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, previstos no art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, especialmente porque o valor estimado da contratação supera o limite legal para incidência desse dispositivo (peça 16, p. 10-12).*
- 19.4. *De fato, a Lei 14.133/2021 define serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual como:*

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;*
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;*
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;*

(...)

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso.

- 19.5. *Entretanto, o TCU já vem enfrentando esse tema e tem entendido como corretos, nos casos de contratações de objetos semelhantes ao ora analisado, o uso do pregão eletrônico e do critério de julgamento pelo menor preço.*
- 19.6. *O objeto ora em apreço trata de prestação de serviço complementar às atividades de gestão de transferências voluntárias. Consoante consta do ETP, '[a] contratação proporcionará maior agilidade na análise e tramitação dos instrumentos de parceria, **com apoio e profissionais qualificados e dedicados exclusivamente às demandas**' (peça 11, p. 1 – grifos acrescidos).*
- 19.7. *Essas atividades, em relação aos engenheiros, incluem elaboração de documentos técnicos e de pareceres de média e alta complexidade, prestação de consultoria, avaliação de projetos, de obras e de atividades técnicas e realização de visitas **in loco** (peça 11, p. 5-9).*
- 19.8. *Quando comparadas com atividades acessórias, como limpeza, conservação e vigilância, as que requerem apenas comprovação de capacidade de gestão de mão de obra, admite-se que os serviços objeto do contrato em apreço possuem relativa complexidade técnica, sobretudo por requerem, para sua execução, formação superior, registro em conselho profissional e demonstração de experiência na execução de serviços similares.*
- 19.9. *No entanto, vale ressaltar que, embora envolvam algumas das atividades elencadas no art. 6º, inc. XVIII, da Lei 14.133/2021, seria um exagero classificá-los como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.*
- 19.10. *Isso porque a Lei 14.133/2021 admite a contratação de serviços comuns de engenharia mediante pregão (art. 6º, inciso XLI), assim definidos como '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' (art. 6º, inciso XXI, alínea 'a', e art. 29, parágrafo único).*
- 19.11. *Diante desse raciocínio, percebe-se que a própria lei prevê o conceito de obras e serviços comuns de engenharia, estipulando a seleção dos fornecedores mediante pregão.*
- 19.12. *Em resposta à impugnação apresentada versando sobre essa questão (peça 7), assim se manifestou a Equipe de Planejamento da Contratação – EPC (peça 8, p. 1-2 – grifos não originais):*
A impugnante sustenta que o objeto da contratação configuraria serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, hipótese em que não seria cabível a utilização da modalidade Pregão. Contudo, tal entendimento não merece prosperar.
A presente contratação tem por objeto a disponibilização de profissionais qualificados, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para apoio técnico e administrativo às unidades da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, especialmente à Coordenação-Geral de Parcerias Institucionais – CGPI e Coordenação-Geral de Modernização e Apoio à Produção Agrícola – CGPROMAQ.
*Diferentemente do alegado pela impugnante, **a Administração não está contratando consultoria, elaboração de projetos, auditorias, laudos, pareceres independentes ou qualquer outro produto intelectual específico. Busca-se, tão somente, prover força de trabalho especializada para atendimento de demandas contínuas e variáveis da Administração.***
*Ressalta-se que, no momento da contratação, não é possível prever de forma precisa quais processos, convênios, instrumentos de transferência, fiscalizações, verificações **in loco** ou demais demandas serão executados durante a vigência contratual. Assim, **não se pretende contratar serviços técnicos individualizados ou soluções previamente definidas, mas disponibilizar profissionais aptos a prestar apoio às atividades desenvolvidas pelos servidores responsáveis pelas decisões e manifestações institucionais.***
As atividades a serem desempenhadas possuem caráter acessório, instrumental e complementar às competências da Administração Pública, não implicando transferência de atribuições decisórias, competências finalísticas ou responsabilidades exclusivas dos agentes públicos.
*Ademais, a exigência de profissionais com formação especializada não altera a natureza do objeto. **O elemento determinante para definição da modalidade licitatória é o objeto contratado e o***

resultado pretendido pela Administração, e não a qualificação acadêmica dos profissionais disponibilizados.

Dessa forma, considerando que o objeto consiste na prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, destinados ao apoio técnico e administrativo das unidades atendidas, sem a contratação de produto intelectual específico ou solução técnica singular, conclui-se que a contratação se enquadra como serviço comum, sendo plenamente cabível a utilização da modalidade Pregão Eletrônico, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

- 19.13. *Nessa toada segue a jurisprudência desta Corte de Contas ao analisar contratações assemelhadas.*
- 19.14. *Por exemplo, ao tratar de uma contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados, por meio de alocação de postos de trabalho, ocupados por profissionais com a qualificação mínima indicada no TR, visando ao desempenho das seguintes atividades: análise, elaboração e/ou desenvolvimento, detalhamento e compatibilização de projetos; análise e elaboração de orçamentos; execução, acompanhamento e/ou fiscalização de obras e serviços de engenharia e análise e/ou elaboração de laudos e pareceres técnicos, assim se manifestou o relator, Ministro Augusto Nardes (Acórdão 987/2026-TCU-Plenário):*
15. *Por fim, o [órgão jurisdicionado] foi instado a se manifestar em relação ao objeto do certame, avaliando se poderia ser enquadrado como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, nos termos do art. 6º, XVIII, da Lei 14.133/2021, o que, em tese, afastaria a adoção da modalidade pregão, nos termos do art. 29, parágrafo único, da mesma lei.*
 16. *Concordo com a unidade técnica que asseverou, após a análise das atividades descritas no TR do certame, que o serviço licitado caracteriza serviço comum de engenharia, nos termos definidos no art. 6º, XXI, 'a', da Lei 14.133/2021, tendo em vista se 'constituírem em ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade'.*
- 19.15. *Nessa mesma deliberação, o Ministro Jorge Oliveira apresentou, em seu voto revisor, a seguinte contribuição de suma importância sobre esse tema:*
7. *A respeito da alegação de inaplicabilidade do pregão eletrônico para o objeto do certame e da inadequação do critério de julgamento pelo menor preço, a unidade técnica concluiu que o serviço licitado se enquadra como 'serviço comum de engenharia', nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea 'a' da Lei 14.133/2021. Segundo a análise, trata-se de atividades possíveis de serem objetivamente padronizadas em termos de desempenho e qualidade, permitindo a utilização da modalidade pregão, conforme também disposto no art. 29 da mesma legislação.*
 8. *Há precedentes do TCU que reforçam essa tese, incluindo o Acórdão 2.666/2025-Plenário, relatado pelo Ministro Antonio Anastasia, e o Acórdão 25/2026-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que detalharei em seguida.*
 9. *No âmbito do Acórdão 2.666/2025-Plenário, pronunciei-me favoravelmente à possibilidade de utilização do pregão, com critério de julgamento pelo 'menor preço', como forma de contratação de postos de trabalho, via regime de dedicação exclusiva de mão de obra para arquitetos e engenheiros. Tal posição foi detalhada conforme descrito abaixo (grifos acrescidos):*
 2. *A denúncia em tela diz respeito a possíveis irregularidades ocorridas no **Pregão Eletrônico** 90.057/2024, sob a responsabilidade da Secretaria de Administração da Presidência da República, com valor estimado de R\$ 2.222.912,64, com o fito de **contratar empresa para prestação de serviços continuados com mão de obra exclusiva para melhoria contínua, estudo, planejamento, elaboração e desenvolvimento de projetos de serviços de engenharia e arquitetura**, no âmbito do complexo de edificações da Presidência da República, incluindo as residências oficiais e apartamentos funcionais.*
 3. *O recurso interposto tem por foco a seguinte alegação do denunciante: 'o objeto da contratação se constitui em serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com valor estimado acima de R\$ 359.436,08, o que o impede de ser licitado pela modalidade pregão, conforme os arts. 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, que preveem a contratação do objeto pela modalidade concorrência e pelos critérios de julgamento de melhor técnica ou técnica e preço'.*
 4. *Em vista das características do caso em apreço, manifestei ao Ministro Antonio Anastasia minha convicção de que **o objeto do certame é, em essência, a contratação de postos de trabalho, via regime de dedicação exclusiva de mão de obra - arquitetos e engenheiros.***

5. *O fato de as atividades desenvolvidas por esses profissionais demandarem formação específica e estarem revestidas de complexidade - em oposição a outras diuturnamente contratadas por posto de trabalho, como copeiragem ou limpeza - de modo algum deve interferir no critério de julgamento e na modalidade do certame. Algumas delas de fato se inserem no rol de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual constante no art. 6º, inc. XVIII, da Lei 14.133/2021, mas isso não modifica o raciocínio. Aquele rol se aplica, via de regra, a contratos por escopo, nos quais o foco recai sobre um produto específico, marcado por diferenciações relativas a criatividade ou metodologias inovadoras. É aí que a 'técnica' ganha relevo.*
6. *Dito de outra forma, nos contratos por escopo, a técnica está claramente associada ao objeto da contratação; ela é determinante para a sua consecução, o que não se observa em um contrato com uma miríade de demandas pontuais de complexidades diversas, em sua maioria corriqueiras.*
7. *Por derradeiro, ressaltei que, a par dos vários órgãos citados pela recorrente que contrataram postos de trabalho similares por pregão, este Tribunal, por meio do Pregão Eletrônico 90.005/2025, contratou (corretamente, diga-se) 'serviços continuados de apoio técnico nas áreas de Engenharia e Arquitetura do Tribunal de Contas da União, incluindo softwares necessários à execução dos serviços contratados, mediante postos de trabalho, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra' (TC 021.865/2024-8).'*
10. *No âmbito do Acórdão 25/2026-Plenário, este Tribunal enfrentou caso semelhante e reafirmou a tese de que a contratação de postos de trabalho de engenheiro e arquiteto configura serviço comum de engenharia, sendo, portanto, possível utilizar o pregão como modalidade de licitação. Naquela oportunidade ficou assente no voto do Ministro Benjamin Zymler (grifos acrescidos):*
 - '19. *A contratação de postos de trabalho de engenheiro e arquiteto seria serviço comum de engenharia por ser um objeto que pode ser objetivamente padronizável em termos de desempenho e qualidade e, ao mesmo tempo, o produto resultante dos trabalhos dos profissionais seria utilizado no desenvolvimento de estudos, projetos e atividades de apoio à fiscalização de obras, que são objetos descritos como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual no inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/2021.*
 20. *Dessa forma, deixo de acolher a proposta de cientificação endereçada pela unidade técnica por entender que o objeto ora em exame é um serviço comum de engenharia, mas os produtos a serem desenvolvidos pelos profissionais terceirizados poderiam ser enquadrados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Há de se distinguir entre o objeto da licitação (terceirização de mão de obra de engenharia e arquitetura) e os objetivos almejados com a contratação (desenvolvimento futuro de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual).'*
11. *Dessa forma, não prosperam os indícios de irregularidade aventados pelo denunciante quanto à inaplicabilidade do pregão ao objeto do certame e à inadequação do critério de julgamento pelo menor preço, tendo em vista que, segundo a jurisprudência desta casa, a contratação de postos de trabalho de engenheiro e arquiteto é, como regra, serviço comum de engenharia.*
- 19.16. *Alcançado o entendimento, diante dessa exposição de argumentos, de que não se trata de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, torna-se improcedente a irregularidade que argui violação à vedação contida no art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/2021:*
 - Art. 29. *A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.*
 - Parágrafo único. *O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea 'a' do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.*
- 19.17. *Por fim, quanto ao Acórdão 1217/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman, tratou particularmente da contratação de serviço especial de engenharia, mediante concorrência, envolvendo serviço especial de engenharia prestado por empresa com fins de promover a realização de planejamento, levantamentos, ensaios e a elaboração dos projetos executivos de engenharia, de arquitetura*



e documentações legais referentes a construção do Campus definitivo da Unidade Acadêmica de Belo Jardim (UABJ) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

- 19.18. Da leitura desse objeto, já se nota o alto grau de complexidade da empreitada, o qual pode ser também constatado pelos requisitos da contratação que constavam do TR daquele certame (TC 039.061/2023-0, peça 10, p. 2 e 5):

4.1. Faz-se necessária a contratação de empresa de engenharia com experiência comprovada em elaboração de projetos de urbanismo, de arquitetura, de engenharia (inclusive complementares) e legais; além de estudos preliminares, memoriais descritivos, cadernos de especificações técnicas, planilhas orçamentárias, memórias de cálculo e cronogramas físico-financeiros. A empresa deve estar devidamente regulamentada e autorizada pelos órgãos competentes (CREA, CAU, CFT e outros que venham a surgir ou tornem-se necessários). Sem prejuízo no objeto principal da licitação (que é a elaboração dos projetos executivos), é possível a subcontratação de empresa (s) especializada (s) em levantamentos topográficos e/ou sondagem de terrenos. É necessário que todos os Responsáveis Técnicos tenham registro de habilitação nos respectivos conselhos.

(...)

5. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

Condições de Execução

5.1. O objeto está dividido em três etapas:

5.1.1 Etapa 01 - Levantamento de Dados e Informações;

5.1.2 Etapa 02 - Projeto Urbanístico Completo, que possui três partes:

5.1.2.1. Etapa 02 - Parte A: Estudo de Viabilidade do Projeto Urbanístico;

5.1.2.2. Etapa 02 - Parte B: Anteprojetos Urbanísticos de Arquitetura e Disciplinas

Complementares;

5.1.2.3. Etapa 02 - Parte C: Projeto Executivos, Estudos Ambientais e Orçamentos.

5.1.3 Etapa 03 - Projeto Completo das Edificações, que possui três partes:

5.1.3.1. Etapa 03 - Parte A: Estudo de Viabilidade dos Projetos das Edificações;

5.1.3.2. Etapa 03 - Parte B: Anteprojetos de Arquitetura e Disciplinas

Complementares das Edificações;

5.1.3.3. Etapa 03 - Parte C: Projeto Executivos, Estudos Ambientais e Orçamentos.

- 19.19. Assim, percebe-se que as informações acima já são suficientes para demonstrar que o mencionado acórdão não se aplica ao caso em tela.

- 19.20. Diante do exposto, considera-se que **não há plausibilidade jurídica** nas irregularidades denunciadas.

CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

21. Além disso, em que pese estar configurado o pressuposto do perigo da demora e não haver elementos suficientes nos autos para a conclusão acerca do pressuposto do perigo da demora reverso, não há plausibilidade jurídica nos argumentos trazidos na denúncia, motivo pelo qual será proposto o **indeferimento da medida cautelar**.

22. Ademais, já é possível, nesse cenário, manifestar-se sobre o **mérito** da presente denúncia como **improcedente**.

23. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

24. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do denunciante.

25. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do denunciante.

26. Não houve pedido de sustentação oral por parte do denunciante.

27. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Em virtude do exposto, propõe-se:

- 28.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;



- 28.2. *no mérito, considerar a presente denúncia **improcedente**;*
- 28.3. ***indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;*
- 28.4. ***informar** ao Ministério da Agricultura e Pecuária 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;*
- 28.5. ***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*
- 28.6. ***arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.”*
- É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90011/2026, conduzido pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com valor estimado de R\$ 46.795.438,84, cujo objeto consiste na contratação de serviços contínuos de supervisores administrativos e engenheiros, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

2. O denunciante sustenta, em síntese, que o Mapa teria utilizado indevidamente a modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço, para a contratação de serviços que, a seu ver, deveriam ser classificados como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Argumenta que, embora o edital qualifique o objeto como serviço comum, o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar descrevem atividades que envolveriam elaboração de documentos técnicos, análises de média e alta complexidade, avaliação de projetos e obras, emissão de pareceres, fiscalização, entre outras atividades, as quais demonstrariam a complexidade técnica do objeto.
3. Ainda segundo a denúncia, a referência à contratação de postos de trabalho em regime de dedicação exclusiva de mão de obra não seria suficiente para afastar a natureza técnica e intelectual das atividades a serem desempenhadas. Para o denunciante, a forma de execução contratual não alteraria a essência do objeto, razão pela qual a contratação deveria observar o regime jurídico próprio dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, nos termos dos arts. 6º, inciso XVIII, 29, parágrafo único, e 37, § 2º, da Lei 14.133/2021.
4. Com base nessa compreensão, requer o conhecimento da denúncia, a concessão de medida cautelar para suspender imediatamente o Pregão Eletrônico 90011/2026, bem como eventual contratação dele decorrente, e, no mérito, o reconhecimento da ilegalidade da classificação do objeto como serviço comum, da inadequação da modalidade pregão e da impropriedade do critério de julgamento pelo menor preço. Pede, ainda, que, caso o Mapa pretenda prosseguir com a contratação, seja determinada a correção do instrumento convocatório com republicação do edital.
5. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe conhecer da denúncia, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.
6. Quanto ao pedido de cautelar, a unidade instrutiva reconhece a presença do perigo da demora, contudo conclui pela inexistência dos pressupostos necessários à medida de urgência, em razão da ausência de plausibilidade jurídica das irregularidades apontadas. Por conseguinte, no mérito, propõe a improcedência da denúncia, o indeferimento da cautelar e o arquivamento dos autos.

7. Feita essa breve contextualização, manifesto minha anuência às análises empreendidas pela AudContratações, as quais adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que exponho a seguir.
8. Quanto à admissibilidade, verifico que a denúncia deve ser conhecida por preencher 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.
9. Em relação aos pressupostos para adoção de medida cautelar, há, em tese, perigo da demora decorrente do prosseguimento do certame, pois eventual reconhecimento posterior de ilegalidade poderia acarretar a necessidade de desfazimento de atos administrativos, com potenciais impactos sobre a contratação e sobre a continuidade das atividades apoiadas pelos serviços licitados.
10. De outro lado, quanto ao perigo da demora reverso, os autos não contêm elementos suficientes para afirmar, com segurança, que a suspensão do certame não comprometeria a continuidade das atividades do Mapa. Conforme registrado pela unidade técnica, há contratações vigentes relacionadas à prestação de serviços de engenharia e de supervisão administrativa, mas não há informações completas sobre sua vigência, alcance e capacidade operacional. De todo modo, a análise desse ponto não é determinante para a solução cautelar, conforme será exposto mais à frente.
11. Quanto à fumaça do bom direito, a controvérsia central diz respeito a saber se a contratação de postos de trabalho de engenheiros e supervisores administrativos, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, deve ser tratada como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, com consequente afastamento do pregão e do critério de julgamento pelo menor preço, ou como serviço comum, passível de especificação objetiva e contratação mediante pregão eletrônico.
12. É certo que as atividades descritas no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar possuem conteúdo técnico e exigem qualificação profissional. Há previsão de atuação de engenheiros civis, mecânicos, eletricitas e agrônomos, além de supervisores administrativos de nível superior, com apoio à análise e tramitação de instrumentos de parceria, convênios, contratos de repasse, transferências voluntárias, vistorias, verificações *in loco* e elaboração de documentos técnicos.
13. Também é correto reconhecer que algumas das atividades a serem futuramente desempenhadas pelos profissionais alocados podem, em abstrato, tangenciar hipóteses previstas no art. 6º, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021, como pareceres, avaliações, fiscalização, supervisão, gerenciamento, controle de qualidade e serviços de engenharia. Essa constatação, contudo, não encerra a questão.
14. Conforme bem assinalou a unidade técnica, o objeto da licitação não consiste na contratação de produto intelectual específico, projeto determinado, laudo autônomo, parecer independente ou solução técnica singular previamente definida. O que se busca é a disponibilização de força de trabalho especializada, sob regime de dedicação exclusiva, para apoio técnico e administrativo às unidades do Mapa, em demandas contínuas, variáveis e supervisionadas por servidores responsáveis pelas decisões e manifestações institucionais.
15. Nesse contexto, deve-se distinguir o objeto imediato da contratação, prestação de serviços continuados mediante alocação de postos de trabalho, dos produtos ou atividades que poderão ser desenvolvidos ao longo da execução contratual. A existência de formação superior, registro profissional, experiência mínima e atribuições técnicas não transforma, por si só, a contratação de postos de trabalho em contrato por escopo de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.
16. Essa distinção tem sido reconhecida em precedentes recentes deste Tribunal. No Acórdão 987/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, ao examinar contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados, mediante alocação de postos de trabalho

ocupados por profissionais qualificados para atividades de análise, desenvolvimento e compatibilização de projetos, orçamentos, acompanhamento e fiscalização de obras, o Tribunal assentou tratar-se de serviço comum de engenharia, por envolver ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade.

17. No mesmo precedente, destaquei entendimento firmado no Acórdão 2.666/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, no sentido de ser possível a utilização do pregão, com critério de julgamento pelo menor preço, para contratação de postos de trabalho, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, destinados a engenheiros e arquitetos. Naquela oportunidade, ressaltou-se que o fato de as atividades demandarem formação específica e certa complexidade não interfere, necessariamente, na modalidade licitatória e no critério de julgamento, quando o objeto é, em essência, a contratação de postos de trabalho.
18. Ainda nessa linha, o Acórdão 25/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, enfrentou situação semelhante e reafirmou que a contratação de postos de trabalho de engenheiro e arquiteto pode configurar serviço comum de engenharia, desde que o objeto seja objetivamente padronizável em termos de desempenho e qualidade. Naquela deliberação, consignou-se a necessidade de distinguir entre o objeto da licitação, que foi a terceirização de mão de obra de engenharia e arquitetura, e os objetivos almejados com a contratação, que podem envolver o desenvolvimento futuro de atividades técnicas.
19. Esses precedentes são diretamente pertinentes ao caso em exame. O Pregão Eletrônico 90011/2026 não tem por objeto a entrega de projeto executivo, estudo técnico autônomo, consultoria singular, laudo conclusivo ou solução técnica individualizada. Trata-se de contratação de serviços continuados de apoio, mediante disponibilização de profissionais qualificados, com requisitos definidos no edital e atuação subordinada às necessidades administrativas do Mapa.
20. A denúncia invoca a regra do art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021, segundo a qual, ressalvados os casos de inexigibilidade, a licitação para contratação de determinados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, quando superior ao limite legal, deve adotar julgamento por melhor técnica ou técnica e preço. Essa norma, todavia, pressupõe que o objeto licitado seja propriamente a contratação daqueles serviços técnicos especializados como objeto central e definido da avença, e não a alocação continuada de profissionais para apoio administrativo e técnico em demandas futuras e variáveis.
21. Também não se identifica violação ao art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/2021. A vedação ao pregão incide sobre contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e sobre obras e serviços de engenharia, ressalvados os serviços comuns de engenharia. No caso, a unidade técnica concluiu, em consonância com precedentes recentes desta Corte, que o objeto pode ser enquadrado como serviço comum, por admitir definição objetiva de padrões de desempenho e qualidade no instrumento convocatório.
22. O Acórdão 2.381/2024-Plenário, mencionado na denúncia, não conduz a conclusão diversa. Aquele precedente tratou de contratação de serviço especial de engenharia, mediante concorrência, envolvendo planejamento, levantamentos, ensaios e elaboração de projetos executivos de engenharia e arquitetura e documentação legal para construção de *campus* universitário. O objeto ali examinado apresentava escopo determinado, etapas técnicas próprias e entrega de produtos especializados, circunstâncias distintas da contratação ora analisada, voltada à prestação continuada de apoio por postos de trabalho.
23. Embora a denúncia faça referência a entendimento desta Corte quanto à obrigatoriedade de observância do art. 37, § 2º, da Lei 14.133/2021 em hipóteses de serviços técnicos especializados, tal orientação não afasta a necessidade de examinar a natureza concreta do objeto licitado. A aplicação daquele dispositivo depende do enquadramento material da contratação como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, o que não se verifica, com a necessária plausibilidade, na presente situação.



24. Assim, não se desconsidera a relevância técnica das atividades a serem desempenhadas pelos profissionais. O ponto decisivo é que a contratação foi estruturada como serviço continuado de apoio, com dedicação exclusiva de mão de obra, e não como contratação de produto intelectual específico ou solução técnica singular. Nessa moldura, a jurisprudência mais recente do Tribunal admite, como regra, a utilização do pregão eletrônico e do critério de julgamento pelo menor preço para contratações semelhantes.
25. Por essas razões, não se encontra demonstrada a plausibilidade jurídica da irregularidade apontada. Ausente esse pressuposto, o pedido de cautelar deve ser indeferido, cabendo, desde já, considerar a denúncia improcedente.

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 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2045/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.858/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992)
4. Unidade: Coordenação Geral de Execução Financeira – Mapa
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: Júlio de Souza Comparini (OAB/SP 297.284) e Gabriel Costa Pinheiro Chagas (OAB/SP 305.149), representando o denunciante

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90011/2026, conduzido pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), cujo objeto consiste na contratação de serviços contínuos de supervisores administrativos e engenheiros, a serem executados em regime de dedicação exclusiva de mão de obra;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal e nos arts. 103, § 1º, 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente denúncia e, no mérito, considerá-la improcedente;
- 9.2. indeferir o pedido de adoção de medida cautelar formulado pelo denunciante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;
- 9.3. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção das que contenham informações pessoais do denunciante;
- 9.4. comunicar esta decisão ao Ministério da Agricultura e Pecuária e ao denunciante; e
- 9.5. arquivar os autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2045-30/26-P.
13. Especificação do quórum:



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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 014.965/2026-7

Natureza: Representação

Representante: Ivaí Engenharia de Obras S.A.

Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DNIT. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO INTEGRADA DE PROJETOS E OBRAS RODOVIÁRIAS. ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DE CONSÓRCIO DURANTE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO NO ART. 15, § 5º, DA LEI 14.133/2021. IMPEDIMENTO JURÍDICO CONHECIDO SUPERVENIENTEMENTE. MANUTENÇÃO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO, DO PREÇO E DA SOLUÇÃO TÉCNICA DA PROPOSTA. PRESERVAÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.

1. O art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 admite, em caráter excepcional, a alteração da composição de consórcio durante o procedimento licitatório, desde que a medida seja autorizada pela administração e a empresa substituta demonstre qualificação técnica e econômico-financeira, no mínimo, equivalente à da consorciada substituída. Essa possibilidade restringe-se às hipóteses em que se pretenda afastar impedimento jurídico conhecido supervenientemente, sem modificação do preço, da solução técnica ou de qualquer elemento substancial da proposta.

2. É vedada, a substituição destinada a sanar deficiência originária de capacidade do licitante ou a suprir requisito de habilitação que o consórcio não possuía no momento juridicamente pertinente, sob pena de afronta ao art. 64 da mesma lei.

RELATÓRIO

Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peça 22):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 90500/2025, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE, com valor estimado de R\$ 339.182.639,00, cujo objeto é a contratação integrada de empresa para o desenvolvimento dos projetos básico e executivo e execução das obras de restauração, duplicação e implantação de variantes na BR-101/SE, entre o Km-168,60 e o Km-189,00, lote único (Lote 5.2) (peça 5, p. 1).*

2. *A Concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

- a) *situação: em fase recursal (peça 21);*
- b) *a licitação em tela não envolve registro de preço;*
- c) *ainda não houve assinatura do contrato decorrente da licitação;*
- d) *não houve impugnações ao edital; e*
- e) *em cumprimento ao item 9.6 do Acórdão 1917/2024-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler, e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024 – Segecex, verificou-se, nas bases públicas disponíveis neste Tribunal, que o agente de contratação responsável pela condução do certame, Matrícula Siape 1103723, é servidor efetivo dos quadros permanentes da administração pública, em conformidade com os arts. 6º, inciso LX, e 8º, caput, da Lei 14.133/2021.*

4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

- a) *o recurso administrativo interposto pelo Consórcio Via Nordeste foi acolhido parcialmente pela própria Agente de Contratação, que autorizou a substituição da empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda (CNPJ 70.073.275/0001-30), sem posterior encaminhamento da matéria à autoridade superior. A conduta contrariaria o art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 e o item 8.5 do edital, segundo os quais, não reconsiderada integralmente a decisão recorrida, o recurso deve ser remetido à autoridade competente para julgamento (peça 1, p. 8-9);*
- b) *a Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. não poderia integrar o Consórcio Via Nordeste porque também compunha o consórcio contratado para analisar projetos e supervisionar as obras correspondentes ao mesmo Lote 5.2. Essa participação configuraria conflito de interesses e enquadramento no impedimento previsto no art. 14, IV, da Lei 14.133/2021 e no item 2.5.5 do edital, circunstância reconhecida inicialmente pelo próprio Dnit ao desclassificar a proposta em 10/4/2026 (peça 1, p. 9-11); e*
- c) *o Dnit autorizou indevidamente a retirada da Geosistemas e sua substituição pela Traficon ainda no curso do certame, utilizando a alteração como forma de afastar impedimento preexistente. A medida contrariaria o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021, interpretado na peça como aplicável apenas à fase de execução contratual, e afrontaria a isonomia, o julgamento objetivo e a estabilidade da proposta (peça 1, p. 11-17).*

5. *O representante trouxe como evidências para as irregularidades apontadas acima os documentos constantes nas peças 5 a 18.*

6. *Afirma ainda que existe dano irreversível para a administração pública caso o TCU não **suspenda imediatamente** o objeto, com a seguinte justificativa:*

- a) *há prejuízo concreto e iminente derivado da manutenção do Consórcio Via Nordeste no certame. Com o prosseguimento dos atos licitatórios, tendentes a manter a decisão que declarou a vitória do Consórcio Via Nordeste, deverá ser prolatado ato de homologação do resultado e adjudicação do objeto, e o contrato poderá ser assinado. A partir daí, o Dnit pretenderá sustentar que a situação se consolidou e que a reversão do quadro será custosa e difícil. Por essa razão, e sempre respeitosamente, cabe ao TCU adotar, desde logo, medida cautelar apta a assegurar a observância das regras licitatórias que foram violadas pela decisão ora impugnada e a garantir a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida.*



7. Não foram registradas solicitações adicionais.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada de suficientes indícios concernentes à irregularidade ou ilegalidade.

9. Destaca-se que os recursos empregados na licitação são de origem federal, oriundos de aplicação direta de recurso federal.

10. Além disso, Ivaí Engenharia de Obras Sociedade Anônima, cuja qualificação é licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica (lei de licitações), tendo como procuradora Isabella Felix da Fonseca e outros, possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

11. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, **in fine**, da Resolução - TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, tendo em vista que, caso confirmadas, há potencial risco de inexecução ou execução insatisfatória do contrato.

12. Dessa forma, a representação poderá ser conhecida, por estarem presentes todos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

EXAME SUMÁRIO

13. Na oportunidade, deixa-se de proceder ao exame sumário previsto no **caput** do art. 106 da Resolução - TCU 259/2014, dando-se prosseguimento ao processo, consoante permissivo constante do § 5º do aludido artigo, visto que relevante e necessária a atuação direta deste Tribunal no caso concreto, uma vez que, a teor do que prescreve o art. 106, § 7º, I, da precitada resolução, a matéria de fundo tratada nos presentes autos tende a agregar valor à construção de jurisprudência sobre a tese discutida e/ou os fatos trazidos são considerados de alto risco, relevância ou materialidade.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

14. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

15. Está configurado o pressuposto do perigo da demora, pois a conclusão do certame está apenas pendente de decisão da autoridade competente na fase de recurso (peça 21), estando, portanto, o contrato na iminência de ser assinado.

I.2. Perigo da demora reverso

16. Quanto ao perigo da demora reverso, está afastada a presença do pressuposto, pois é uma contratação integrada que envolve a contratação desde os projetos até a execução da obra. Sendo assim, é política de médio/longo prazo e eventual suspensão do certame não deve impactar a execução da política pública.

I.3. Plausibilidade jurídica

17. A partir das alegações do representante foram identificadas as seguintes possíveis irregularidades:

I.3.1. Ausência de julgamento do recurso pela autoridade superior

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.1. O representante alega que o recurso interposto pelo Consórcio Via Nordeste contra sua desclassificação deveria ter sido submetido à autoridade superior, porque a Agente de Contratação não teria simplesmente reconsiderado o ato recorrido, mas adotado solução distinta, consistente na autorização para substituir a Geosistemas e no retorno do consórcio à fase de julgamento. Segundo a peça, o fato de a decisão ter conferido 'provimento parcial' ao recurso demonstraria que não houve reconsideração

suficiente para encerrar a instância recursal. Sustenta-se, assim, que a Decisão Administrativa 25075070 não poderia produzir efeitos definitivos antes de sua ratificação ou julgamento pela autoridade superior, sendo nulos a reabertura da sessão e os atos subsequentes praticados com fundamento nessa decisão (peça 1, p. 8-9).

17.2. Como critérios para essa alegação, o representante invoca o art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 e o item 8.5 do edital. Ambos estabelecem que o recurso deve ser dirigido à autoridade que editou o ato ou proferiu a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderá-lo no prazo de três dias úteis ou, não o fazendo, encaminhá-lo, com sua motivação, à autoridade superior. A tese representativa interpreta a reconsideração como revogação ou reforma integral do ato nos termos do pedido principal, entendendo que o acolhimento apenas do pedido subsidiário não dispensaria o julgamento hierárquico. O item 8.5 do edital, contudo, estrutura o procedimento como alternativa entre reconsiderar a decisão e encaminhar o recurso, sem prever que toda decisão formalmente qualificada como parcial deva ser submetida à autoridade superior (peça 5, p. 7).

17.3. No caso concreto, o Consórcio Via Nordeste formulou pedido principal para afastar o reconhecimento do impedimento e, subsidiariamente, requereu autorização para substituir a Geosistemas (peça 11, p. 19-20). A Agente de Contratação acolheu o pedido subsidiário, autorizou a substituição nas condições indicadas pelo parecer jurídico, reformou a decisão que mantinha o Consórcio IVAÍ-NG-SOTEPA II como vencedor e determinou o retorno à fase de julgamento das propostas. A decisão, portanto, não manteve o ato recorrido: eliminou o efeito prático da desclassificação e permitiu que o recorrente retornasse ao certame. Embora tenha utilizado a expressão ‘provimento parcial’, houve efetivo exercício do juízo de retratação previsto no art. 165, § 2º, pois o ato impugnado foi reformado dentro dos limites de pedido expressamente formulado no próprio recurso (peça 14, p. 6-8).

17.4. A expressão ‘se não reconsiderar o ato ou a decisão’, constante do § 2º, não se confunde com a improcedência do recurso nem exige o acolhimento de todos os fundamentos jurídicos apresentados pelo recorrente. O elemento relevante é saber se o ato recorrido foi mantido e se subsistiu gravame cuja apreciação ainda interessasse ao recorrente. Caso a autoridade apenas alterasse parte da motivação e preservasse a desclassificação, ou acolhesse parcela do recurso sem eliminar o efeito adverso impugnado, seria necessário encaminhar a matéria remanescente à autoridade superior. Não foi essa, entretanto, a situação documentada: o Consórcio Via Nordeste obteve o resultado prático pleiteado subsidiariamente, retornou ao certame e não consta que a manutenção do entendimento sobre o impedimento da Geosistemas tenha produzido sanção ou outro efeito autônomo desfavorável que justificasse prosseguimento recursal.

17.5. A qualificação formal do ato como ‘Decisão Administrativa de Primeira Instância’ também não determina, por si mesma, a existência de uma segunda instância obrigatória. O art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 não institui duplo grau necessário para todos os recursos administrativos; estabelece uma competência inicial de reconsideração e condiciona a remessa hierárquica à manutenção do ato recorrido. A nomenclatura adotada pela UJ pode ser considerada imprecisa, mas não modifica a natureza material da providência praticada. Da mesma forma, o fato de a autoridade hierarquicamente superior ter encaminhado os autos à PFE/DNIT não equivale a julgamento do recurso, porém essa ausência de julgamento somente configuraria vício se a remessa fosse juridicamente obrigatória.

17.6. A segunda decisão recursal, proferida após o recurso do Consórcio IVAÍ-NG-SOTEPA II, explicitou a interpretação procedimental adotada pela UJ: o acolhimento parcial do primeiro recurso constituiu reconsideração do ato, e o encaminhamento à autoridade superior seria exigível apenas se a Agente de Contratação não acolhesse o recurso. Essa manifestação posterior não constitui ratificação hierárquica da Decisão Administrativa 25075070, mas confirma que a ausência de remessa decorreu de opção jurídica consciente sobre o alcance do art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 e não de omissão no processamento administrativo (peça 21, p. 9)

17.7. Portanto, a interpretação do representante associa indevidamente a expressão ‘provimento parcial’ à inexistência de reconsideração, embora a decisão tenha reformado o ato de desclassificação e acolhido pedido subsidiário que satisfaz o interesse prático do recorrente. Não subsistindo gravame recursal demonstrado nem comando legal que imponha ratificação superior após o exercício do juízo de retratação, a produção imediata dos efeitos da primeira decisão recursal não contrariou o art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 ou o item 8.5 do edital.

17.8. Além disso, não houve prejuízo ao representante, na medida em que, com a decisão de retorno à fase de julgamento das propostas, o certame prosseguiu e a representante teve a oportunidade de apresentar seu próprio recurso contra os atos da Agente de Contratação que imputou irregulares.

17.9. Em função do exposto, considera-se que **não há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

1.3.2. Comprometimento da formação e da participação do Consórcio Via Nordeste em razão do impedimento da Geosistemas

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios da impessoalidade, da segregação de funções e da segurança jurídica previstos no art. 5º, art. 11, inciso II, art. 15, § 5º, e 117, caput e § 4º, inciso I, todos da Lei 14.133/2021.

Análise:

17.10. O representante alega que a Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. não poderia integrar o Consórcio Via Nordeste, pois participava simultaneamente do consórcio selecionado pelo Dnit para analisar os projetos e supervisionar as obras dos Lotes 5.1, 5.2 e 5.3 da BR-101/SE e do consórcio constituído para disputar a elaboração dos projetos básico e executivo e a execução das obras do Lote 5.2. Sustenta que a empresa ocuparia posições incompatíveis em relação ao mesmo empreendimento, participando, de um lado, da estrutura encarregada de prestar apoio técnico à análise e à supervisão e, de outro, do grupo empresarial interessado em projetar e executar a obra. A partir dessa circunstância, defende que o impedimento comprometeria a participação originária do Consórcio Via Nordeste e os atos que pressupuseram sua admissão regular no certame (peça 1, p. 9-11).

17.11. A peça também questiona a solução posteriormente adotada pelo Dnit, consistente na retirada da Geosistemas e no ingresso da Trafecon Engenharia Ltda (CNPJ 42.267.203/0001-99) como nova integrante do Consórcio Via Nordeste. Argumenta que o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 não autorizaria a substituição de consorciada durante o procedimento licitatório e que, ainda que se admitisse essa possibilidade, a providência não eliminaria os efeitos da participação anterior da Geosistemas na formação do consórcio e na preparação da proposta. Segundo a Representante, a substituição teria sido utilizada para neutralizar, depois da apresentação das propostas, impedimento existente na composição originária do licitante (peça 1, p. 11-17).

17.12. A Geosistemas compunha o Consórcio Via Nordeste na Concorrência Eletrônica 90500/2025 e, paralelamente, havia sido indicada como integrante do consórcio vencedor da Concorrência Eletrônica 90477/2024, cujo objeto abrangia atividades de análise dos projetos e supervisão das obras do mesmo empreendimento rodoviário (peça 9, p. 2). A diligência promovida pelo Dnit questionou expressamente a situação decorrente de a empresa indicada para participar da elaboração dos projetos e da execução das obras também integrar a estrutura responsável pela análise desses projetos e pela supervisão da execução (peça 6, p. 18). Em resposta, o Consórcio Via Nordeste não negou a dupla participação, mas sustentou que a Geosistemas não elaborara o anteprojeto, o projeto básico ou o projeto executivo e que as atribuições decisórias de fiscalização permaneceriam com agentes públicos do Dnit (peça 9, p. 6-9).

17.13. A existência de incompatibilidade na permanência da Geosistemas no Consórcio Via Nordeste não constitui, propriamente, o núcleo da controvérsia, pois essa situação foi reconhecida pela própria UJ. A Agente de Contratação inicialmente desclassificou o consórcio (peça 6, p. 3) e, ao apreciar o recurso administrativo, não acolheu o pedido principal destinado a afastar o impedimento, admitindo apenas, em caráter subsidiário, a retirada da Geosistemas e o ingresso de outra empresa (peça 14, p. 6-9). O exame deve concentrar-se, portanto, nos efeitos concretos desse impedimento sobre a formação e a participação do consórcio, especialmente porque sua causa estava diretamente relacionada às atividades de análise dos projetos e supervisão das mesmas obras que o grupo pretendia projetar e executar.

17.14. A circunstância de as decisões administrativas finais permanecerem com servidores do Dnit não elimina a incompatibilidade identificada. As atividades de análise dos projetos, verificação de conformidade, acompanhamento dos serviços e produção de manifestações e subsídios técnicos integram a cadeia de controle da contratação e podem orientar as decisões dos agentes públicos. A empresa supervisora não precisa possuir competência formal para aprovar definitivamente um projeto, autorizar uma medição ou determinar um pagamento para exercer influência tecnicamente relevante sobre esses atos. A preservação da competência decisória pela Administração reduz determinados riscos, mas não torna indiferente a existência de relação empresarial prévia entre a supervisora e as empresas cuja atuação deverá examinar.

17.15. A cronologia apresentada pelo Consórcio Via Nordeste também não elimina a incompatibilidade. Conforme exposto no recurso, o resultado da Concorrência 90477/2024 teria sido divulgado em 26/3/2026 (peça 11, p. 2-3), enquanto o compromisso do Consórcio Via Nordeste foi formalizado em 31/3/2026 (peça 6, p. 2). O intervalo reduzido e a eventual incerteza anterior sobre o resultado podem afastar uma conclusão de má-fé, simulação ou comportamento oportunista deliberado, aspectos que não estão comprovados nos autos. Não afastam, porém, a situação objetiva existente no momento da apresentação da composição consorcial: nessa ocasião, a Geosistemas já havia sido indicada para integrar a estrutura de análise e supervisão e, ainda assim, permaneceu no grupo que apresentou proposta para projetar e executar o mesmo empreendimento.

17.16. O exame dos efeitos dessa incompatibilidade deve considerar a natureza da relação consorcial concretamente formada. Embora o consórcio somente seja constituído e registrado após a vitória, a ausência de constituição formal não significa inexistência de atuação empresarial conjunta durante a licitação. Para apresentar uma proposta, as empresas precisam negociar previamente a distribuição das parcelas do objeto, definir responsabilidades, reunir capacidades técnicas e econômico-financeiras, selecionar profissionais, estabelecer a participação de cada integrante, avaliar riscos, estruturar métodos executivos e compatibilizar preços e estratégias. O termo de compromisso, nessa perspectiva, não representa mera expectativa abstrata de associação futura, mas exterioriza uma composição empresarial que já atuou de maneira coordenada para constituir o licitante e preparar sua oferta.

17.17. Em contratação integrada de obras rodoviárias dessa complexidade, a proposta não pode ser compreendida como simples soma de documentos individuais e independentes. Sua formulação pressupõe avaliação conjunta do anteprojeto, escolha de soluções de engenharia, organização dos serviços, definição de interfaces, estimativa de custos e repartição dos riscos associados à elaboração dos projetos e à execução da obra.

17.18. No caso concreto, a atuação da Geosistemas não era meramente formal. O próprio recurso do Consórcio Via Nordeste associa à atuação típica da empresa as etapas de aprovação dos estudos para elaboração dos projetos, entrega dos projetos básico e executivo e entrega do as built, no valor total de R\$ 5.121.651,91, correspondente a 1,59% da proposta, além de informar sua participação de 9% na composição consorcial. Embora esses percentuais tenham sido apresentados pelo recorrente para sustentar a reduzida dimensão de sua participação, as informações demonstram que sua presença no consórcio estava diretamente relacionada à produção dos projetos que seriam submetidos à análise e à supervisão da estrutura consorcial da qual ela também participava, circunstância que reforça a materialidade da incompatibilidade examinada (peça 11, p. 6-7).

17.19. Não consta dos arquivos anexados prova de que a Geosistemas tenha compartilhado informação reservada, transmitido conhecimento privilegiado sobre o empreendimento ou proporcionado vantagem competitiva específica e mensurável ao Consórcio Via Nordeste. Também não consta demonstração de interferência concreta em decisão futura de fiscalização. Esses fatos não devem ser presumidos. A ausência dessa prova, entretanto, não resolve a controvérsia, pois o conflito examinado possui natureza preventiva e objetiva. O risco decorre da própria participação de empresa integrante da futura estrutura de análise e supervisão na formação do grupo empresarial que pretendia executar a obra submetida a esse acompanhamento.

17.20. A independência entre execução e supervisão não tutela apenas a decisão administrativa final, mas também a confiabilidade do processo de acompanhamento técnico. A empresa encarregada de analisar projetos e supervisionar serviços deve conservar posição de efetivo distanciamento em relação ao executor. A constituição prévia de relação consorcial envolve alinhamento de interesses, intercâmbio técnico, divisão de responsabilidades e construção de estratégia comum. Esses vínculos não desaparecem necessariamente porque uma das empresas deixa de constar formalmente da composição antes da contratação.

17.21. No caso concreto, o motivo do impedimento estava diretamente relacionado ao objeto e às funções que seriam exercidas pela Geosistemas, e não a uma condição pessoal, documental ou econômica separável da atuação conjunta. A empresa vinculada à estrutura de análise dos projetos e supervisão do empreendimento participou da formação do licitante interessado em elaborar esses projetos e executar as obras. A incompatibilidade, portanto, não incidiu apenas sobre uma futura execução contratual, mas já estava presente durante o processo de constituição da relação empresarial e de elaboração da proposta.

17.22. Não se trata de estabelecer regra geral segundo a qual qualquer impedimento individual de uma consorciada se transmite automaticamente às demais integrantes. A conclusão decorre das características

específicas desta situação. A Geosistemas não foi afetada por circunstância estranha ao empreendimento, mas por posição funcional diretamente relacionada às atividades que o consórcio pretendia executar. A causa do impedimento incidiu durante a formação do licitante e da proposta conjunta, de modo que seus efeitos não podem ser tratados como exclusivamente individuais.

17.23. *Sendo assim, a retirada posterior da Geosistemas não teria capacidade de desfazer retroativamente as tratativas, definições e contribuições ocorridas antes da apresentação da proposta. Tampouco restauraria integralmente o distanciamento entre a futura supervisora e as empresas que participaram com ela da estruturação da oferta. A alteração da composição poderia impedir que a Geosistemas figurasse formalmente como executora do contrato, mas não eliminaria o fato de que ela participou da formação do consórcio e da proposta relacionada ao empreendimento que estaria sob sua esfera de análise e supervisão.*

17.24. *Essa conclusão não significa que o Consórcio Via Nordeste não pudesse recorrer da desclassificação. A legitimidade recursal não depende do prévio reconhecimento de que a participação do recorrente era regular; o recurso constitui justamente o instrumento pelo qual se questiona o ato que reconheceu o impedimento e determinou a exclusão. Assim, o recebimento e o processamento do recurso administrativo não caracterizam irregularidade. O problema reside na solução de mérito que permitiu o retorno do consórcio ao certame mediante alteração posterior de sua composição, e não na garantia de acesso à instância recursal.*

17.25. *Considerando que o vício já se encontrava materializado na fase de formação do consórcio e de elaboração da proposta, a possibilidade de substituição da Geosistemas assume caráter subsidiário. A controvérsia principal não seria solucionada pela simples resposta à pergunta sobre se o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 admite ou não a substituição durante a licitação. Ainda que essa providência fosse abstratamente admissível em determinadas circunstâncias, ela não se mostraria apta a eliminar os efeitos de uma incompatibilidade anterior, relacionada à participação da empresa impedida na própria constituição do licitante.*

17.26. *Apesar desse relativo esvaziamento da questão no caso concreto, a fundamentação utilizada pela PFE/Dnit para autorizar a substituição merece ponderação. O parecer jurídico entendeu que o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 não estabeleceria limitação temporal e que, antes da constituição e do registro formal do consórcio, sua composição poderia ser ajustada para atender às finalidades do certame. Concluiu, por isso, que seria possível substituir consorciada em qualquer fase, desde que houvesse fato novo, motivação, autorização administrativa e preservação das condições de habilitação técnica e econômico-financeira (peça 13).*

17.27. *Essa interpretação suscita riscos relevantes. A identidade do licitante consorciado é definida pelas empresas indicadas no compromisso apresentado com a proposta, ainda que a constituição formal do consórcio somente ocorra posteriormente. Permitir que empresa estranha à composição originária ingresse após a apresentação e a abertura das propostas significa admitir que a estrutura subjetiva que disputou o certame possa ser reconstruída depois de conhecidos os preços, a classificação e a irregularidade que atingiu uma de suas integrantes. A ausência momentânea de registro do consórcio não torna indiferente a identidade das empresas que formularam a oferta.*

17.28. *A possibilidade também cria dificuldade para distinguir saneamento de recomposição substancial do licitante. Quando as empresas remanescentes já reúnem, com os elementos apresentados no momento próprio, todas as condições necessárias, o ingresso de nova consorciada tende a ser desnecessário. Quando não as reúnem, a nova empresa pode servir precisamente para incorporar capacidade técnica, profissional, operacional ou econômico-financeira que não estava disponível na composição remanescente. Não integra o objeto desta análise verificar qual dessas hipóteses ocorreu em relação à Trafecon Engenharia Ltda., empresa que substituiu a Geosistemas no consórcio (peça 21, p. 3), mas a própria abertura da possibilidade exige parâmetros claros para impedir que a substituição se converta em mecanismo de reconstrução posterior da habilitação.*

17.29. *Também permaneceriam indefinidos o momento-limite para a alteração, as causas capazes de justificá-la, o número de integrantes que poderiam ser substituídos, os efeitos sobre a distribuição das parcelas do objeto e o grau de alteração tolerável na metodologia, nos riscos e nas responsabilidades que fundamentaram a proposta. Sem critérios objetivos previamente conhecidos, situações semelhantes podem receber tratamentos distintos, ampliando a discricionariedade administrativa e comprometendo a isonomia, o julgamento objetivo, a vinculação ao instrumento convocatório e a segurança jurídica.*

17.30. Há, ainda, potencial problema de incentivos. Se a identificação de impedimento, incompatibilidade ou deficiência de uma consorciada resultar ordinariamente apenas na possibilidade de substituí-la, pode haver redução dos incentivos para que os próprios licitantes verifiquem, antes da apresentação da proposta, a regularidade de sua composição. O ônus de identificar o problema tenderia a ser transferido à Administração e aos concorrentes, enquanto o consórcio preservaria a possibilidade de reorganizar-se caso o vício fosse posteriormente detectado. Tal resultado poderia afetar a estabilidade subjetiva das propostas e produzir assimetria procedimental em relação aos demais participantes.

17.31. Por outro lado, a possibilidade de substituição do consorciado abre a possibilidade de aproveitar proposta mais vantajosa, em alinhamento aos princípios da economicidade e do formalismo moderado. Portanto, a análise do caso concreto deve nortear, ponderando os princípios envolvidos, a solução que mais se adequa ao interesse público.

17.32. Essas considerações não conduzem, nesta análise, a conclusão geral e definitiva de que toda substituição de consorciada durante a licitação seja proibida. A matéria não precisa ser resolvida abstratamente para o deslinde do caso, pois o vício relacionado à Geosistemas se materializou em momento anterior e não seria sanado pelo ingresso da Trefecon. Além disso, **não há jurisprudência consolidada do TCU** que discipline de forma abrangente a **substituição de consorciadas durante a fase licitatória**. Trata-se, portanto, de questão ainda sujeita a discussão e amadurecimento no âmbito do Tribunal.

17.33. Portanto, há elementos suficientes para considerar que o impedimento da Geosistemas não se limitou à permanência formal de empresa isolada na composição do Consórcio Via Nordeste. Em razão de sua vinculação à estrutura de análise dos projetos e supervisão das mesmas obras, a incompatibilidade esteve presente durante a formação da relação consorcial e a preparação da proposta destinada à elaboração dos projetos e à execução do empreendimento. A natureza colaborativa dessa formação permite considerar que o vício alcançou a regularidade da participação conjunta, sem necessidade de presumir má-fé, acesso a informações privilegiadas ou favorecimento efetivamente consumado.

17.34. A substituição posterior da Geosistemas pela Trefecon não se mostra apta a eliminar os efeitos dessa participação anterior, razão pela qual a controvérsia sobre a admissibilidade abstrata da substituição assume caráter residual. Ainda assim, a solução adotada pela UJ evidencia riscos relevantes à estabilidade da identidade do licitante, à isonomia, ao julgamento objetivo e à segurança jurídica.

17.35. Em função do exposto, considera-se que **há** plausibilidade jurídica nas irregularidades tratadas nesse tópico.

CONCLUSÃO

18. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

19. Além disso, estão configurados os pressupostos do perigo da demora e da plausibilidade jurídica de parte de parte dos argumentos trazidos na representação, bem como afastado o do perigo da demora reverso, motivo pelo qual será proposta a **adoção de medida cautelar**, bem como a realização de **oitiva** e de **construção participativa de deliberações**.

20. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que haverá impacto na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade, uma vez que eventual cronograma definido para a contratação do objeto pode não se cumprir em razão da adoção de medida cautelar. Todavia, entende-se que a materialidade da contratação e a relevância da questão, que envolve conflito de interesses entre executora e supervisora das obras, justificam a medida.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

21. Não houve pedido de ingresso aos autos por parte do representante.

22. Não houve pedido de vista e/ou cópia por parte do representante.

23. Não houve pedido de sustentação oral por parte do representante.

24. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

25. Em virtude do exposto, propõe-se:

25.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 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;



25.2. *deferir o pedido de concessão de medida cautelar, sem oitiva prévia, com fulcro no art. 276 do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a existência dos elementos necessários para sua adoção, a fim de que a Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE suspenda o andamento da Concorrência 90500/2025 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;*

25.3. *realizar a oitiva da Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE, com amparo no art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de **quinze dias**, se pronuncie em relação aos pressupostos da cautelar deferida, e também quanto aos seguintes pontos relativos ao objeto Concorrência 90500/2025:*

a) *permissão do prosseguimento da participação do Consórcio Via Nordeste na Concorrência Eletrônica 90500/2025, mediante a retirada da Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. e o ingresso da Trafecon Engenharia Ltda., apesar de a Geosistemas ter integrado a composição originária do licitante e participado da formação da proposta consorcial ao mesmo tempo em que compunha o consórcio selecionado para analisar os projetos e supervisionar as obras do mesmo empreendimento, circunstância que compromete a necessária independência entre a estrutura interessada na elaboração dos projetos e execução das obras e aquela incumbida de sua análise e supervisão, fazendo com que o impedimento alcançasse a própria participação originária do Consórcio Via Nordeste e não fosse afastado pela alteração posterior de sua composição, em possível afronta aos princípios da impessoalidade, da segregação de funções e da segurança jurídica previstos no art. 5º e art. 11, inciso II, da Lei 14.133/2021;*

b) *demaís 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;*

25.4. *considerando a possibilidade de **construção participativa das deliberações** deste Tribunal, nos termos do art. 14 da Resolução - TCU 315/2020, bem como o previsto nas Normas de Auditoria (NAT) aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, referente aos **comentários dos gestores** (no que se aplica a representações e denúncias):*

a) ***solicitar** à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE, caso queira, no prazo de **quinze dias**:*

a.1) *a apresentação de possíveis ações corretivas que poderão ser tomadas para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados ou remover seus efeitos;*

a.2) *a apresentação de subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo e benefício das possíveis proposições, conforme disposto no art. 171, inciso I, da Lei 14.133/2021;*

a.3) *na hipótese de serem consideradas insuficientes, pelo TCU, as alternativas apresentadas pela unidade jurisdicionada, a manifestação quanto aos possíveis impactos de eventual **determinação** deste Tribunal para que o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes anule a decisão administrativa que autorizou a retirada da Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. e o ingresso da Trafecon Engenharia Ltda. no Consórcio Via Nordeste, bem como os atos subsequentes dela decorrentes, e retorne a Concorrência Eletrônica 90500/2025 à fase de julgamento das propostas, com a exclusão do referido consórcio e o regular prosseguimento do certame com os demais licitantes;*

b) ***alertar** a Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE, com relação à **construção participativa de deliberações**, de que:*

b.1) *a sua manifestação quanto às alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados e quanto aos impactos das possíveis medidas a serem adotadas pelo TCU será avaliada na proposição de mérito, mas não vincula as decisões desta Corte de Contas, notadamente quando os riscos decorrentes de sua adoção e/ou da manutenção de situação irregular não se coadunarem com o interesse público que se pretende tutelar;*

b.2) *a ausência de manifestação no prazo estipulado não impedirá o andamento processual, podendo o TCU vir a prolatar decisão de mérito, caso haja elementos suficientes que caracterizem afronta às normas legais e/ou possibilidade de ocorrência de prejuízos à Administração; e*

b.3) *a ausência de manifestação não será considerada motivo de sanção;*

25.5. *realizar, nos termos do art. 276, § 3º, c/c art. 250, V, todos do Regimento Interno/TCU, a oitiva da sociedade empresária Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda (CNPJ 38.848.107/0001-67), líder do Consórcio Via Nordeste, para, no prazo de **quinze dias**, manifestar-se,*



caso queira, sobre os fatos constantes nos subitens 25.3 retro, assim como sobre os pressupostos da cautelar adotada;

25.6. **encaminhar** cópia da presente instrução e da peça 1 (inicial) à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe - Dnit/SE e à sociedade empresária Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda, de maneira a embasar as respostas às oitivas e à construção participativa; e

25.7. **comunicar** ao representante a decisão que vier a ser prolatada.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa Ivaí Engenharia de Obras S.A. acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90500/2025, conduzida pela Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Estado de Sergipe (Dnit/SE). O certame, regido pela Lei 14.133/2021 e com valor estimado de R\$ 339.182.639,00, destina-se à contratação integrada para a elaboração dos projetos básico e executivo e à execução das obras de restauração, duplicação e implantação de variantes na BR-101/SE, entre os quilômetros 168,60 e 189,00, correspondentes ao Lote 5.2. Na data da instrução, a licitação encontrava-se em fase recursal, ainda sem assinatura do contrato.

2. O Consórcio Via Nordeste, liderado pela empresa Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda., apresentou a proposta de menor valor, de R\$ 323.071.463,65. Após sua desclassificação inicial, outras seis propostas, de valores sucessivamente superiores, também foram desclassificadas. Ao final, ainda na primeira rodada, foi aceita a proposta do Consórcio Ivaí/NG/Sotepa, liderado pela representante, no valor de R\$ 334.942.856,01, e o consórcio foi habilitado.
3. A controvérsia decorre da participação da empresa Geosistemas Engenharia e Planejamento Ltda. (Geosistemas), com participação de 9,0% na composição originária do Consórcio Via Nordeste, ofertante da menor proposta no certame. Apontou-se irregularidade decorrente de a Geosistemas ter sido vencedora de outra licitação, realizada de forma concomitante, destinada à análise dos projetos e à supervisão das obras dos Lotes 5.1, 5.2 e 5.3 da BR-101/SE. A referida empresa participou simultaneamente da licitação para contratar responsável por projetar e executar o Lote 5.2 e de outro certame para escolha de empresa incumbida de prestar apoio técnico ao Dnit na análise dos projetos e na supervisão das mesmas obras.
4. O Dnit inicialmente desclassificou o Consórcio Via Nordeste, por considerar configurado o impedimento previsto no art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021 e no item 2.5.5 do edital. Em recurso administrativo, o Consórcio Via Nordeste questionou a existência do impedimento e, subsidiariamente, requereu autorização para retirar a Geosistemas e substituí-la por outra empresa, a Trafecon Engenharia Ltda. (Trafecon). A agente de contratação acolheu o pedido subsidiário, reformou a desclassificação e determinou o retorno do certame à fase de julgamento das propostas. Assim, na segunda rodada de julgamento, o Consórcio Via Nordeste foi habilitado, com a proposta de menor valor.
5. Irresignada, a empresa representante questiona essa decisão sob dois aspectos.
6. Primeiro, sustenta que o recurso administrativo interposto pelo Consórcio Via Nordeste deveria ter sido submetido à autoridade superior, pois a agente de contratação não teria reconsiderado integralmente a decisão recorrida. Em sua compreensão, o acolhimento apenas parcial do recurso não dispensaria o julgamento hierárquico previsto no art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021.
7. No segundo tema, alega que a Geosistemas não poderia integrar o Consórcio Via Nordeste, pois também participava do consórcio selecionado pelo Dnit para analisar os projetos e supervisionar as obras do mesmo empreendimento. Essa dupla atuação configuraria conflito de

interesses e comprometeria a necessária independência entre a futura executora e a estrutura de apoio à fiscalização.

8. Sustenta, ainda, que o Dnit autorizou indevidamente a substituição da Geosistemas pela Trafecon, pois a alteração posterior não seria capaz de sanar a incompatibilidade existente na composição originária e afrontaria a isonomia, o julgamento objetivo e a estabilidade da proposta.
9. Em exame técnico preliminar, a AudContratações concluiu pela ausência de plausibilidade jurídica na alegação de que o recurso do Consórcio Via Nordeste deveria ter sido submetido à autoridade superior. Segundo a unidade técnica, o art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021 exige a remessa à instância superior apenas quando o recurso for indeferido. No caso, o pedido subsidiário foi acolhido pela agente de contratação, eliminando o efeito prático da desclassificação e provendo parcialmente o recurso.
10. Em relação à participação da Geosistemas, contudo, a unidade técnica reconheceu haver plausibilidade no indício de irregularidade. No seu entendimento, a substituição posterior pela Trafecon não seria suficiente para eliminar os efeitos da participação da Geosistemas na formação do consórcio e na elaboração da proposta, atividades que pressupõem coordenação entre as consorciadas na definição das soluções de engenharia, das responsabilidades, dos custos e dos riscos do empreendimento.
11. Assim, diante da iminência de conclusão da licitação e de assinatura do contrato, a AudContratações considerou presentes o perigo da demora e a plausibilidade jurídica e propôs a suspensão cautelar do certame, além da realização de oitiva do Dnit/SE e da Vanguarda Construções e Serviços de Conservação Viária Ltda.

II

12. De início, conheço da representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

III

13. O primeiro tema apresentado pela representante diz respeito à **ausência de submissão do recurso interposto pelo Consórcio Via Nordeste à autoridade superior**. Alega-se que a agente de contratação não teria propriamente reconsiderado a decisão recorrida, mas adotado solução diversa, consistente na autorização para substituir a Geosistemas e no retorno do consórcio à fase de julgamento (peça 1, p. 8-9).
14. A matéria se refere à interpretação do art. 165, § 2º, da Lei 14.133/2021, que dispõe: *“§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.”* (grifei).
15. No caso, o Consórcio Via Nordeste formulou pedido principal para afastar o reconhecimento da incompatibilidade decorrente da participação da Geosistemas e, subsidiariamente, requereu autorização para retirar a empresa do consórcio e substituí-la pela Trafecon (peça 10).
16. A agente de contratação acolheu o segundo pedido, autorizou a substituição nas condições indicadas no parecer jurídico da Procuradoria Federal junto ao Dnit, tornou sem efeito a desclassificação do Consórcio Via Nordeste e determinou o retorno do certame à fase de julgamento das propostas (peças 13 e 14).
17. Concorro, nesse ponto, com a AudContratações. A decisão do Dnit não manteve o ato recorrido, mas efetivamente o reconsiderou, eliminando o principal efeito questionado pelo recorrente: sua exclusão da disputa.

18. O art. 165, § 2º, não exige o acolhimento de todos os fundamentos ou do pedido principal formulado pelo recorrente. O elemento relevante é verificar se o ato recorrido foi mantido e se subsistiu gravame cuja apreciação ainda interessasse ao recorrente.
19. Caso a agente de contratação tivesse preservado a desclassificação ou acolhido parcela do recurso sem eliminar o efeito adverso impugnado, seria necessário encaminhar a matéria remanescente à autoridade superior. Não foi essa, entretanto, a situação ocorrida. O Consórcio Via Nordeste obteve o resultado prático requerido subsidiariamente e retornou ao certame, não subsistindo interesse recursal que justificasse a remessa obrigatória. Por essas razões, considero **improcedente a primeira alegação.**

IV

20. A segunda e principal matéria diz respeito à **autorização concedida pelo Dnit para alteração da composição do consórcio durante o andamento da licitação.**

21. A controvérsia se assenta em grande parte na aplicação do art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021, essencialmente na avaliação se a norma permitiria a modificação do consórcio na fase de licitação ou somente durante a execução contratual:

“Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

[...]

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.”

22. Diante do recurso administrativo interposto pelo Consórcio Via Nordeste, a comissão licitante solicitou consulta à Procuradoria Federal Junto ao Dnit (peça 13). Ao examinar o pedido de alteração consorcial, a procuradoria especializada entendeu que a lei não estabeleceu limitação temporal para a substituição, razão pela qual a providência poderia ser adotada tanto durante a execução contratual quanto no curso da licitação.
23. Ressaltou, ainda, que, antes da vitória no certame, o consórcio não está formalmente constituído e registrado, existindo apenas um compromisso de constituição. Por isso, seria possível compreender a alteração da composição, nesse estágio, como ajuste do próprio compromisso, desde que preservadas as condições exigidas no edital e o resultado útil da licitação.
24. Com amparo nesse parecer, a agente de contratação deu provimento parcial ao recurso, reformou a decisão de desclassificação do Consórcio Via Nordeste e determinou o retorno da licitação à fase de julgamento das propostas (peça 14).
25. Daí, a empresa autora desta representação arguiu que o impedimento previsto no art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021 vedaria, em absoluto, a participação da Geosistemas e comprometeria a regularidade da composição consorcial apresentada. A seu ver, o Consórcio Via Nordeste não teria adquirido validamente a condição de licitante, pois o conflito de interesses impediria seu ingresso regular na disputa.
26. Defende, ainda, que o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 somente permite a substituição de consorciada durante a execução do contrato. Para a representante, a alteração consorcial prevista na lei pressupõe que a licitação já esteja encerrada, que a composição do consórcio esteja definida e que exista contrato em execução.
27. De início, cabe assentar ser incontroverso que a Geosistemas **não poderia figurar simultaneamente como contratada nas duas avenças**: uma destinada à elaboração dos projetos e à execução da obra, objeto da Concorrência Eletrônica 90500/2025; e a outra voltada à verificação dos mesmos projetos e ao apoio à fiscalização do respectivo empreendimento,

objeto da Concorrência Eletrônica 90477/2024 – por afronta ao art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: (...)

*IV – aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou **atue na fiscalização ou na gestão do contrato**, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;”* (grifei).

28. Não obstante, para avaliar adequadamente a decisão tomada pelo Dnit, é necessário compreender a **cronologia dos fatos**.
29. A contratação dos serviços de apoio à fiscalização foi iniciada primeiro, uma vez que abrangia também outros lotes da rodovia em estágio mais avançado. Com efeito, a **Concorrência Eletrônica 90477/2024** foi publicada ainda em **24/12/2024**. O certame, contudo, passou por sucessivos adiamentos e diligências. Nas fases iniciais da licitação, a Geosistemas não figurava como vencedora e essa posição foi ocupada por outras licitantes. Somente em 6/3/2026, após a inabilitação das primeiras colocadas, sua proposta foi aceita e a empresa foi habilitada. Superada a fase recursal, o objeto foi adjudicado à Geosistemas em **24/3/2026**, pelo valor de R\$ 32.922.122,15, e o certame foi homologado (peça 8).
30. Antes da conclusão daquele primeiro certame, em **24/12/2025**, o Dnit publicou a Concorrência Eletrônica 90500/2025, destinada à contratação integrada das obras do Lote 5.2 da BR-101/SE (peça 5). As propostas deveriam ser apresentadas até **31/3/2026**, apenas cinco dias após a divulgação do resultado da licitação dos serviços de apoio à fiscalização.
31. Em uma licitação desse vulto, é natural que as empresas se planejem com antecedência e necessitem de prazo suficiente para organizar o consórcio e formular adequadamente a proposta. Tanto é assim que, nas contratações integradas, como a da Concorrência Eletrônica 90500/2025, o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas e dos lances é de sessenta dias úteis, conforme estabelece o art. 55, inciso II, alínea “c”, da Lei 14.133/2021.
32. Neste caso, é provável que, quando divulgado o resultado da Concorrência 90477/2024, destinada à contratação de serviços de apoio à fiscalização do Dnit, o compromisso de constituição do Consórcio Via Nordeste e sua proposta comercial já estivessem estruturados. Contudo, como visto, a empresa Geosistemas somente alcançou a primeira colocação naquele certame em 26/2/2026, tendo sua proposta sido aceita e sua habilitação confirmada em 6/3/2026. Cumpre reconhecer que a proximidade dessas datas com a apresentação das propostas para a Concorrência Eletrônica 90500/2025 tornava difícil promover, em curto intervalo, alterações substanciais na composição do consórcio e na proposta a ser ofertada.
33. Nesse contexto, não identifico má-fé na participação da Geosistemas em ambos os certames. Sob a perspectiva empresarial, a conduta é compreensível diante da incerteza quanto aos resultados das licitações e da necessidade de preparação antecipada das propostas.
34. A autora da representação aponta ainda haver o risco de que a decisão adotada estabeleça **precedente indesejado**. Em sua compreensão, esse entendimento permitiria que um consórcio participasse da licitação mesmo quando um de seus integrantes estivesse impedido ou não atendesse às exigências editalícias, pois a irregularidade poderia ser posteriormente corrigida mediante a substituição da empresa.
35. A preocupação é pertinente. Esta Corte não deve admitir que a substituição de consorciada seja utilizada como mecanismo para contornar impedimentos **passíveis de prévio conhecimento**.
36. Não foi o que aconteceu neste caso. A realização simultânea dos dois certames e a sequência cronológica dos acontecimentos não indicam que o Consórcio Via Nordeste tenha

incluído a Geosistemas em sua composição já conhecendo o resultado da licitação destinada à supervisão das obras.

37. A caracterização de comportamento oportunista pressupõe que o agente conheça previamente a circunstância da qual pretendia se beneficiar e, a partir dela, estruture deliberadamente sua conduta. Aqui, a cronologia indica que a composição do consórcio e a elaboração da proposta já estavam em fase final quando divulgado o resultado da licitação de supervisão, sem tempo hábil para modificação.
38. A empresa representante sustenta também que a alteração da composição do consórcio, durante a licitação, contrariou o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021. Em sua interpretação, o dispositivo somente permite a alteração da composição consorcial após a celebração do contrato. Sobre isso, invoca precedentes do TCU que teriam restringido a substituição de consorciadas à fase de execução contratual: os Acórdãos 157/2025, 596/2025 e 1.135/2026 do Plenário, todos sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas.
39. A Lei 14.133/2021 trouxe uma mudança importante em relação à sua antecessora, a Lei 8.666/1993. Sob a vigência da norma anterior, a participação de empresas em consórcio somente era admitida quando expressamente permitida pela administração no edital do certame. Com a nova lei, nos termos do art. 15, essa participação **passou a ser admitida como regra**, de modo que eventual vedação deve constar expressamente do instrumento convocatório e ser devidamente justificada no processo licitatório.
40. De fato, a interpretação sistemática da Lei 14.133/2021 sugere que o legislador não disciplinou de maneira específica a alteração da composição de consórcios ainda no curso da licitação. O art. 15, § 5º, foi redigido tendo como referência a situação mais provável: a substituição de uma das consorciadas após a celebração do contrato. A menção ao “*órgão ou entidade contratante*” e ao “*processo licitatório que originou o contrato*” evidencia essa perspectiva, mas não permite concluir, por si só, que o legislador tenha pretendido proibir a alteração em momento anterior.
41. Durante o procedimento licitatório, não se exige, em regra, a constituição definitiva do consórcio, mas apenas a apresentação de um compromisso assinado por seus integrantes. A constituição e o registro formais somente são impostos ao licitante vencedor antes da celebração do contrato, conforme dispõe o § 3º do mesmo artigo. Assim, na fase competitiva, existe um compromisso de futura constituição, e não ainda o consórcio formalmente registrado que executará o ajuste. Essa circunstância pode explicar por que o § 5º foi estruturado sobretudo para regular a substituição ocorrida durante a relação contratual.
42. Compreendo, portanto, que o art. 15, § 5º, assegura, de forma inequívoca, essa possibilidade na fase de execução contratual, mas não contém comando que exclua sua adoção excepcional durante a licitação.
43. Não obstante, **a possibilidade de modificação do consórcio previamente à assinatura do contrato é uma medida excepcional, não podendo em qualquer hipótese ser utilizada para substituir empresa cuja incapacidade técnica, operacional ou econômico-financeira tenha sido constatada no próprio certame**, pois isso permitiria ao licitante adquirir posteriormente requisito de habilitação que não possuía no momento oportuno, em burla ao art. 64, inciso I e § 1º, da mesma lei.
44. Com efeito, é a mesma lógica que se aplica às diligências possíveis na fase de habilitação, que podem complementar informações relativas a fatos existentes à época da abertura do certame e sanar erros ou falhas que não alterem a substância ou a validade jurídica dos documentos, mas não criar condição de habilitação superveniente.
45. A partir disso, compreendo que a substituição da Geosistemas não se destinou a suprir deficiência de qualificação do Consórcio Via Nordeste, mas a afastar incompatibilidade decorrente de impedimento conhecido praticamente de forma concomitante.

46. De fato, consta dos Acórdãos 157/2025, 596/2025 e 1.135/2026 do Plenário, que o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 limita a possibilidade de substituição de consorciadas à fase de execução contratual. No entanto, há distinções relevantes entre este caso e aqueles.
47. Os Acórdãos 157/2025 e 596/2025-Plenário foram prolatados no mesmo processo, sendo que o segundo rejeitou embargos de declaração opostos contra o primeiro. Naquele caso, antes da homologação do certame, o órgão contratante verificou que as certidões de regularidade fiscal apresentadas por uma das empresas do consórcio não eram autênticas. Na sequência, o consórcio requereu a substituição da empresa consorciada que apresentou dados falsos. Ao examinar o caso, o relator entendeu que a substituição de consorciadas seria irregular naquela situação por tender a afastar fraude potencialmente ocorrida no certame.
48. O Acórdão 1.135/2026-Plenário, por sua vez, examinou licitação destinada à contratação de empresa ou consórcio para executar as obras de aprofundamento do canal do Porto Organizado de Santos. A controvérsia envolvia a alteração da composição de um consórcio durante a fase de julgamento, com a exclusão de empresa que possuía 19,8% de participação consorcial.
49. O relator observou que a alteração era indevida, pois repercutia na própria estrutura técnica e econômico-financeira da proposta, inclusive na distribuição dos riscos e na formação dos custos, uma vez que a documentação apresentada incluía declarações de disponibilidade de equipamentos subscritas pela empresa excluída do consórcio. Por essa razão, a modificação foi considerada irregular.
50. A Lei 8.666/1993 não continha dispositivo que permitisse a modificação da composição de consórcio, nem mesmo durante a vigência contratual. Não obstante, por meio do Acórdão 2.130/2016-Plenário (relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa), esta Corte entendeu ser possível tal alteração, em homenagem ao interesse público e à continuidade do contrato administrativo. Na fundamentação do julgado, desenvolveu-se análise pertinente, que também se mostra aplicável ao presente caso, da qual reproduzo breve excerto:
- “39. Do texto acima, desde que o fim precípua seja o atendimento ao interesse público, deve ser privilegiada a continuidade do contrato administrativo. Nesse contexto e na linha do exposto pela unidade especializada, entendo não haver óbices à alteração efetuada por meio do 1º termo aditivo ao Contrato 018/Seinfra/2013, especialmente porque não há nos autos elementos que indiquem que, ao se realizar a mencionada alteração contratual, deixou-se de observar todos os requisitos de habilitação exigidos na licitação original ou que haja prejuízo à execução do objeto pactuado.”*
51. Com efeito, há no presente caso concreto uma circunstância excepcional, diante da proximidade entre as datas dos dois certames. Ademais, a alteração da composição consorcial não proporcionou ao Consórcio Via Nordeste a oportunidade de modificar o preço, introduzir nova solução técnica ou suprir deficiência de habilitação. A substituição teve a finalidade específica de retirar empresa impedida por fato conhecido na iminência de apresentação das propostas, qual seja: a adjudicação do primeiro objeto à aludida licitante, mas sem que houvesse, sequer, efetiva assinatura contratual.
52. Além disso, o Dnit condicionou a substituição à apresentação de empresa com qualificação técnica e econômico-financeira equivalente à da consorciada substituída, como requer o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021. Somente depois de apresentados e examinados os documentos da Trafecon Engenharia Ltda. é que a proposta ajustada foi aceita e o Consórcio Via Nordeste foi habilitado, conforme registrado no segundo julgamento do certame (peça 18).
53. Sob a perspectiva do interesse público, que conduz a atuação do TCU, os efeitos econômicos e a dimensão da participação da Geosistemas também deve ser ponderada. A empresa detinha apenas 9% do Consórcio Via Nordeste, o menor percentual entre as quatro integrantes. Além disso, a desclassificação do consórcio implicará, provavelmente, a contratação da segunda colocada, cuja proposta é R\$ 11,9 milhões mais elevada.



54. A solução adotada pelo Dnit, portanto, não contraria o art. 15, § 5º, da Lei 14.133/2021 e se mostra consentânea com o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e com os princípios da proporcionalidade, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa. A segunda irregularidade imputada pela representante é, portanto, também improcedente.

V

55. Ante todo o exposto, a representação deve ser considerada improcedente, com o arquivamento dos autos.

Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2046/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.965/2026-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Ivaí Engenharia de Obras S.A.
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
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: Rodrigo Goulart de Freitas Pombo (OAB/PR 53.450), Isabella Felix da Fonseca (OAB/DF 57.461) e outros, representando Ivaí Engenharia de Obras S.A.

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Eletrônica 90500/2025, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), para a contratação integrada da elaboração dos projetos e execução de obras na BR-101/SE, Lote 5.2;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235, e 237, inciso VII, do Regimento Interno-TCU, e ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. conhecer da representação;
- 9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar;
- 9.3. no mérito, considerar a representação improcedente;
- 9.4. comunicar a deliberação à representante e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; e
- 9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2046-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.



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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.941/2025-6

Natureza: Monitoramento

Unidades: Ministério dos Transportes; Agência Nacional de Transportes Terrestres

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 522/2025-
PLENÁRIO. CONCESSÕES FERROVIÁRIAS COM PRAZO DE
VIGÊNCIA PRÓXIMO AO TÉRMINO. MALHA OESTE.
APRESENTADO PLANO DE AÇÃO. CRONOGRAMA
ATRASADO. DETERMINAÇÕES EM FASE DE
CUMPRIMENTO. CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), aprovada pelos seus dirigentes e reproduzida a seguir, com ajustes de forma (peça 17):

“INTRODUÇÃO

1. *Esta Corte de Contas, por meio desta unidade técnica, realizou fiscalização, na modalidade acompanhamento (TC 006.626/2024-6), com o objetivo de acompanhar as ações governamentais relacionadas a contratos de concessões ferroviárias com prazo de vigência próximo do fim.*
2. *Realizado o acompanhamento (TC 006.626/2024-6, p. 75), este Tribunal, por meio do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, deliberou no sentido que se adotassem uma série de medidas, por parte dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão dos contratos ferroviários, com o objetivo de assegurar a continuidade tempestiva e efetiva da prestação dos serviços ferroviários.*
3. *Abaixo seguem os termos do Acórdão mencionado para melhor compreensão:*

‘9.1. determinar ao Ministério dos Transportes, que:

9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);

9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);

(...)

9.4. determinar à AudPortoFerrovia que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);'

4. Conforme se observa acima, o item 9.4 desse Acórdão, em específico, determinou que a AudPortoFerrovia autuasse, para cada uma das concessões tratadas nos autos, processo para monitorar as determinações da decisão, bem como acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço. No presente caso, trata-se do processo autuado para acompanhar o Contrato de Concessão da Rumo Malha Oeste (RMO), cujo término está previsto para junho de 2026, razão pela qual prescinde-se de análise específica do item 9.4 ao longo desta instrução.
5. A Malha Oeste é uma ferrovia com uma extensão de 1.973 km, abrangendo trechos nos estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Seu traçado compreende a linha tronco entre Mairinque (SP), ponto de conexão com a Malha Paulista e acesso ao Porto de Santos, até Corumbá (MS), além de incluir um ramal que liga Campo Grande (MS) a Ponta Porã (MS). Destaca-se ainda o papel da ferrovia como integração entre o Brasil e a Bolívia, conferindo-lhe, assim, relevância internacional com potencial para o escoamento de cargas e corredor logístico.
6. Os principais fluxos de carga, atualmente, são o transporte de minérios, entre o distrito de Porto Esperança (MS) e Corumbá (MS), e celulose, produzida em Três Lagoas (MS) com destino ao Porto de Santos (SP).
7. Apesar de sua importância estratégica, a Malha Oeste enfrenta diversos desafios que comprometem a eficiência do transporte ferroviário. Problemas de infraestrutura, questões relacionadas à viabilidade econômica e incertezas quanto à continuidade do serviço público têm gerado preocupações sobre o futuro da concessão.
8. Diante desse cenário, o monitoramento do cumprimento das determinações do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário torna-se fundamental para assegurar que as ações dos órgãos responsáveis estejam alinhadas com a necessidade de garantir a prestação adequada do serviço ferroviário, a segurança jurídica dos contratos e o desenvolvimento sustentável da infraestrutura de transportes no país.
9. Dessa forma, foi realizada análise preliminar das informações encaminhadas pelos órgãos envolvidos, especificamente o Ministério dos Transportes (peças 3-6), no sentido de verificar o cumprimento das determinações objeto deste monitoramento, essa instrução preliminar encontra-se à peça 7.



10. *Nessa oportunidade verificou-se que a solução para a concessão ainda dependia de definições importantes, pois a situação da Malha Oeste, como de outras malhas ferroviárias, reflete os desafios enfrentados pelo setor, que apesar dos esforços do Ministério dos Transportes, da ANTT e de outras entidades envolvidas, os estudos técnicos para nova licitação ainda não estavam concluídos.*
11. *Ainda, considerando a inadmissibilidade de processo consensual no âmbito do TCU, o esgotamento do prazo máximo estabelecido para a relicitação e a proximidade do término do prazo contratual da concessão, conforme detalhado a seguir, propôs-se a realização de diligência ao Ministério dos Transportes, com o objetivo de obter informações atualizadas sobre as medidas planejadas para assegurar a continuidade da prestação dos serviços da Malha Oeste. Em especial, solicitou-se a apresentação de plano de ação ou instrumento equivalente que contemplasse a atualização das medidas previstas para a Malha Oeste, bem como informações acerca dos desdobramentos relacionados à futura licitação, incluindo o detalhamento do cronograma e das etapas previstas para a conclusão dos estudos técnicos contratados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e pela Corporação Andina de Fomento (CAF), além das ações destinadas a garantir a atratividade do processo licitatório.*
12. *Essa diligência foi realizada por meio do Ofício 46931/2025-TCU/Seproc, de 5/11/2025 (peça 9), e em resposta o MT, em conjunto com a ANTT e a Infra, encaminhou os documentos acostados às peças 11-13, essas informações serão tratadas no tópico exame técnico.*

HISTÓRICO

13. *A concessão da Malha Oeste foi firmada na década de 1990, como parte do Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de modernizar e expandir a infraestrutura ferroviária brasileira. Inicialmente operada pela Ferrovia Novoeste S.A., posteriormente, em 2006, a concessão foi incorporada pela América Latina Logística (ALL) e, mais recentemente, pela Rumo S.A.*
14. *Ao longo dos anos, a Malha Oeste enfrentou desafios, como baixa rentabilidade de alguns trechos, abandono de segmentos ferroviários, inadimplência em relação às metas contratuais e deterioração da infraestrutura. Esses problemas resultaram em dificuldades para atender às demandas logísticas da região e comprometeram a sustentabilidade da operação.*
15. *Em 2020, a ANTT iniciou um processo de caducidade da concessão devido ao descumprimento de obrigações contratuais pela concessionária. Paralelamente, a Rumo Malha Oeste S.A. solicitou a devolução da concessão por meio do mecanismo de relicitação previsto na Lei 13.448/2017, o que suspende o processo de caducidade, conforme art. 14, § 3º da referida lei.*
16. *Em 2023, o Ministério dos Transportes criou um Grupo de Trabalho (GT) para buscar uma solução consensual, que resultou em uma proposta de alteração contratual submetida ao TCU em dezembro de 2024 (TC 000.329/2025-8). No entanto, em 2025, o pedido de admissibilidade da solução consensual foi rejeitado pelo TCU.*
17. *Enquanto isso, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF), contratou estudos técnicos para subsidiar uma possível relicitação da malha. Esses estudos estão em fase de avaliação e consideram, inclusive, os impactos do leilão da Hidrovia do Rio Paraguai na logística da região. Contudo, cumpre registrar que o prazo de 24 meses, prorrogável por igual período, previsto na Lei 13.448/2017 para eventual relicitação, já expirou, comprometendo a possibilidade de resolução contratual por esse instrumento.*
18. *Os novos documentos encaminhados indicam que o Ministério dos Transportes pretende seguir com uma nova licitação para a malha.*

EXAME TÉCNICO

Visão Geral das Medidas Adotadas

19. *Antes de se verificar o cumprimento propriamente dos itens do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira, pós diligência, importante trazer as informações consignadas no primeiro conjunto de documentos encaminhados ao TCU para atender aos itens do acórdão supra, especificamente a nota técnica, são eles: Ofício SEI 10269/2025/GAB-DG/DG-ANTT, Despacho SUCON ANTT, Ofício 449/2025/SE e Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF (peças 3, 4, 5 e 6 respectivamente).*
20. *A NT 1/2025/SNTF, do Ministério dos Transportes, tratou sobre as ações desenvolvidas e em desenvolvimento para os contratos de concessão perto do fim, a nota divide-se em diversos tópicos, são eles: Objetivo Geral; Antecedentes; Situação Encontrada e Medidas Adotadas; Atendimento às Determinações do TCU (subitem 9.1.1); Estudos dos Trechos não Operacionais (subitem 9.1.2); Estudos e Ações para Gerenciar os Riscos Associados aos Processos de Prorrogação, Relicitação e Licitação (subitem 9.1.3);*

Processo Decisório de Licitar ou Prorrogar (item 9.2).

21. *Relacionado à Situação Encontrada e Medidas Adotadas, o MT, preliminarmente, entende necessário fazer uma contextualização acerca do cenário verificado no momento em que as questões afetas ao encerramento dos contratos de concessão para exploração de ferrovias firmados na década de 1990 passaram a ser tratadas de forma prioritária pelo Governo Federal.*
22. *Apresenta, então, um histórico da situação da política pública, a partir da criação da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário (SNTF), por meio do Decreto 11.360/2023, com a missão de fortalecer a governança pública sobre o sistema ferroviário nacional, de promover sua expansão e de garantir que a infraestrutura existente seja utilizada de forma eficiente e segura, em benefício do interesse público.*
23. *Assim, continua o MT, a SNTF, ao assumir suas funções, encontrou um cenário de elevado risco institucional e regulatório, especialmente para os contratos em final de vigência, caracterizado por:*
 - *Ausência ou inadequação de normas específicas para orientar a política pública ferroviária, tanto na esfera de planejamento quanto de regulação contratual;*
 - *Inexistência de diretrizes consolidadas de gestão de ativos ferroviários sob responsabilidade da União;*
 - *Falta de recursos estruturados para investimento no setor, mesmo em malhas críticas ou em trechos sem viabilidade comercial imediata;*
 - *Ausência de estudos técnicos e econômicos prévios para apoiar decisões sobre concessões com vencimento iminente (casos das malhas Oeste, FCA, Malha Sul, FTL e FTC), incluindo trechos operacionais e não operacionais;*
 - *Déficit de coordenação interinstitucional entre os órgãos federais envolvidos no setor ferroviário (ANTT, DNIT, Ministério dos Transportes).*
24. *Diante desse cenário, o Ministério dos Transportes e a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário adotaram medidas para mitigar os riscos decorrentes da situação encontrada, especialmente em relação a contratos com prazo em final de vigência. Declaram que todas as ações foram concretizadas por meio de normas expedidas pelo Ministério ou articulação institucional com outras Pastas, conferindo aprimoramento da governança do modelo institucional no setor ferroviário.*
25. *As medidas adotadas, como informa o MT, se caracterizam por três frentes de ação: Recursos Estruturados para Investir no Setor Ferroviário; Banco de Projetos Ferroviários; e Portfólio Normativo.*
26. *Acerca do Atendimento às determinações do TCU, o Ministério dos Transportes informa que, por intermédio da SNTF, tem realizado progressos significativos nos processos de renovação e renegociação dos contratos com as concessionárias ferroviárias cujos prazos de vigência estão próximos de expirar. Essas ações têm sido acompanhadas por avaliações detalhadas dos passivos acumulados, bem como pela identificação de oportunidades para investimentos e atualizações contratuais.*
27. *Acrescenta que paralelamente a essas atividades, a SNTF está desenvolvendo, de maneira organizada, os estudos necessários para embasar possíveis processos de licitação, com o objetivo de valorizar os bens públicos e garantir o interesse coletivo. Essa abordagem representa um modelo de governança inovador, que rompe com práticas anteriores, onde as renovações contratuais eram realizadas exclusivamente com base nas solicitações das concessionárias, sem considerar estudos alternativos de mercado.*
28. *O MT traz que a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e jurídica para novas licitações não apenas aprimora a capacidade do Poder Concedente de tomar decisões fundamentadas, mas também proporciona os seguintes benefícios práticos:*
 - *Oferecer subsídios para decisões sobre renovação ou renegociação contratual, com uma análise comparativa em relação ao cenário licitatório;*
 - *Ampliar o poder de negociação, utilizando valores de referência atualizados e projeções de eficiência e investimentos;*
 - *Estabelecer um plano alternativo legítimo e viável, caso as negociações de renovação ou renegociação não avancem;*
 - *Viabilizar a aplicação do artigo 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão contratual por até dois anos, garantindo a continuidade da prestação do serviço público enquanto os procedimentos licitatórios são concluídos.*
29. *Portanto, segundo o MT, essa estratégia não é excludente, mas sim complementar, e os estudos voltados para licitações têm a função de orientar as decisões nos processos de renovação contratual, ao*

mesmo tempo em que asseguram a capacidade do Estado de realizar uma licitação, caso seja necessário. Assim, o planejamento se torna mais dinâmico, adaptável e alinhado aos princípios de economicidade, eficiência e valorização do patrimônio público.

30. *Informa que esse novo modelo institucional e técnico representa um avanço significativo na gestão das concessões ferroviárias federais, promovendo maior previsibilidade, segurança jurídica e transparência nos processos decisórios relacionados às concessões ferroviárias de importância nacional.*

31. Feita essa contextualização inicial, seguem abaixo os itens do Acórdão em monitoramento, com as devidas análises, para fins de verificação do seu cumprimento com as informações trazidas em resposta à diligência realizada por meio do Ofício 46931/2025-TCU/Seproc, de 5/11/2025, quais sejam:

- *Ofício 1011/2025/SE, MT/Secretaria Executiva (peça 11);*
- *Nota Técnica 60/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF (peça 12);*
- *Ofício 1156/2025/SNTF (peça 13).*

9.1.1. autue processo administrativo para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, plano de ação ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

32. *Sobre atuar processos administrativos para cada uma das concessões próximas do fim, informa o MT em sua NT que os processos administrativos para acompanhar a RMO (peça 6, p. 4-5) foram abertos sob os números SEI 50000.030583/2023-76, para prorrogação antecipada ou otimização para a concessão em final de vigência, e SEI 50000.022962/2025-54 para processo de estruturação de licitação para a concessão em final de vigência.*

33. *Em relação à atualização do Plano de Ação, objeto da diligência desta Corte, uma vez que o Plano de Ação original não abordava nova licitação, a mesma foi tratada na Nota Técnica 60/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF, de 14/11/2025. Segundo este documento, a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) da Casa Civil, apoiada pela Corporação Andina de Fomento (CAF), possui contrato para elaboração dos estudos de relicitação.*

34. *O MT informa que os estudos serão aproveitados para licitação e encontram-se atualmente em avaliação considerando inclusive os avanços ocorridos na possível utilização da Hidrovia do Rio Paraguai, que promoverá o escoamento do minério até então considerado para a ferrovia, a expectativa do MT é promover um uso eficiente e realista do ativo ferroviário.*

35. Os estudos contratados pela SEPMI com a CAF, conforme o MT, foram entregues em 11/11/2025, mas ainda se encontravam em análise pela SNTF e seriam encaminhados em breve à ANTT, para que seja dada continuidade aos procedimentos visando ao protocolo junto ao TCU e à elaboração do Plano de Outorga, o qual deverá ser encaminhado para aprovação pelo Ministério.

36. *O MT faz, então, uma ressalva que a atualização do cronograma originalmente apresentado na Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF decorreu da necessidade de adequação dos estudos contratados pela SEPPI, inclusive quanto à aderência à possível utilização da Hidrovia do Rio Paraguai e a fim de incorporar as diretrizes deste Ministério dos Transportes, com vistas ao aprimoramento da segurança jurídica do processo e da viabilidade econômico-financeira da futura concessão da Malha Oeste.*

37. *O Plano de Ação atualizado segue abaixo:*

Quadro 1

[illegible]

Fonte: NT 60/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF (peça 12)

**Análise**

38. *Como se observa, foram abertos processos administrativos para acompanhar a Concessão da Rumo Malha Oeste no âmbito do Ministério. Todavia, observa-se que a atualização do Plano de Ação já se encontra novamente defasada, uma vez que, em abril de 2026, determinadas etapas previstas não haviam sido concluídas. Segundo o item 4 do plano atualizado, os estudos já deveriam ter sido protocolados e já se esperava acórdão do TCU, porém ambos não ocorreram.*
39. *Entretanto, não se pode afirmar que o MT está inerte frente aos acontecimentos. Houve a atualização do Plano de Ação, agora com o objetivo da licitação. Além disso, foi instituída por meio da Portaria Sufer/Antt 5, de 5 de maio de 2026, a Comissão de Planejamento e Fiscalização de Encerramento do Contrato de Concessão da Malha Oeste. O objetivo dessa comissão é acompanhar o encerramento do contrato, mediante a adoção de medidas de fiscalização, verificação documental, análise técnica e emissão de manifestações, bem como outras competências previstas na legislação.*
40. *Dessa forma, em que pese as ações da Agência e do Ministério dos Transportes no sentido de dar andamento com a nova licitação, verifica-se que o Plano de Ação necessita de nova atualização. Ademais, é necessário que as partes apresentem as justificativas para os atrasos e os novos prazos, a fim de que a Malha Oeste tenha um destino que preserve o patrimônio público e garanta a continuidade da prestação do serviço ferroviário.*
41. *Portanto, pode-se considerar este item em cumprimento por parte do MT, devendo esta Corte de Contas manter a continuidade do presente monitoramento. Na continuidade do monitoramento ora proposta, será realizada nova diligência junto ao Ministério dos Transportes para que apresente o Plano de Ação atualizado, com as devidas justificativas para os atrasos identificados e a definição de novos prazos realistas para o cumprimento das etapas pendentes, assegurando assim o adequado acompanhamento das ações relacionadas à Concessão da Rumo Malha Oeste.*
- 9.1.2. realize estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);**
42. *Para tratar desse item recorre-se à NT 1/2025 (peça 6) a fim de se verificar como essa determinação está sendo tratado pelo MT. Segundo essa nota, a realização de estudo dos trechos não operacionais no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1 está sendo conduzida com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., o MT revela a emissão de diretriz de sua autoria a qual resultou no Acordo de Parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tendo por objeto a estruturação de modelos para dar nova destinação aos trechos em vias de serem devolvidos pelas concessionárias ferroviárias.*
43. *Segundo o MT, dessa maneira, procura-se revitalizar trechos ociosos, dando efetiva destinação aos ativos pertencentes à União e, via de consequência, melhorar a eficiência logística do país, impulsionar o desenvolvimento regional sustentável e reduzir emissões de gases do efeito estufa.*
44. *O MT informa que os trabalhos do referido acordo já estão em andamento, com o estudo dos trechos não operacionais. Acrescenta que o escopo do Acordo estabelece flexibilidade e possibilita inclusão de novos trechos ferroviários para avaliação a depender da evolução das discussões referentes às concessões em fim de vigência, especialmente no tocante a trechos a serem devolvidos.*
45. *Os respectivos trabalhos, nota o MT, envolve a confecção de estudos de pré-viabilidade e viabilidade, os quais têm como principal objetivo avaliar as possíveis destinações para os trechos, considerando a vocação ferroviária.*
46. *Tem como objetivo, também, afirma o MT, aprimorar a gestão de ativos ferroviários sob responsabilidade da União, e por meio da Portaria 61, de 22 de janeiro de 2025, o Ministério dos Transportes instituiu Grupo de Trabalho para elaboração do inventário, valoração e registro patrimonial dos ativos ferroviários da União.*
47. *Por fim, o MT consigna que vem trabalhando na elaboração de norma sobre devolução de trechos ferroviários, normativo esse que terá por finalidade promover clareza, transparência e definição quanto ao*

momento e aos procedimentos a serem adotados por cada um dos atores envolvidos, o que resultará maior transparência, previsibilidade e segurança jurídica aos processos de devolução, avaliação da vocação logística, desativação e destinação de trecho ferroviário, além da mitigação do risco de decisão administrativa desconectada da política pública e das diretrizes definidas pelo MT para o setor ferroviário. Portanto, o MT afirma que essa medida consistirá em um importante instrumento jurídico e de política pública que permitirá ao Poder Público gerir e mitigar os riscos inerentes aos trechos ferroviários não operacionais que serão devolvidos pelas concessionárias.

48. Em sede de atualização de informações, em novembro de 2025, a SNTF apresentou, no âmbito do TC 015.939/2025-1 cujo objeto é o monitoramento da concessão da Malha Sul, por meio da Nota Técnica 62/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF, novo cronograma para os estudos de trechos não operacionais (peça 15, p. 4):

Quadro 2

#	Etapa	Responsável	Prazo (meses)	Devolução de Trechos											
				2025						2026					
				M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A
1	Estudos: Entrega Prévia	INFRA	8												

Fonte: Nota Técnica 62/2025/CGOP-SNTF/DOP-SNTF/SNTF (peça 15, p. 4)

49. Foi destacado que, embora mantido o prazo para entrega prévia, a entrega definitiva dos estudos estava prevista para fevereiro de 2026, quando seria realizada a respectiva análise técnica pelo Departamento de Obras e Projetos da SNTF, para posterior encaminhamento (peça 15, p. 4).
50. Quanto à elaboração de norma sobre a devolução de trechos ferroviários, a SNTF registrou que o Ministério continua trabalhando na sua elaboração. De acordo com aquela Secretaria, é esperado que a norma, quando editada, permita ao Poder Público 'gerir e mitigar os riscos inerentes aos trechos ferroviários não operacionais que serão devolvidos pelas concessionárias' (peça 15, p. 4).

Análise

51. O item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário contém determinação ao Ministério dos Transportes para a realização de estudo específico acerca dos trechos ferroviários não operacionais, com vistas a definir a destinação desses segmentos, consideradas a manutenção do serviço nos trechos com interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público e a capacidade financeira da União.
52. Conforme informações inicialmente prestadas por meio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, o Ministério dos Transportes informou a celebração de Acordo de Parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Referido acordo tem por objetivo a elaboração de estudos de pré-viabilidade e viabilidade para avaliação da destinação de trechos ferroviários com baixa ou inexistente operação, considerando, inclusive, a possibilidade de inclusão de novos segmentos à medida que evoluam as discussões sobre o encerramento das concessões.
53. Adicionalmente, o Ministério dos Transportes informou a instituição, por meio da Portaria MT 61/2025, de Grupo de Trabalho voltado à elaboração de inventário, valoração e registro patrimonial dos ativos ferroviários da União, assim como esforços para elaboração de norma específica sobre devolução de trechos ferroviários, cujo objetivo declarado é conferir maior clareza, transparência e segurança jurídica a esses processos.
54. Considerando que, segundo informado, os estudos contratados pela Infra S.A. deveriam ser entregues em fevereiro de 2026, prazo já ultrapassado, e que a determinação do item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário alcança estudo de trechos ferroviários de várias concessões com prazos de vigência próximos ao fim, foi realizada diligência no âmbito do TC 011.601/2025-6, que trata de monitoramento semelhante a este específico para a Malha Centro-Leste, para que fossem apresentadas pelo MT as conclusões dos estudos sobre os trechos não operacionais, previsto no item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, e eventuais encaminhamentos propostos a partir da sua análise (peças 6-9 do TC 011.601/2025-6).
55. Em resposta, o Ministério dos Transportes esclareceu, por meio da Nota Informativa 83/2026/DOP-SNTF/SNTF, de 10/4/2026, que os estudos ainda não foram entregues àquela pasta ministerial e, portanto, não houve a consolidação de conclusões institucionais. Foi registrado, ainda, que o prazo para a conclusão dos estudos é o final do mês de abril (cópia da Nota Informativa juntada à peça 16, p. 2).

56. *A partir das informações constantes dos autos, verifica-se que as providências informadas pelo Ministério dos Transportes se encontram em fase de desenvolvimento, não tendo sido apresentados estudos concluídos ou decisões administrativas finais que definam, de forma objetiva, a destinação dos trechos não operacionais da Malha Oeste, nos termos exigidos pelo item 9.1.2 do Acórdão.*
57. *Diante do exposto, conclui-se que a determinação prevista no item 9.1.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário encontra-se **em cumprimento**, na medida em que o Ministério dos Transportes informou a adoção de iniciativas voltadas à realização dos estudos requeridos, permanecendo, entretanto, pendente a conclusão desses estudos e a definição da destinação dos trechos ferroviários não operacionais, o que justifica a continuidade do monitoramento.*
- 9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);**
58. *As informações relacionadas a este subitem constam na Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF (peça 6). Segundo essa NT do MT, no que se refere ao atendimento dessa determinação, o órgão informa ao TCU que as reuniões dos Grupos de Trabalho (GT) da RMO, RMS e FTL, bem como nas inúmeras reuniões realizadas com a FCA, nas discussões do Consenso da Malha Sul no TCU, que tratou especificamente sobre critérios de precificação de ativos a serem devolvidos, já representam mecanismos para identificação de riscos afetos às concessões com prazo em fim de vigência.*
59. *A SNTF/MT destaca que as informações obtidas nesse processo de diálogo com as concessionárias proporcionaram insumos técnicos para decisões dos gestores públicos e tiveram caráter preventivo, bem como foram estruturados para mitigar impactos negativos.*
60. *Destacam que a SNTF consolidou em um estudo, os principais elementos técnicos que permitiram identificar os potenciais riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação, identificados no âmbito dos Grupos de Trabalho instaurados, bem como durante as reuniões com a FCA.*
61. *Mas, de forma a atender plenamente a determinação do subitem 9.1.3, o MT indaga, nessa NT 1, à esta Corte de Contas, se há a necessidade de contratação de estudo específico para gerenciamento de riscos ou se os principais riscos identificados e as ações de mitigação propostas nessa nota já seriam suficientes para dar pleno atendimento à determinação.*
62. *Abaixo seguem os principais riscos identificados pelo MT e constantes da NT 1/2025:*
- ‘RISCO 1: Incertezas quanto ao pagamento de indenizações por devolução de trechos**
- 6.4. *Para garantir segurança jurídica nos processos de nova licitação ferroviária, especialmente nos casos que envolvem a devolução de trechos e consequente pagamento de indenizações ao governo e atendendo a determinação do TCU, a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, com apoio técnico dos departamentos e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) para adoção das seguintes medidas preventivas aos atuais concessionários:*
- 6.4.1. *Adoção de metodologia oficial e padronizada de cálculo*
- 6.4.1.1. *Utilização rigorosa da metodologia prevista na Instrução Normativa nº 1/2025, editada em conjunto pelo Ministério dos Transportes e o DNIT, para precificação dos ativos a serem indenizados, com base em critérios técnicos, objetivos e auditáveis.*
- 6.4.2. *Realização de levantamento técnico antecipado dos ativos ferroviários*
- 6.4.2.1. *Levantamento prévio dos trechos a serem devolvidos, para fins indenizatórios, em conformidade com os critérios estabelecidos na IN nº 1/2025, assegurando consistência na base de cálculo, para fins de aferição de indenizações devidas.*
- 6.4.3. *Contratação de verificadores independentes*
- 6.4.3.1. *Contratação de verificadores independentes por meio da Infra S.A., nos termos da Portaria nº 532/2024, para validar os valores dos ativos a serem indenizados, conferindo neutralidade e credibilidade ao processo.*
- 6.4.4. *Inclusão de cláusula contratual com opção de solução extrajudicial de conflitos*
- 6.4.4.1. *Previsão expressa nos atuais contratos de que eventuais divergências sobre os valores de indenização poderão ser resolvidas, a critério das partes por meio de arbitragem, Dispute Board, bem como outras formas de resolução de conflitos, como soluções consensuais no âmbito da Secretaria de*

Soluções Consensuais de Controvérsias do TCU ou da Câmara de Conciliação da AGU (CCAF), evitando judicialização direta.

RISCO 2: Garantir a continuidade da prestação do serviço

- 6.5. Tendo em vista o vencimento contratual de concessões ferroviárias e a necessidade de garantir a continuidade da prestação do serviço, essa SNTF em atendimento à determinação exarada pelo TCU, propõe medidas concretas para mitigar o risco de não conclusão, em tempo hábil, dos estudos necessários à realização de novas licitações. Tais medidas visam a assegurar previsibilidade institucional e segurança jurídica.
- 6.6. Importante ressaltar que os estudos foram contratados com antecedência mínima de 24 meses em relação ao termo final do contrato. A Secretaria, em coordenação com a Infra S.A. e demais órgãos envolvidos, estabeleceu cronogramas estruturados com marcos de verificação periódica, permitindo o monitoramento e eventuais ajustes em tempo real.
- 6.7. O Ministério dos Transportes instituiu comissão técnica permanente, com representantes do Ministério dos Transportes, ANTT, Infra S.A. e DNIT, podendo ter participação de convidados do setor privado, para acompanhamento contínuo dos estudos. Essa comissão atua na validação preliminar de entregas identificação de gargalos técnicos e adoção de medidas corretivas com agilidade.
- 6.8. Neste contexto, a Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, com apoio técnico dos departamentos, e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) a fim de adotar, de forma preventiva, o plano de transição previsto no art. 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão extraordinária por até dois anos, nos casos em que a licitação não puder ser concluída no prazo regular. O plano deverá prever a continuidade da prestação do serviço público e cláusulas específicas de encerramento contratual com transparência e segurança jurídica.
- 6.9. Mais ainda, a SNTF, com apoio técnico dos departamentos, e aderente aos termos desta Nota, emitiu diretriz à ANTT (SEI n. 9854442) para iniciar com antecedência, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à elaboração de um encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias, evitando que divergências sobre indenizações atrasem ou inviabilizem o novo processo licitatório. Essa medida permite inclusive, o destravamento de editais de licitação sem prejuízo para o erário, reduzindo o risco de judicialização
- 6.10. Assim, as diretrizes para a ANTT foram as seguintes:
 - 6.10.1. Plano para acionamento do art. 12 da Portaria nº 532, de 2024, do Ministério dos Transportes
 - 6.10.1.1. Estabelecimento, preventivo, de plano de transição previsto no art. 32 da Lei nº 13.448/2017, que permite a extensão extraordinária do contrato por até dois anos, considerando a contração dos estudos para licitação.
 - 6.10.1.2. O plano deverá prever a continuidade da prestação do serviço público e cláusulas específica de encerramento contratual com transparência e segurança jurídica.
 - 6.10.2. Encontro de Contas
 - 6.10.2.1. A fim de evitar que divergências sobre indenizações atrasem ou inviabilizem o novo processo licitatório, realize, com antecedência, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à elaboração do encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias.
 - 6.10.2.2. Busca-se, com isso, assegurar uma transição segura entre o encerramento de contratos vigentes e os novos arranjos contratuais, seja por meio de licitação ou prorrogação.
- 6.11. Assim, a adoção coordenada dessas medidas assegura uma transição segura entre o encerramento de contratos vigentes e os novos arranjos contratuais, seja por meio de licitação ou prorrogação. Também oferece garantias ao gestor público e contribui para a redução de litígios.'

Análise

63. O item 9.1.3 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário determinou que o Ministério dos Transportes, com a participação da ANTT e da Infra S.A., realizasse estudo e propusesse ações destinadas a gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das concessões ferroviárias com contratos próximos ao fim de sua vigência.
64. A Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF elencou dois riscos principais associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação. O primeiro refere-se às incertezas quanto ao pagamento de indenizações decorrentes da devolução de trechos ferroviários, para o qual foram indicadas ações de mitigação, como a adoção de metodologia oficial e padronizada de cálculo, a realização antecipada de levantamento técnico dos ativos ferroviários, a contratação de verificadores independentes para validação

dos valores e a previsão de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos nos contratos.

65. *O segundo risco identificado diz respeito à garantia da continuidade da prestação do serviço público ferroviário. Para sua mitigação, a SNTF informou a previsão de acionamento preventivo do plano de transição previsto no art. 32 da Lei 13.448/2017, conforme disciplinado pela Portaria MT 532/2024, bem como a orientação à ANTT para que inicie, de forma antecipada, o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à realização de encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias.*
66. *A partir das informações constantes dos autos, verifica-se que o Ministério dos Transportes elaborou estudo com a identificação de riscos relevantes associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação, bem como indicou ações destinadas à mitigação desses riscos, no contexto das concessões ferroviárias com contratos próximos do fim de sua vigência, incluindo a Malha Oeste.*
67. *No caso em tela, não há um levantamento específico para a Malha Oeste relacionado aos possíveis riscos identificados, pelo menos não foi apresentado ainda, mas há um Grupo de Trabalho para tratar dessa questão especificamente no âmbito do MT, bem como houve tratativas e encontros para lidar com esse tema.*
68. *Nesse sentido, pode-se considerar que este item se encontra em cumprimento, uma vez que o Ministério dos Transportes informou a realização de estudo com identificação dos principais riscos e a proposição de ações voltadas ao seu gerenciamento, restando, contudo, pendente a implementação plena dessas medidas, devendo-se, portanto, manter o presente monitoramento.*
- 9.2. determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, levem em consideração o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);**
69. *No que se refere ao item 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, o Ministério dos Transportes, por intermédio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, da Secretaria Nacional de Transporte Ferroviário, informou ter expedido diretriz à ANTT para que, nos processos decisórios relativos à prorrogação ou à licitação de concessões ferroviárias em vias de término, fossem incorporados parâmetros adicionais de análise, de maneira sistemática e devidamente justificada (peça 6, p. 9-10).*
70. *Conforme a Nota Técnica, tais parâmetros devem integrar as análises de vantajosidade das prorrogações contratuais, abrangendo (peça 6, p. 10):*
 - *O histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, com destaque para a evolução da capacidade operacional, a movimentação de cargas, a utilização da malha concedida, bem como a ocorrência de incidentes operacionais, não conformidades técnicas e investimentos em sinalização, manutenção e controle de tráfego;*
 - *A verificação de inadimplências contratuais e regulatórias, incluindo o descumprimento de obrigações de investimento, pagamentos devidos, o não atendimento a determinações da ANTT e a existência de decisões administrativas ou judiciais relevantes;*
 - *O levantamento e a análise de trechos ferroviários com operação parcial ou inatividade, considerando o período de abandono, os impactos sobre a malha ferroviária e os danos ao patrimônio público;*
 - *A avaliação de riscos sistêmicos e de efeitos sobre o mercado regulado, incluindo impactos na continuidade do serviço público, na eficiência logística, na concorrência, na entrada de novos agentes e na sustentabilidade do sistema nacional de transporte ferroviário;*
 - *A análise dos riscos associados ao não pagamento ou à não resolução de passivos ambientais;*
 - *A análise de riscos regulatórios e mercadológicos relacionados à dificuldade de retenção de clientes vinculados à concessionária anterior, aos impactos sobre a concorrência e à atratividade de novos processos licitatórios, bem como à avaliação de litígios judiciais;*
 - *A avaliação dos riscos relativos aos investimentos não amortizados, tendo em vista que as concessionárias deverão ser previamente ressarcidas, nos termos do art. 36 da Lei 8.987/1995;*



• A análise dos riscos associados à judicialização quanto ao pagamento das indenizações devidas à União.

71. A SNTF consignou que tais diretrizes têm por finalidade orientar a atuação da ANTT na apreciação das alternativas de prorrogação ou licitação, mediante a consideração de critérios objetivos, técnicos, históricos e de mercado, no âmbito dos processos decisórios relativos às concessões ferroviárias em fim de vigência.

Análise

72. Em atendimento à determinação constante do item 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, o Ministério dos Transportes informou, por meio da Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF, que expediu diretriz à ANTT para que os processos decisórios referentes à prorrogação ou à licitação de concessões ferroviárias com contratos próximos do término passassem a incorporar, de forma sistemática e justificada, um conjunto ampliado de parâmetros de análise.
73. Entre os parâmetros indicados, destacam-se o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a utilização da malha concedida, os investimentos realizados em sinalização, manutenção e controle de tráfego ferroviário, o descumprimento de obrigações e determinações, a avaliação de trechos com operação parcial ou inatividade, além dos riscos envolvidos, inclusive aqueles relacionados à judicialização e aos investimentos não amortizados.
74. As informações prestadas indicam que tais diretrizes visam orientar a atuação da ANTT nos processos decisórios relativos às concessões ferroviárias em fim de vigência, mediante a consideração de critérios objetivos, históricos, técnicos e de mercado, a serem incorporados às análises de prorrogação ou licitação, inclusive no caso da Rumo Malha Oeste, cujo indicativo, no momento, é a realização de nova licitação e nova concessão.
75. Não obstante, até o presente momento, não foram apresentados elementos que permitam verificar a aplicação concreta dessas diretrizes em decisão específica de prorrogação ou licitação referente à Malha Oeste, tampouco a formalização de decisão final no âmbito do poder concedente que evidencie, de forma objetiva, a efetiva consideração dos parâmetros indicados. Possivelmente, o cumprimento dessa determinação somente poderá ser aferido por ocasião do envio a este Tribunal dos estudos e da modelagem da prorrogação ou da nova licitação, nos termos da IN TCU 81/2018.
76. Diante do exposto, conclui-se que a determinação constante do item 9.2 do Acórdão 522/2025 do TCU Plenário encontra-se em cumprimento, na medida em que o Ministério dos Transportes informou a adoção de diretrizes orientadoras dirigidas à ANTT para a consideração dos critérios estabelecidos pelo Tribunal, permanecendo, contudo, pendente a comprovação de sua aplicação efetiva em processos decisórios concretos, o que recomenda a continuidade do monitoramento.

CONCLUSÃO

77. O presente processo trata de monitoramento do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, proferido no âmbito do TC 006.626/2024-6, que buscou acompanhar as ações governamentais relacionadas aos contratos de concessões ferroviárias com prazos de vigência próximo do fim. O presente processo tem como objetivo monitorar o cumprimento das determinações do referido Acórdão no que concerne à Malha Oeste, atualmente concedida à Rumo Malha Oeste S.A., quais sejam, itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário.
78. Após a análise dos documentos e informações constantes dos autos, verifica-se que as determinações consignadas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário ainda não foram integralmente cumpridas, porém foram adotadas ações concretas voltadas ao seu cumprimento. Diante disso, considera-se que os referidos dispositivos estão em cumprimento, permanecendo pertinente o monitoramento das providências em curso no âmbito do presente processo.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

79. Dessa forma, de todo o exposto acima, submetem-se os autos à consideração superior propondo:
- a) Considerar em cumprimento as determinações dos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-TCU-Plenário no que tange à Ferrovia Rumo Malha Oeste (RMO);
- b) Retornar os autos à AudPortoFerrovia para a continuidade do monitoramento.”
- É o relatório.

Em exame, o monitoramento das determinações proferidas pelo Acórdão 522/2025-Plenário, de minha relatoria, por meio do qual o Tribunal apreciou o acompanhamento destinado a avaliar as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de cinco contratos de concessão ferroviária: Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), Rumo Malha Sul (RMS), Rumo Malha Oeste (RMO), Ferrovia Transnordestina Logística (FTL) e Ferrovia Tereza Cristina (FTC).

2. O presente processo de monitoramento trata especificamente das providências referentes à **Malha Oeste**, concedida à Rumo Malha Oeste S.A, cujo **contrato tinha término previsto para junho de 2026**.
3. Na origem, a fiscalização foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia), que examinou a existência e o grau de avanço das medidas destinadas a definir o futuro dessas malhas ferroviárias, no que concerne às alternativas de prorrogação contratual, relicitação ou realização de nova licitação, bem como os riscos associados à continuidade do serviço público e à preservação do patrimônio ferroviário.
4. Naquela oportunidade, constatou-se a proximidade do término dos contratos, celebrados em sua maioria na década de 1990, com prazo de vigência aproximado de trinta anos. Apesar disso, o acompanhamento evidenciou que o Ministério dos Transportes ainda não havia definido, de modo suficientemente formalizado e fundamentado, a solução a ser adotada para cada concessão.
5. Durante a fiscalização, o Ministério dos Transportes informou que a alternativa prioritária seria a prorrogação antecipada dos contratos. Paralelamente, diante da possibilidade de frustração dessas prorrogações, determinou à Infra S.A. que priorizasse a elaboração de estudos destinados à licitação dos trechos ferroviários considerados operacionais.
6. Não obstante, o acompanhamento do TCU apontou que a delimitação desses trechos operacionais havia sido baseada, em grande medida, nos planos de negócios apresentados **pelas próprias concessionárias**, sem que o Poder Público tivesse realizado estudos suficientes ou promovido a compatibilização com os planos logísticos nacionais. Essa segregação entre trechos operacionais e não operacionais introduzia riscos relevantes para a preservação, recuperação e aproveitamento futuro dos trechos ferroviários excluídos das novas modelagens.
7. Também se identificaram deficiências na formalização e na institucionalização do processo decisório conduzido pelo Ministério dos Transportes e pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). A época, **não havia** cronograma formal para a publicação de editais, em razão da indefinição quanto à prorrogação dos contratos ou à realização de novas licitações. Além disso, o Ministério dos Transportes, a ANTT e a Infra S.A. não apresentaram processos administrativos ou outros registros capazes de demonstrar, de forma organizada e rastreável, as discussões realizadas, as responsabilidades atribuídas e os fundamentos considerados em relação a cada malha.
8. O acompanhamento registrou especial preocupação com a destinação dos trechos ferroviários não operacionais. Embora fisicamente existentes, essas parcelas da infraestrutura ferroviária encontram-se sem tráfego regular e, em muitos casos, deterioradas, sem manutenção e sujeitas a invasões e depredações. Sua destinação poderia envolver a recuperação e reativação, a devolução à União, a exploração por operadores regionais, a utilização turística ou a conversão para outros usos.
9. Constatou-se, nesse sentido, que aproximadamente **9,5 mil quilômetros das malhas examinadas eram classificados como não operacionais**. Trata-se de extensão significativa do patrimônio ferroviário nacional, que não poderia ser excluída das decisões, especialmente diante da necessidade de avaliar a existência de interesse público, social e logístico na manutenção desses ativos.

10. Outro aspecto relevante observado foi a inexistência de medidas para gerenciar os riscos inerentes a uma eventual **transição entre concessionárias**. À medida que se aproxima o término do contrato, a atual operadora pode perder parte dos incentivos econômicos para investir na conservação da infraestrutura, do material rodante e dos demais bens vinculados à concessão. Somam-se a isso os riscos de degradação dos ativos, de redução da qualidade do serviço e de não equalização dos passivos antes da assunção da malha por novo operador.
11. O voto condutor do Acórdão 522/2025-Plenário destacou também a possibilidade de prorrogação de contratos celebrados com concessionárias que apresentavam **histórico expressivo de inadimplemento**. A AudPortoFerrovia constatou que FCA, RMS, RMO e FTL haviam abandonado, em média, cerca de 49% das respectivas malhas concedidas. Apesar desse desempenho, a prorrogação antecipada figurava como alternativa prioritária da política setorial.
12. Assinalou-se, nesse contexto, que a prorrogação de contratos de empresas que descumpriram reiteradamente suas obrigações pode transmitir ao mercado a mensagem de que infrações graves, desempenho insatisfatório e abandono de infraestrutura não impedem a continuidade da relação contratual com o Poder Público. Esse cenário reduz os incentivos ao adimplemento, fragiliza a credibilidade do poder concedente e do ambiente regulatório e pode dificultar a entrada de novos operadores, perpetuando a concentração de mercado existente no setor.
13. Por essa razão, o Tribunal concluiu que eventual prorrogação não poderia ser tratada como consequência automática do contrato em vigor, mas deveria ser precedida de avaliação fundamentada da vantajosidade em relação à realização de nova licitação, considerando o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança, os níveis de inadimplência, o abandono de trechos, a capacidade de assegurar a continuidade e a adequação do serviço, os efeitos sobre o mercado regulado e o risco moral associado à renovação de contratos com concessionárias inadimplentes.
14. Diante desse conjunto de achados, o TCU expediu, entre outras, as seguintes determinações:

“9.1. **determinar ao Ministério dos Transportes, que:**

9.1.1. **autue processo administrativo** para cada uma das concessões de ferrovias próximas do fim contratual (FCA, RMS, RMO, FTL e FTC) e, no prazo de 90 dias, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., elabore, para cada uma delas, **plano de ação** ou outro instrumento similar, com a descrição de etapas, a definição de prazos e a indicação dos responsáveis pela adoção das ações necessárias para responder ao término iminente dos contratos, bem como para compatibilizar a continuidade da prestação do serviço público e a preservação do patrimônio ferroviário, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.1 do Voto);

9.1.2. realize **estudo dos trechos não operacionais** no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., de modo a definir a destinação de tais segmentos, levando em conta a manutenção do serviço público nos trechos em que houver interesse público e social relevante, a preservação do patrimônio público (de acordo com a destinação do ativo ferroviário) e a capacidade financeira da União, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.2 do Voto);

9.1.3. no âmbito do plano de ação do subitem 9.1.1, com a participação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e da Infra S.A., realize estudo e proponha ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência, nos termos do art. 6º, caput, §1º e §2º, e 36 da Lei 8.987/1995, dos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88, e dos da motivação e do interesse público, constantes no caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.3 do Voto);

9.2. *determinar ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, no processo decisório de prorrogar ou licitar as malhas ferroviárias, **levem em consideração o histórico** de cumprimento das metas de produtividade e segurança, a elevada inadimplência e o alto índice de abandono de trechos ferroviários, dentre outras questões que possam desaconselhar a continuidade das atuais operações das concessionárias FCA, RMS, RMO e FTL, bem como eventuais outros efeitos para o serviço público prestado e para o mercado regulado, como risco moral e a maior dificuldade de entrada de novos agentes de mercado no setor ferroviário, nos termos do art. 175 da CF/88, dos arts. 6º a 8º da Lei 13.448/2017, do art. 6º, caput, §1º e §2º, da Lei 8.987/1995, bem como dos princípios legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, previstos no caput do art. 37 da CF/88 e dos da motivação e do interesse público, constantes do caput do art. 2º da Lei 9.784/1999 (vide item III.4 do Voto);*

(...)

9.4. *determinar à AudPortoFerrovia que autue, para cada uma das concessões tratadas nestes autos, processo para monitorar as determinações desta decisão, bem como para acompanhar os procedimentos relativos ao desfecho contratual e à continuidade do serviço (vide item III.4 do Voto);” (grifos diferem no original).*

II

15. Em cumprimento ao subitem 9.4 do Acórdão 522/2025-Plenário, a AudPortoFerrovia autuou este processo para monitorar as providências adotadas em relação à **Malha Oeste**, atualmente concedida à Rumo Malha Oeste S.A., cujo contrato terminaria, a princípio, **em junho de 2026**.
16. A Malha Oeste possui extensão de **1.973 km** com trechos nos estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo. Seu traçado conecta as cidades de Corumbá/MS e Ponta Porã/MS à Mairinque/SP, local em que a conexão com a Malha Paulista leva ao Porto de Santos. A ferrovia liga ainda o Brasil à Bolívia, o que lhe confere relevância internacional. Os principais fluxos de carga na malha são o de minérios e de celulose com destino ao Porto de Santos/SP.
17. Apesar dessa relevância estratégica, a Malha Oeste enfrenta problemas. Ao longo dos anos, a concessionária **abandonou segmentos ferroviários e inadimpliu às metas** contratuais de produção, segurança e manutenção da infraestrutura.
18. A concessão foi firmada na década de 1990, no contexto do Programa Nacional de Desestatização. Inicialmente operada pela Ferrovia Novoeste S.A., foi incorporada, em 2006, pela América Latina Logística (ALL) e, mais recentemente, pela Rumo S.A.
19. Em 2020, a ANTT iniciou o processo de caducidade da concessão, em razão do descumprimento de obrigações contratuais pela concessionária. Paralelamente, a Rumo Malha Oeste S.A. solicitou a devolução da concessão por meio do mecanismo de relicitação previsto na Lei 13.448/2017, o que suspendeu o processo de caducidade, nos termos do art. 14, § 3º, da referida lei.
20. Em 2023, o Ministério dos Transportes criou um grupo de trabalho com a finalidade de buscar solução consensual para a concessão. Esse trabalho resultou em uma proposta de remodelagem do contrato, submetida ao TCU em dezembro de 2024, no âmbito do TC 000.329/2025-8. Contudo, em 2025, **o pedido de admissibilidade da solução consensual foi rejeitado pelo Tribunal**.
21. Paralelamente, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em parceria com a Corporação Andina de Fomento (CAF), contratou estudos para subsidiar a possível relicitação da malha. Contudo, o prazo de 24 meses, prorrogável por igual período, previsto na Lei 13.448/2017 para a relicitação, **já expirou**, comprometendo a possibilidade de resolução por esse instrumento.
22. Os documentos mais recentes encaminhados pelo Ministério dos Transportes indicam a pretensão de seguir com a estruturação de **nova licitação para a Malha Oeste**.
23. Com efeito, o **subitem 9.1.1** do Acórdão 522/2025-Plenário determinou a autuação de processo administrativo específico para cada concessão ferroviária próxima do término contratual, bem como a elaboração de plano de ação que contemplasse as medidas necessárias

à adequada gestão do encerramento dos contratos, à continuidade da prestação do serviço público e à preservação do patrimônio ferroviário.

24. Em sua manifestação inicial, o Ministério dos Transportes informou a existência de dois processos administrativos tratando da Malha Oeste: o SEI 50000.030583/2023-76, destinado à prorrogação antecipada ou otimização da concessão em final de vigência; e o SEI 50000.022962/2025-54, relativo ao processo de estruturação de licitação para a concessão em final de vigência (peça 6).
25. Na fase preliminar deste monitoramento, a AudPortoFerrovia verificou que a solução para a concessão ainda dependia de definições relevantes, uma vez que os estudos técnicos para nova licitação ainda não estavam concluídos.
26. Considerando a inadmissibilidade do processo consensual no TCU, o esgotamento do prazo para a relicitação e o iminente fim da vigência contratual, a unidade técnica promoveu diligência ao Ministério dos Transportes, para obter informações atualizadas sobre as medidas planejadas para assegurar a continuidade dos serviços na Malha Oeste (peça 9).
27. O ministério informou que os estudos elaborados pela Corporação Andina de Fomento para a relicitação do ativo seriam aproveitados para realizar a nova licitação e que estariam em avaliação, inclusive em razão da possível utilização da Hidrovia do Rio Paraguai, que poderá transportar o minério até então considerado para a ferrovia.
28. Segundo informado, os estudos estariam sob análise, para posterior encaminhamento à ANTT, para continuidade dos procedimentos destinados ao protocolo junto ao TCU e à elaboração do Plano de Outorga, a ser submetido à aprovação do ministério.
29. Conforme examinado pela AudPortoFerrovia, o plano de ação inicialmente apresentado já está defasado. Pelo cronograma então vigente, a publicação do edital da nova licitação deveria ocorrer em julho de 2026, o que não se confirmou (peça 12, p. 4). Diante desse atraso, o Ministério dos Transportes apresentou um novo cronograma, agora com **previsão de licitação da ferrovia em março de 2027**.
30. Nesse contexto, tornou-se necessária a celebração do 5º Termo Aditivo ao contrato de concessão da Malha Oeste, em 30/6/2026, por meio do qual a vigência contratual foi prorrogada por até 180 dias, em regime excepcional e transitório de continuidade operacional mínima. Durante esse período, a concessionária deixa de prestar serviço de transporte ferroviário, ficando suas obrigações limitadas à guarda, vigilância, manutenção essencial e monitoramento dos ativos.
31. O voto condutor do Acórdão 522/2025-Plenário apresentou críticas contundentes às falhas de planejamento e de organização governamental para assegurar a continuidade dos serviços nas malhas ferroviárias então fiscalizadas. Como demonstrado nestes autos, no caso da Malha Oeste, os atrasos e as deficiências na tomada de decisão tem maior gravidade, pois resultaram concretamente na **suspensão da prestação do serviço de transporte ferroviário**.
32. Por essa razão, além das propostas formuladas pela AudPortoFerrovia, proponho que a deliberação a ser proferida seja encaminhada à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Casa Civil da Presidência da República, para ciência do cenário verificado e adoção das providências que entenderem cabíveis.
33. No mais, reconheço a ponderação da unidade técnica no sentido de que o Ministério dos Transportes não permaneceu inerte. Além da atualização do plano de ação com foco na licitação, foi instituída, em maio de 2026, comissão de planejamento e fiscalização do encerramento do contrato de concessão, com a finalidade de acompanhar e adotar as providências necessárias ao encerramento contratual.
34. Concorro, assim, com a conclusão de que **a determinação constante do subitem 9.1.1 está em cumprimento**. Houve a autuação dos processos administrativos exigidos e a apresentação de plano de ação voltado à estruturação da licitação. Todavia, como o cronograma vem sendo executado com atraso relevante, é necessária a continuidade deste monitoramento,

inclusive para que sejam verificadas **as justificativas para os atrasos ocorridos e o cumprimento dos novos prazos para a conclusão das etapas pendentes.**

35. Na sequência, o **subitem 9.1.2** do Acórdão 522/2025-Plenário determinou a realização de estudo cujo objetivo seria definir a destinação dos trechos ferroviários não operacionais.
36. No caso da Malha Oeste, estima-se que **aproximadamente 646 km da concessão estejam completamente inoperantes**, em uma malha total de cerca de 1.973 km²².
37. A esse respeito, o Ministério dos Transportes informou que vem conduzindo estudos com a participação da ANTT e da Infra S.A. Além disso, noticiou a celebração de acordo de parceria entre a Infra S.A. e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), voltado à elaboração de estudos de viabilidade para avaliar as possíveis destinações desses trechos.
38. O ministério também informou estar em andamento a elaboração do inventário, da valoração e do registro patrimonial dos ativos ferroviários da União, assim como a preparação de norma específica sobre a devolução de trechos ferroviários pelas concessionárias. Segundo informado, esse normativo deverá contemplar procedimentos de avaliação da vocação logística, desativação e destinação dos trechos ferroviários, de forma alinhada à política pública setorial.
39. A partir dessas informações, verifica-se que as providências indicadas pelo Ministério dos Transportes estão em desenvolvimento, sem que ainda tenham sido apresentadas conclusões objetivas sobre a destinação dos trechos não operacionais da Malha Oeste.
40. É certo que a destinação dessa parcela relevante dos ativos ferroviários deve considerar as diferentes vocações dos segmentos envolvidos. Há trechos com possível demanda econômica, que poderiam ser explorados por operadores regionais; trechos relevantes para futuras conexões internacionais, industriais ou logísticas; e trechos com potencial vocação alternativa, inclusive para usos turísticos, urbanos ou patrimoniais.
41. Diante disso, acompanho a AudPortoFerrovia para considerar **o subitem 9.1.2 em cumprimento**, sem prejuízo da continuidade do monitoramento até a conclusão dos estudos para a efetiva definição da destinação dos trechos não operacionais.
42. Quanto ao **subitem 9.1.3**, o Acórdão 522/2025-Plenário determinou que o Ministério dos Transportes, com a participação da ANTT e da Infra S.A., realizasse estudo e propusesse ações para gerenciar os riscos associados aos processos de prorrogação, relicitação ou nova licitação das malhas com contratos de concessão próximos ao fim de sua vigência.
43. Sobre esse ponto, a pasta informou ter consolidado, em estudo próprio, os principais elementos técnicos que permitiram identificar riscos associados aos processos. Com efeito, a Nota Técnica Conjunta 1/2025/SNTF elencou dois riscos principais.
44. O primeiro refere-se às incertezas quanto ao pagamento de indenizações decorrentes da devolução de trechos ferroviários. Para sua mitigação, foram indicadas medidas como a adoção de metodologia padronizada de cálculo, a realização antecipada de levantamento dos ativos ferroviários, a contratação de verificadores independentes para validação dos valores apurados e a previsão de mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias.
45. O segundo risco diz respeito à continuidade da prestação do serviço público. Para mitigá-lo, o ministério informou a possibilidade de acionamento da extensão contratual prevista no art. 32 da Lei 13.448/2017. Além disso, comunicou ter orientado a ANTT a iniciar o levantamento dos ativos reversíveis e dos passivos regulatórios, com vistas à realização do encontro de contas entre o poder concedente e as concessionárias.
46. No caso específico da Malha Oeste, contudo, ainda não foram apresentados os resultados concretos dessas medidas. Ainda assim, entendo correta a conclusão da unidade técnica no sentido de **considerar o subitem 9.1.3 em cumprimento.**

²² Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/com-646-km-inoperantes-malha-ferroviaria-de-ms-e-das-menos-usadas-no-brasil>.



47. Por fim, em resposta ao **subitem 9.2** do Acórdão 522/2025-Plenário, o Ministério dos Transportes informou ter expedido orientação à ANTT para que as decisões relativas à prorrogação ou à licitação das concessões considerassem o histórico de cumprimento das metas de produtividade e segurança; a evolução da capacidade operacional, da movimentação de cargas e da utilização da malha; os incidentes e as não conformidades técnicas; e os investimentos realizados em sinalização, manutenção e controle do tráfego.
48. A avaliação também deverá abranger as inadimplências contratuais e regulatórias, os descumprimentos de obrigações de investimento, os pagamentos pendentes, a inobservância de determinações da ANTT, os litígios judiciais e a judicialização de indenizações devidas à União.
49. Essas diretrizes mostram-se compatíveis com os critérios fixados pelo Tribunal e têm potencial para conferir maior abrangência, consistência, isonomia e fundamentação ao processo decisório sobre a prorrogação dos contratos ou da realização de novas licitações.
50. Não há, contudo, informações suficientes sobre a aplicação concreta desses parâmetros ao caso da Malha Oeste. Essa avaliação provavelmente somente poderá ser realizada quando os estudos e a modelagem da nova concessão ou, se for o caso, de eventual prorrogação forem submetidos ao TCU, nos termos da Instrução Normativa-TCU 81/2018.
51. Cabe, portanto, considerar, igualmente, **em cumprimento a determinação constante do subitem 9.2**, permanecendo necessária a verificação posterior da efetiva incorporação desses critérios ao processo decisório relativo à Malha Oeste.
52. Em síntese, devem ser consideradas **em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário**, no que se refere à Malha Oeste. Na sequência, os autos devem ser restituídos à AudPortoFerrovia para que prossiga o monitoramento da implementação das medidas planejadas, do processo de estruturação da nova concessão, da destinação dos trechos não operacionais, da gestão dos riscos de transição e da aplicação dos critérios estabelecidos pelo Tribunal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2047/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.941/2025-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Ministério dos Transportes, Agência Nacional de Transportes Terrestres
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Portuária e Ferroviária (AudPortoFerrovia)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 522/2025-Plenário, por meio do qual o Tribunal proferiu determinações sobre as providências governamentais relacionadas ao encerramento próximo de contratos de concessão ferroviária, tratando o presente



processo, especificamente, das medidas adotadas em relação à Malha Oeste, concedida à Rumo Malha Oeste S.A.;

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

9.1. considerar em cumprimento as determinações contidas nos subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3 e 9.2 do Acórdão 522/2025-Plenário no que tange à Malha Oeste;

9.2. restituir os autos à AudPortoFerrovia para prosseguir o monitoramento; e

9.3. comunicar esta deliberação ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados e à Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2047-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(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 016.094/2026-3

Natureza: Representação

Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE

Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO (FHE). INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO LEILÃO PARA ALIENAÇÃO, SOB CONDIÇÃO SUSPENSIVA, DE GLEBA SITUADA NA COUDELARIA DE CAMPINAS, EM VALINHOS/SP. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LEILÃO À COMPLEXIDADE DO NEGÓCIO ESTRUTURADO NA SEGUNDA FASE. EXIGÊNCIA INADEQUADA DE HABILITAÇÃO. OUTRAS POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA,

SEM OITIVA PRÉVIA, PARA VEDAR A ASSINATURA DE CONTRATO OU ESCRITURA DECORRENTE DO CERTAME, AUTORIZANDO O PROSSEGUIMENTO DAS DEMAIS FASES. SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO COLEGIADO PARA REFERENDO. REALIZAÇÃO DE OITIVA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria (peça 16), a seguir integralmente reproduzido:

“Trata-se de representação a respeito de Alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já tenha sido objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), ainda não integra formalmente o patrimônio da FHE.

2. *O imóvel situa-se na Gleba Área B – Coudelaria de Campinas, Fazenda Tapera (Fazenda Serra D’Água), Bairro Invernada, município de Valinhos/SP, com área total de 1.623.448,34 m², conforme matrículas 189.199, do 3º Registro de Imóveis de Campinas, e 18.846, Ficha 1, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos (peça 4, p. 1), e o valor estimado da contratação é de R\$ 90.000.000,00.*
3. *A representante alega, em suma, que o certame, regido pela Lei n. 14.133/2021, na modalidade leilão, tipo maior lance, e estruturado em duas fases (venda à vista pelo maior lance e, subsidiariamente, seleção de empreendedor para desenvolvimento de loteamento mediante participação mínima de 30% do Valor Geral de Vendas líquido), padeceria de um conjunto expressivo de vícios, que vão da disponibilidade jurídica do imóvel, ainda registrado em nome da União, à modelagem do leilão, à avaliação do bem, à publicidade e à motivação do interesse público (cf. detalhamento à peça 13, p. 2-3). Requer, **em sede cautelar**, a suspensão imediata do procedimento, inclusive da sessão pública então designada.*
4. *A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), na instrução à peça 13 (corroborada pelo corpo diretivo), propôs conhecer da representação, deferir a medida cautelar e promover a oitiva da entidade. Reconhecendo, todavia, a elevada complexidade e a materialidade da matéria, bem como a necessidade de ponderar a preservação da eficácia do controle e os efeitos deletérios da suspensão abrupta do certame, a unidade sugeriu solução modulada, qual seja: permitir o prosseguimento do leilão, preservando – abertura de propostas, fase de lances, julgamento e classificação – e, cumulativamente, vedar a assinatura de qualquer contrato ou escritura dele decorrente, até a deliberação de mérito.*
5. *Feito o introito, passo a decidir.*
6. *Preliminarmente, conheço da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis. Quanto à medida cautelar, acompanho a unidade instrutora, adotando suas conclusões como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que seguem.*
7. *As questões suscitadas revestem-se de elevada complexidade e tecnicidade e alcançam matérias heterogêneas e interdependentes, como direito patrimonial e registral, direito do patrimônio cultural, direito urbanístico e ambiental, engenharia de avaliações e direito das licitações, cujo deslinde meritório demanda aprofundamento incompatível com a cognição sumária própria do exame cautelar, limitado à verificação da plausibilidade jurídica das alegações, do perigo da demora e do perigo da demora reverso.*
8. *Não obstante, de acordo com a unidade instrutora, a documentação que instrui a representação revela indícios de irregularidade que se extraem do próprio texto do edital e dos atos públicos da Comissão de Contratação, independentemente de dilação probatória, a conferir plausibilidade jurídica ao conjunto das alegações. Cito, entre outros: a previsão de habilitação jurídica, fiscal, técnica e econômico-financeira em modalidade na qual o art. 31, § 4º, da Lei 14.133/2021 afasta a fase de habilitação; o critério de desempate com preferência territorial a empresas do Estado de São Paulo, sem amparo no art. 60 da mesma lei para entidade de âmbito federal; a contradição interna entre o piso de R\$ 90 milhões e a cláusula de sua redução proporcional à área loteável efetiva; e o reconhecimento formal, pela própria FHE, do tombamento municipal superveniente como fato relevante à formulação das propostas, sem a correspondente reavaliação do bem.*

9. *O **periculum in mora**, por sua vez, decorre da possibilidade de encadeamento de atos tendentes à consolidação de situação de difícil reversão, qual seja: transferência dominial da União à FHE, adjudicação, homologação, contratação, pagamento, lavratura de escritura e registro.*
10. *A definição da providência adequada, contudo, exige ponderação entre a preservação da utilidade do futuro pronunciamento de mérito e os efeitos que a suspensão abrupta do certame acarretaria. A paralisação integral neste momento importaria prejuízos à entidade e aos próprios licitantes que já mobilizaram recursos para participar da disputa, além de comprometer a atratividade do certame em eventual retomada, com risco à obtenção da proposta mais vantajosa. Registre-se que a sessão pública e a fase de lances, por si sós, não produzem efeitos patrimoniais irreversíveis, pois, nos termos do próprio edital, a adjudicação, a homologação e a celebração do contrato e da escritura estão condicionadas à prévia transferência do imóvel da União à FHE (itens II.1.1, II.1.2 e III.9); os custos de elaboração das propostas correm por conta das licitantes mesmo em caso de suspensão, revogação ou anulação (item I.7.1); e as propostas têm validade de 120 dias, prazo compatível com a instrução.*
11. *Nesse contexto, mostra-se mais consentânea com os princípios da proporcionalidade e da menor intervenção a solução intermediária proposta pela unidade, que preserva, a um só tempo, a marcha do procedimento e a plena eficácia do controle externo, pois permite o prosseguimento do certame e, cumulativamente, veda a assinatura de qualquer contrato ou escritura dele decorrente, até que este Tribunal delibere sobre o mérito. Essa opção neutraliza o risco de consumação de situação irreversível e, ao mesmo tempo, afasta o perigo reverso da desmobilização do certame.*
12. *Anoto, ademais, que a mesma controvérsia é objeto da Ação Popular 5007533-10.2026.4.03.6105 e da Ação Civil Pública 5008884-18.2026.4.03.6105, em trâmite na 2ª Vara Federal de Campinas/SP (peças 10 e 11). Embora as decisões judiciais não vinculem esta Corte, e sem prejuízo da independência das instâncias, registro que o juízo federal, ao apreciar os pedidos de urgência formulados naqueles autos, adotou solução convergente com a que ora se acolhe: reputou juridicamente possível o prosseguimento do procedimento licitatório e, em vez de suspendê-lo integralmente, deferiu em parte a tutela para determinar, ad cautelam, a suspensão de eventual adjudicação do bem até ulterior deliberação. A convergência reforça a adequação da medida modulada aqui adotada, que atende ao mesmo propósito acautelatório pela via menos gravosa ao interesse público.*
13. *Por fim, relevante pontuar que, quando da análise da documentação atrelada à oitiva que se vai propor, deve a **unidade** avaliar os impactos do **Acórdão 2882/2025-Plenário**, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, a este caso, pois lá constam mitigações à aplicabilidade do regramento licitatório tradicional à entidade – em que pese a FHE tenha expressamente feito referência à Lei n. 14.133/2021 no edital.*
14. *Ante o exposto, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, acolho a proposta da unidade e decido:*
 - a) *conhecer da representação, por preencher os requisitos de admissibilidade aplicáveis;*
 - b) *deferir a medida cautelar, sem oitiva prévia, para que a Fundação Habitacional do Exército – FHE se abstenha de assinar qualquer contrato ou escritura decorrente do Leilão 91060/2026 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria, ficando autorizado o prosseguimento das demais fases do certame; e, caso algum contrato já tenha sido firmado, abstenha-se de praticar qualquer ato tendente à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte;*
 - c) *realizar a oitiva da Fundação Habitacional do Exército – FHE, com amparo no art. 276, § 3º, c/c o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie sobre os pressupostos da cautelar deferida e sobre os seguintes pontos relativos ao Leilão 91060/2026:*
 - c.1) *incerteza sobre a disponibilidade jurídica do imóvel, ainda registrado em nome da União, pretendendo a FHE selecionar vencedor antes de adquirir formalmente o domínio (itens II.1.1, II.1.2, II.1.2.1 e II.1.4 do edital), em possível afronta ao art. 1.245 do Código Civil, ao art. 6º, inciso VI, da Lei 6.855/1980, ao art. 76 da Lei 14.133/2021 e aos princípios do planejamento, da segurança jurídica e da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 37, caput, da Constituição Federal);*
 - c.2) *ausência de revisão do edital e de reavaliação do imóvel após o tombamento municipal superveniente (Lei Municipal 6.924/2026), reconhecido pela própria FHE como fato relevante à formulação das propostas, em possível violação ao art. 11 do Decreto-Lei 25/1937, ao art. 216, § 1º, da Constituição Federal, ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da motivação, do julgamento objetivo e da vinculação ao edital (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 50 da Lei 9.784/1999);*

c.3) alterações materiais no objeto – supressão da Avenida Arterial Principal e flexibilização do modelo de empreendimento para loteamento aberto – veiculadas por meros avisos e respostas a questionamentos, sem reavaliação do imóvel, consolidação e republicação do edital com reabertura de prazos, em afronta ao art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021, ao item I.1.2 do edital e aos princípios da publicidade, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021);

c.4) inadequação da modalidade leilão para a complexidade do negócio estruturado na 2ª fase, que envolve seleção de empreendedor, parceria de longa duração, participação no VGV, garantias, matriz de riscos e exigências de habilitação técnica e econômico-financeira, vedadas nessa modalidade (itens II.8 a II.17, III.5 e V.2 do edital), em desconformidade com os arts. 6º, inciso XL, e 31, § 4º, da Lei 14.133/2021 e com os princípios do planejamento e da eficiência (arts. 5º e 11, inciso I, da Lei 14.133/2021);

c.5) vulnerabilidade técnica do laudo de avaliação, que utiliza estudo de ocupação fictício, subdimensiona as Áreas de Preservação Permanente ao adotar faixas de apenas 10 metros e emprega taxas financeiras defasadas, em desacordo com o art. 4º, incisos I, alínea ‘a’, e IV, da Lei 12.651/2012, o art. 76, caput, da Lei 14.133/2021, a ABNT NBR 14653 e os princípios da economicidade, da motivação e da eficiência (art. 5º da Lei 14.133/2021 e art. 70, caput, da Constituição Federal);

c.6) critério territorial de desempate ilegal, ao assegurar preferência a empresas estabelecidas no Estado de São Paulo, em especial na cidade de Valinhos (item III.3.4, alínea ‘d’, do edital), em violação ao art. 60, § 1º, inciso I, e ao art. 9º, inciso I, da Lei 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da competitividade (art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e art. 5º da Lei 14.133/2021), conforme Acórdão 1.047/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Aroldo Cedraz;

c.7) ausência de sistema oficial para a sessão virtual, tendo sido indicado apenas o Microsoft Teams para acompanhamento, sem garantias de autenticação, registro de lances ou trilha de auditoria, em desacordo com o art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei 14.133/2021, com o Decreto 11.461/2023 e com os princípios da publicidade, da transparência e da isonomia (art. 5º da Lei 14.133/2021);

c.8) contradição objetiva sobre o preço mínimo, com cláusulas que ora definem R\$ 90 milhões como piso absoluto (itens II.11.1.4, II.12.1 e III.4.1, alínea ‘h’, do edital), ora admitem sua redução proporcional conforme a área loteável efetiva (item II.11.1.6), em ofensa aos princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao edital e da segurança jurídica (arts. 5º e 55 da Lei 14.133/2021), conforme Acórdão 80/2025-TCU-Plenário, Ministro-Relator Weder de Oliveira;

c.9) falta de comprovação da responsabilidade técnica do laudo de avaliação, sendo o documento apresentado mero rascunho de ART, com dados de jurisdição incorretos e sem prova de pagamento, registro ou visto no CREA-SP, em desacordo com os arts. 1º e 2º da Lei 6.496/1977, com a Resolução Confea 1.137/2023 e com os princípios da legalidade e da motivação;

c.10) falta de motivação atual do interesse público na alienação e ausência de análise de alternativas de destinação pública para a área, considerada sua relevância ambiental e hídrica, em desconformidade com o art. 50 da Lei 9.784/1999, com os arts. 5º, 11 e 76 da Lei 14.133/2021 e com o art. 225 da Constituição Federal, contrariando, ainda, recomendação exarada no Acórdão 3.410/2010-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman;

c.11) demais informações que julgar necessárias; e

c.12) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato;

d) encaminhar cópia da instrução à peça 13 e deste despacho à Fundação Habitacional do Exército – FHE, de maneira a embasar as respostas à oitiva;

e) comunicar à representante a decisão ora proferida; e

f) restituir os autos à AudContratações para as providências pertinentes.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação a respeito de alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já tenha sido objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), ainda não integra formalmente o patrimônio da FHE.



2. O imóvel situa-se na Gleba Área B – Coudelaria de Campinas, Fazenda Tapera (Fazenda Serra D'Água), Bairro Invernada, município de Valinhos/SP, com área total de 1.623.448,34 m², conforme matrículas 189.199, do 3º Registro de Imóveis de Campinas, e 18.846, Ficha 1, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos (peça 4, p. 1), e o valor estimado da contratação é de R\$ 90.000.000,00.

3. A representante alega, em suma, que o certame, “*regido pela Lei 14.133/2021, na modalidade leilão, tipo maior lance, e estruturado em duas fases (venda à vista pelo maior lance e, subsidiariamente, seleção de empreendedor para desenvolvimento de loteamento mediante participação mínima de 30% do Valor Geral de Vendas líquido)*”, padeceria de um conjunto expressivo de vícios, que vão da disponibilidade jurídica do imóvel, ainda registrado em nome da União, à modelagem do leilão, à avaliação do bem, à publicidade e à motivação do interesse público (cf. detalhamento à peça 13, p. 2-3). Requereu, **em sede cautelar**, a suspensão imediata do procedimento, inclusive da sessão pública então designada.

4. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), na instrução à peça 13 (corroborada pelo corpo diretivo), propôs conhecer da representação, deferir a medida cautelar e promover a oitiva da entidade. Reconhecendo, todavia, a elevada complexidade e a materialidade da matéria, bem como a necessidade de ponderar a preservação da eficácia do controle e os efeitos deletérios da suspensão abrupta do certame, a unidade sugeriu solução modulada, qual seja: permitir o prosseguimento do leilão, preservando abertura de propostas, fase de lances, julgamento e classificação, e, cumulativamente, vedar a assinatura de qualquer contrato ou escritura dele decorrente, até a deliberação de mérito.

5. Ante a presença do perigo da demora e da plausibilidade jurídica e, ainda, ante a inexistência do perigo da demora reverso, concedi, em 30/7/2026 (peça 16), medida cautelar sem oitiva prévia, para que a Fundação Habitacional do Exército – FHE se abstinhasse de assinar qualquer contrato ou escritura decorrente do Leilão 91060/2026 até que o Tribunal deliberasse sobre o mérito da matéria, ficando autorizado o prosseguimento das demais fases do certame; e, caso algum contrato já estivesse firmado, não praticasse qualquer ato tendente à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte.

6. As razões de decidir estão explicitadas no despacho que proferi e que se encontra integralmente transcrito no relatório precedente.

Ante o exposto, com fundamento no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal, submeto a cautelar então concedida ao referendo deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2048/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.094/2026-3.

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

3. Representante: Deputada Federal Sâmia de Souza Bomfim

4. Unidade: Fundação Habitacional do Exército – FHE

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: Octávio Augusto Carneiro Pereira (OAB/DF 21.262), Viviana Todero Martinelli Cerqueira (OAB/DF 32.664) e outros, representando Fundação Habitacional do Exército – FHE; Filipe Jordão Monteiro (OAB/SP 326.197), representando Samia de Souza Bomfim



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de representação a respeito de alienação, sob condição suspensiva, do imóvel que, embora já tenha sido objeto de remanejamento patrimonial integralmente concluído entre o Exército Brasileiro e a Fundação Habitacional do Exército (FHE), ainda não integra formalmente o patrimônio da FHE,

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

9.1. referendar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 16 destes autos), bem como as medidas acessórias nele previstas;

9.2. comunicar este acórdão à Fundação Habitacional do Exército (FHE) e à representante.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2048-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado

TC 017.550/2025-4

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação e Secretaria de Educação do Estado do Piauí

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA (CNCA) NO ESTADO DO PIAUÍ. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. CONSTATAÇÃO DE AVANÇOS E FRAGILIDADES NA



EXECUÇÃO DA POLÍTICA. RECOMENDAÇÕES.
COMUNICAÇÕES AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO PIAUÍ E À SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.
AUTORIZAÇÃO DE MONITORAMENTO FUTURO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, o trabalho conclusivo da equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), cuja proposta de encaminhamento foi acolhida por seus dirigentes (peças 39-41):

I. Introdução

1. *O presente Relatório de Acompanhamento (Racom) baseia-se na necessidade de compreender, de forma aprofundada, como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), sob a condução do Ministério da Educação (MEC), está sendo implementado nos estados brasileiros, sobretudo no Estado do Piauí, selecionado para um trabalho piloto da AudEducação. O foco central dessa iniciativa é elevar os indicadores de alfabetização na idade certa e mitigar as desigualdades de aprendizagem existentes entre municípios e estados.*
2. *A seleção da Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc-PI) como estado-piloto decorreu de uma articulação estratégica entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), na busca de avaliar a execução da política estabelecida pelo governo federal.*
3. *Além disso, tinha-se como um dos objetivos definir um modelo de atuação estratégica aplicável para as demais unidades da federação. Contudo, conforme detalhado no Apêndice B, optou-se por seguir com outra forma de atuação em futuras fiscalizações no tema da alfabetização na idade certa.*
4. *Nesse arranjo de fiscalização colaborativa, o TCU e o TCE-PI atuam de maneira complementar: enquanto o TCU exerce sua jurisdição sobre o MEC na coordenação nacional (abordagem **top-down**), o TCE-PI fiscaliza a Seduc-PI e as redes municipais, alcançando diretamente os beneficiários da política (abordagem **bottom-up**). Essa sinergia é essencial para o intercâmbio de informações e para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes.*
5. *Tal configuração evidencia o sistema de governança multinível inerente às políticas educacionais descentralizadas. Nesse contexto, a repartição de competências torna a atuação colaborativa e coordenada de cada ente federativo indispensável para que as ações governamentais alcancem efetivamente seu público-alvo: os alunos do 1º e 2º ano do ensino fundamental (EF) e os professores que lideram o processo de alfabetização no chão da escola.*
6. *Este relatório está organizado em capítulos de forma a oferecer uma visão geral sobre o CNCA e a perspectiva da política de alfabetização no estado do Piauí, assuntos abordados no capítulo II e suas respectivas subdivisões. Nos capítulos III a X são apresentados os principais achados obtidos durante as visitas e reuniões técnicas realizadas com os professores, coordenadores, diretores e os gestores do estado, envolvendo a Seduc-PI e as secretarias municipais de educação. Além disso, o MEC pode trazer considerações a respeito das questões abordadas, por meio de sua Coordenação Geral de Alfabetização (Cogealf). Por fim, o capítulo XI trata da inclusão do tema na Lista de Alto Risco do TCU, os capítulos XII e XIII trazem, respectivamente, a conclusão e as propostas de encaminhamento elaboradas pela Unidade Técnica.*
7. *O relatório também inclui apêndices ao final, nos quais são detalhados a análise dos comentários realizados pelos gestores, a metodologia utilizada, a Matriz de Planejamento e as referências consultadas. Essas seções foram organizadas com o intuito de tornar o texto mais objetivo e didático para o leitor.*

II. Visão Geral

II.1 Compromisso Nacional Criança Alfabetizada - CNCA

8. *O CNCA, instituído pelo Decreto 11.556/2023 e posteriormente convertido na Lei 15.247/2025, foi criado como resposta ao preocupante cenário da alfabetização no Brasil. Em 2023, cerca de 44% dos alunos da rede pública no 2º ano do EF foram considerados não alfabetizados, um agravamento em relação aos níveis anteriores à pandemia.*
9. *A política está estruturada em cinco eixos estratégicos: (a) governança e gestão política de*

alfabetização; (b) formação de profissionais da educação e melhoria das práticas pedagógicas; (c) qualificação da infraestrutura física e insumos pedagógicos; (d) sistemas de avaliação; e (e) reconhecimento e disseminação de boas práticas. Esses eixos orientam a atuação dos entes federativos, promovendo a integração entre ações pedagógicas, gestão educacional e monitoramento dos resultados, com atenção às especificidades de cada rede de ensino.

10. A alfabetização, entendida como o desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e compreensão textual, é essencial para a participação plena na vida social, bem como na progressão da jornada acadêmica e profissional de um indivíduo. No Brasil, consolidou-se o entendimento de que esse processo deve ocorrer prioritariamente até o final do 2º ano do EF, em conformidade com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e compromissos normativos nacionais e internacionais.

11. Com base nos conteúdos trazidos pela BNCC e no âmbito do eixo avaliação do programa, foi desenvolvida a Plataforma do CNCA cujo ambiente virtual permite a utilização de cadernos de testes e materiais de apoio para a Avaliação Contínua de Aprendizagem (ACA). Trata-se de uma ferramenta de caráter formativo que visa acompanhar o percurso escolar e orientar intervenções pedagógicas baseadas em dados para alunos do 1º ao 5º ano do EF.

12. As avaliações são aplicadas para as disciplinas de Língua Portuguesa – escrita, leitura e fluência e de Matemática em três ciclos que acompanham a progressão curricular. De acordo com o Guia da Avaliação Contínua de Aprendizagem CNCA 2025, o Ciclo I foca em habilidades essenciais da etapa anterior; o Ciclo II avalia habilidades mais complexas da etapa anterior e as básicas do período vigente; enquanto o Ciclo III concentra-se nas habilidades essenciais do estágio atual do estudante.

13. Em paralelo, foi criado o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), a partir do qual é possível obter o percentual de alunos que tiveram a pontuação mínima para ser considerado alfabetizado, por meio da avaliação externa realizada pelos sistemas estaduais de educação. Sendo assim, foi possível com base no ICA definir um parâmetro para o monitoramento dos resultados dos municípios, dos estados, bem como a média nacional a ser acompanhada ao longo dos anos.

14. Essa pontuação mínima foi definida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por meio da Pesquisa Alfabetiza Brasil, em que ficou estabelecido como ponto de corte a obtenção de 743 pontos na escala de proficiência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

15. Desse modo, com base nos testes padronizados pelos sistemas estaduais de educação, adotando a escala equivalente à do Saeb, é possível verificar as habilidades básicas de leitura e escrita do estudante e obter o percentual de alfabetização em determinado ente.

16. A tabela 1 revela as metas anuais para o ICA e os resultados alcançados até a última divulgação pelo Inep, realizada em 23/3/2025. É esperado que até 2030 a média nacional ultrapasse os 80% de alfabetização no 2º ano do EF:

Tabela 1: Evolução das metas nacionais e resultados do ICA

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Meta	60%	64%	67%	71%	74%	77%	>80%
Resultado	59,2%	66%	-	-	-	-	-

Fonte: Inep/MEC

17. A tabela 1 evidencia o avanço realizado no último ano, em que o ICA 2025 alcançou 66%, superando a meta de 64% e evoluindo em quase sete pontos percentuais (7 p.p.) em relação ao resultado de 2024, que resultou em 59,2%.

18. Desagregando esse resultado nacional pelos entes federativos e comparando esses resultados com as metas, observa-se que dezenove estados e o DF alcançaram a meta estabelecida para 2025, conforme se verifica a seguir:

Tabela 2: Meta 2025 x ICA 2025 por estado

	Estado	ICA 2025	Meta 2025
1	Ceará	84	>80
2	Goiás	80	71
3	Paraná	80	75
4	Espírito Santo	77	72
5	Piauí	77	62

6	Mato Grosso	75	63
7	Rondônia	75	70
8	Minas Gerais	74	66
9	Paraíba	71	61
10	Maranhão	69	64
11	Acre	68	57
12	Brasil	66	64
13	Mato Grosso do Sul	66	58
14	Pernambuco	66	66
15	Distrito Federal	65	63
16	Alagoas	64	56
17	São Paulo	61	61
18	Tocantins	61	55
19	Amapá	60	54
20	Rio de Janeiro	60	61
21	Santa Catarina	59	67
22	Pará	58	59
23	Amazonas	57	61
24	Roraima	57	*
25	Bahia	55	50
26	Rio Grande do Sul	52	69
27	Sergipe	50	46

Fonte: Inep/MEC

*O estado de Roraima ainda não tinha implementado o sistema de avaliação estadual, não apresentando indicadores iniciais para a definição da meta de 2025.

19. Em rápida análise, destacam-se: o Ceará que obteve o maior ICA, alcançando 84%, os estados do Goiás e do Paraná atingindo ICA de 80%. Espírito Santo e Piauí superaram a meta, com o resultado de 77%.

20. Apenas onze estados superaram a média Brasil de 66%. Quinze estados ficaram abaixo da média nacional e cinco não atingiram a meta. Os estados que se encontram em situação mais desafiadora são Sergipe, Rio Grande do Sul e Bahia.

21. A tabela 2 mostra também as disparidades entre os estados brasileiros, destacando-se que sete unidades federativas ainda estão abaixo de 60% de alfabetização, indicando a imprescindibilidade das ações governamentais na busca de incrementar positivamente esses indicadores, não só em nível agregado, mas também considerando municípios de um mesmo estado e entre as redes escolares.

22. Para tanto, um dos principais instrumentos de articulação federativa do CNCA é a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), que promove a cooperação entre União, estados e municípios. A Renalfa atua por meio de articuladores estaduais e municipais, responsáveis por apoiar a execução das ações, disseminar orientações técnicas e promover a troca de experiências entre as redes de ensino.

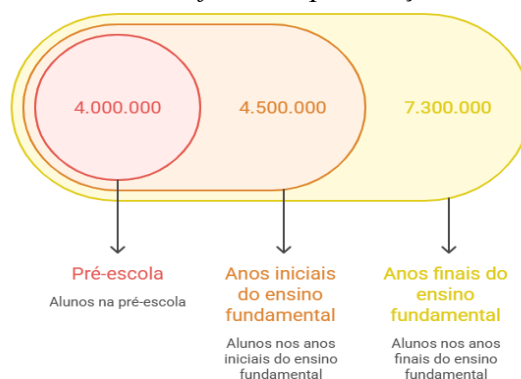
23. A implementação do CNCA ocorre em um ambiente institucional descentralizado, no qual os municípios são os principais responsáveis pela oferta dos anos iniciais da educação básica, especialmente do 1º e 2º ano do EF. Os estados desempenham papel relevante na coordenação regional e na cooperação técnica com os municípios, tendo papel relevante dentro do regime de colaboração no desenho do CNCA.

24. Destaca-se que a maioria dos estados possuem programas estaduais de alfabetização, fornecendo articulação, apoio técnico e pedagógico, avaliações anuais, acompanhamento personalizado, confecção de materiais didáticos complementares, premiação de escolas, formação continuada, a exemplo dos programas estaduais de Rondônia, do Piauí, do Ceará e de São Paulo.

25. Entre 2023 e 2026, o governo federal anunciou um investimento previsto de R\$ 3 bilhões para a implementação do CNCA, buscando garantir a alfabetização de todas as crianças brasileiras até o final do 2º ano do EF.

26. De acordo com o MEC, as ações do CNCA têm o potencial de beneficiar milhões de alunos em escolas públicas de educação infantil (EI) e EF, incluindo 4 milhões de crianças na pré-escola, 4,5 milhões nos anos iniciais do ensino fundamental (6 a 10 anos) e 7,3 milhões nos anos finais (11 a 14 anos):

Figura 1: Alunos beneficiados pelas ações do CNCA



Fonte: MEC

27. A implementação das orientações curriculares nacionais, como as previstas na BNCC, depende da capacidade das redes de ensino de traduzir essas diretrizes em práticas pedagógicas efetivas. Isso inclui a formação continuada de professores, a disponibilização de materiais didáticos adequados, o acompanhamento sistemático da aprendizagem e intervenções pedagógicas para recomposição de aprendizagens.

28. O sucesso da política nacional de alfabetização passa, necessariamente, pelo fortalecimento das secretarias de educação estaduais e municipais e das respectivas redes de ensino. O próximo capítulo demonstra a importância do aprimoramento da capacidade de gestão e administrativa do respectivo ente para se efetivar as ações governamentais, conforme se verá adiante sob o prisma do CNCA no estado do Piauí.

II.2 Contexto geral e desafios da implementação do CNCA no estado do Piauí

29. A implementação do Compromisso no estado do Piauí enfrenta desafios significativos, principalmente devido às desigualdades socioeconômicas entre os municípios e às diferenças nos indicadores de alfabetização. Essas disparidades refletem a necessidade de ações de cooperação intergovernamental, como às propostas pelo CNCA, essenciais para apoiar redes municipais com capacidades institucionais e administrativas diversas.

30. Antes de abordar os aspectos relacionados à implementação do CNCA é importante analisar os dados sobre a educação pública no estado do Piauí. De acordo com o Censo Escolar 2025, o estado conta com um total de 604.795 alunos matriculados na rede pública de educação básica regular, com 132.514 alunos na educação infantil.

31. Os anos iniciais do EF (1º ao 5º ano) compreendem 198.584 estudantes, representando 32,83% e os anos finais do EF (6º ao 9º ano) somam 159.504 alunos, o que equivale a 26,37% do total. Por sua vez, o ensino médio abrange 114.193 estudantes, alcançando 18,88%. Destaque para 38.238 estudantes do 2º do EF, principal público-alvo da política, com 6,32% do total de alunos, conforme tabela a seguir:

Tabela 3: Número de alunos na rede pública de educação básica regular – Piauí – em 2025

Nível de Ensino	Número de Alunos	Percentual do Total
Educação Infantil	132.514	21,91%
Anos Iniciais EF	198.584	32,83%
2ºano do EF	38.238	6,32%
Anos Finais do EF	159.504	26,37%
Ensino Médio	114.193	18,88%
TOTAL	604.795	100%

Fonte: Censo da Educação/2025 - Inep

32. Em relação ao número de docentes, são 13.137 professores dos anos iniciais na rede pública. Na rede municipal, são 2.775 diretores de escola, dentre os quais 1.725 passaram por processo seletivo qualificado, com escolha/nomeação pela gestão.

33. As 3.548 escolas de educação básica da rede pública estão localizadas da seguinte forma, 44% em área rural e 56% em área urbana. Especificamente nos anos iniciais do EF, são 1.868 escolas, 63,2% distribuídas em área rural e 36,8% em área urbana.

34. Dessas escolas, 335 possuem até 50 matrículas; 833 escolas possuem entre 51 e 200 alunos; 596 possuem entre 201 e 500 alunos e 97 escolas, entre 501 e 1000 alunos. Ou seja, 94,42% das escolas de anos iniciais do EF comportam até 500 alunos. E a maior parte dessas escolas, 44,59% do total, possuem entre 51 e 200 matrículas.

Tabela 4: Número de escolas da rede pública, segundo o porte, nos anos iniciais– Piauí 2025

Número de matrículas	Quantidade da escola	Percentual
Até 50	335	17,93%
Entre 51 e 200	833	44,59%
Entre 201 e 500	596	31,90%
Entre 501 e 1.000	97	5,19%
Outras	7	0,37%
Total	1.868	100%

Fonte: Censo da Educação Escolar 2025/Inep

35. Anteriormente à política federal instituída em 2023, o governo do estado do Piauí já adotava o Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC), lançado em 2021, por meio da Lei Estadual 7.495/2021, o qual visa garantir que todas as crianças piauienses estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do EF, por meio do regime de colaboração com os 224 municípios.

36. De forma similar ao CNCA, o PPAIC atua com base em cinco eixos fundamentais:

a) Fortalecimento da aprendizagem: foco direto no ensino de leitura, escrita e letramento matemático;

b) Fortalecimento da gestão municipal e escolar: apoio técnico e formações para diretores e equipes de gestão;

c) Cooperação, articulação e incentivos: regime de colaboração entre e estados e municípios;

d) Comunicação e engajamento: mobilização da comunidade escolar e famílias; e

e) Avaliação externa e monitoramento: uso de dados do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (Saepi) e avaliações de fluência leitora para guiar as ações pedagógicas.

37. Na prática, o PPAIC já estava em plena execução no Piauí quando o governo federal lançou o Compromisso Nacional. Com a chegada do CNCA, o programa estadual passou a atuar de forma articulada e complementar às diretrizes nacionais, servindo inclusive como referência para outros estados devido à evolução de seus resultados.

38. Nessa perspectiva de alinhamento entre as ações governamentais estadual e federal, a Seduc-PI estabeleceu as diretrizes para a realização do Saepi, por meio da Portaria Seduc-PI/GSE 549/2025 (peça 17).

39. O Saepi constitui o sistema de avaliação externa em larga escala, formado por instrumentos que possibilitam a produção e a disseminação de evidências estatísticas, avaliações e estudos sobre a qualidade das etapas que compõem a educação básica nas redes públicas estadual e municipal do Piauí (peça 17, p. 1).

40. Frisa-se que o ICA, principal indicador para monitorar o desempenho dos estudantes no 2º ano do EF, no âmbito do CNCA, é obtido pelo Saepi. E assim, juntamente com as avaliações periódicas de leitura, Língua Portuguesa e Matemática constantes da Plataforma do CNCA, são insumos significativos, que bem utilizados pelas redes educacionais, subsidiam análises da situação dos alunos, orientando a tomada de decisão dos gestores em educação.

41. O estado do Piauí demonstrou um avanço significativo no ICA nos últimos anos. Em 2023, o estado registrou um ICA de 52,4%. Houve uma melhora notável em 2024, quando o ICA alcançou 59,82%, posicionando o Piauí em 10º lugar no ranking estadual. O progresso continuou em 2025, com o estado atingindo um ICA de 77%, o que o elevou para a 4ª posição no ranking nacional. Esses dados podem ser visualizados no gráfico a seguir:

Figura 2: Indicadores e dados educacionais e socioeconômicos do estado do Piauí

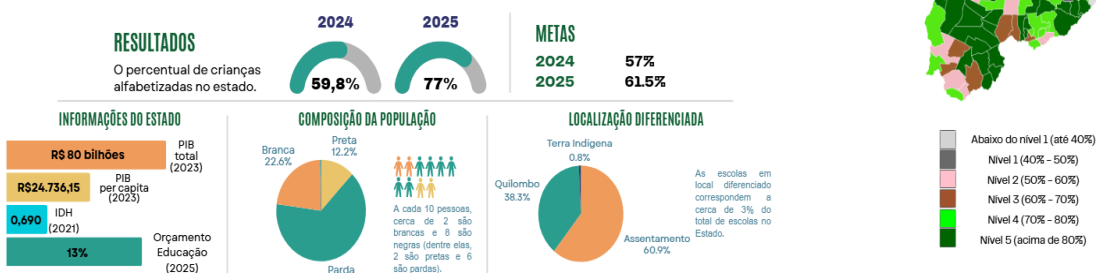
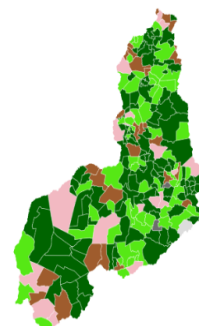
COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

PIAUI

No Piauí, 63% das escolas estão localizadas em área rural. As demais 37% estão distribuídas em região urbana. A infraestrutura básica está amplamente presente nas escolas do Piauí – quase todas possuem banheiro (99,4%) e energia elétrica (99,5%), além de acesso à água potável (99,1%) e rede de esgoto (94%). No entanto, persistem deficiências importantes: 31,3% dispõem de biblioteca ou sala de leitura, 18,6% contam com material artístico e 29,3% possuem quadra de esportes.

Quanto à complexidade de gestão escolar, é caracterizada predominantemente nos níveis 1 e 2, com escolas de pequeno a médio porte e com funcionamento de dois turnos.

Em relação à formação docente, em 2025, 67% das docências foram exercidas por professores com formação adequada à área lecionada. Por fim, as taxas de rendimento escolar em 2024 revelam altíssima aprovação nos anos iniciais: 99,5% no 1º ano e 99,2% no 2º ano, com índices baixos de reprovação e abandono, reforçando a permanência escolar na etapa de alfabetização.



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Inep/MEC

42. O mapa apresentado mostra a heterogeneidade nos indicadores de alfabetização entre os municípios do estado, onde há uma amplitude entre os indicadores de 59 pontos percentuais, conforme os indicadores de 2025. Na ponta inferior constata-se os municípios de Aroeiras do Itaim (41%), Campo Alegre do Fidalgo (45%) e Palmeiras (50%). Na ponta superior, há sete municípios com 100% de ICA, a exemplo de Cocal, Bom Jesus e Belém do Piauí.

43. Em 2024, essa disparidade era ainda mais acentuada não só no estado do Piauí, mas em todo território nacional. Ao se comparar os estados, com base na quantidade de municípios cujos indicadores registraram o percentual de até 50% de alfabetização, ou seja, municípios classificados no nível 1 ou abaixo, consta-se uma significativa evolução.

44. Conforme a tabela a seguir, em 2024, o estado do Piauí possuía 56 municípios com o ICA de até 50%. Em comparação com os estados e segundo os territórios que apresentavam mais municípios nessa classificação crítica, ocupava o 10º lugar.

45. Em 2025, após os esforços empreendidos pela Seduc-PI e suas secretarias municipais, com significativa evolução, o estado apresentou três municípios cujos indicadores registraram até 50% de alfabetização. Dessa forma, em ordem crescente, o Piauí saiu de 14º para o 3º lugar desta lista. Assim, o estado foi um dos que mais evoluíram positivamente, em relação à redução das desigualdades territoriais (94,6% de diminuição de municípios críticos), considerando o ICA.

Tabela 5: Municípios considerados críticos (com ICA menor ou igual a 50%) por estado

Estado	Quantidade de Municípios 2025	Quantidade de Municípios 2024
Ceará	0	0
Espírito Santo	0	0
Goiás	0	0
Mato Grosso	0	17
Paraná	0	12
Rondônia	0	2
Acre	2	15
Piauí	3	56
Amapá	5	10
Mato Grosso do Sul	7	18
Roraima	7	0
Alagoas	9	58

<i>Pernambuco</i>	9	23
<i>Maranhão</i>	11	49
<i>Rio de Janeiro</i>	13	22
<i>Minas Gerais</i>	18	30
<i>Paraíba</i>	18	86
<i>Santa Catarina</i>	21	20
<i>Amazonas</i>	22	37
<i>Tocantins</i>	28	81
<i>Pará</i>	35	81
<i>Sergipe</i>	42	65
<i>São Paulo</i>	48	102
<i>Rio Grande do Norte</i>	76	113
<i>Bahia</i>	107	353
<i>Rio Grande do Sul</i>	114	199
Total	595	1449

Fonte: Inep/2025

46. Em termos de redução de desigualdades entre municípios, a nível nacional, observa-se que, entre 2024 e 2025, o país saiu de 1.451 municípios com indicadores classificados no nível 1 ou abaixo do nível 1 (até 50% de alfabetização) para 595 municípios nessa situação. Considerando o parâmetro definido para acompanhamento da alfabetização, por meio do ICA, verifica-se um avanço expressivo, com uma redução de quase 60% de municípios críticos. Contudo, ainda há muito o que evoluir e monitorar, considerando a existência de municípios e redes escolares que necessitam de apoio prioritário do CNCA.

47. Apesar do avanço nacional, sobretudo no Piauí, a análise dos dados do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada revela um cenário de alerta para a gestão educacional: **em 2025, 10,7% dos municípios brasileiros ainda não conseguiram alfabetizar sequer metade das crianças na idade adequada.**

48. Neste cenário, este relatório analisa a implementação do CNCA no estado do Piauí, com foco nos eixos do programa, sobretudo, nos processos de governança, coordenação federativa, assistência técnica, formação de professores, avaliação e monitoramento dos resultados educacionais.

49. A análise foi conduzida por meio de visitas técnicas, entrevistas com gestores educacionais e análise documental em quatro municípios piauienses: Parnaíba, Ilha Grande, Cocal e Cocal dos Alves. Os dois primeiros apresentam indicadores mais baixos de alfabetização, enquanto os dois últimos possuem um histórico de desempenho educacional superior. Em relação aos quatro municípios visitados, tem-se a seguinte desempenho nos anos de 2023, 2024 e 2025:

Tabela 6: Evolução dos indicadores nos municípios visitados – ICAs 2023 a 2025

Município	ICA 2023	ICA 2024	ICA 2025	Meta CNCA 2025	Meta atingida
Cocal	73,20%	83,93%	99%	75%	Sim
Cocal dos Alves	80,30%	87,68%	95%	80%	Sim
Parnaíba	31,00%	38,42%	51%	46%	Sim
Ilha Grande	39,90%	34,84%	61%	53%	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados divulgados pelo Inep

50. Os municípios de Cocal e de Cocal dos Alves seguem sendo referência na alfabetização, ao passo que Parnaíba e Ilha Grande possuem desafios a serem superados com responsabilidades inerentes às atribuições das respectivas secretarias de educação, da Seduc-PI e do MEC.

51. A evolução desses municípios, entre 2023 e 2025, demonstra avanços e reforça a importância no combate à desigualdade territorial, por meio de políticas públicas que promovam a equidade educacional, direcionando esforços adicionais para redes de ensino com maior vulnerabilidade socioeconômica e institucional.

52. A abordagem comparativa adotada permite identificar fatores institucionais, pedagógicos e de gestão que contribuem para o sucesso ou as dificuldades na implementação da política de alfabetização. O

acompanhamento também considera os papéis do MEC na coordenação nacional da política e da Seduc-PI na articulação com os municípios.

Recursos federais alocados no estado do Piauí

53. Como já mencionado, o CNCA promove assistência técnica e financeira aos estados que aderiram ao Compromisso. A tabela a seguir evidencia os recursos direcionados ao estado do Piauí e as unidades escolares, alocados nas rubricas referentes à formação de profissionais da educação, material didático, no programa Cantinho da Leitura e nas bolsas para os articuladores da Renalfa.

Tabela 7: Recursos federais repassados à rede de educação do Piauí – 2023 a 2025

<i>Finalidade</i>	<i>Valor empenhado</i>	<i>Valor repassado pago</i>	<i>Data</i>	<i>Saldo em conta em fev/2026</i>	<i>Restos a Pagar</i>
Formação – Seduc-PI	R\$ 36.782.133,32	R\$ 36.782.133,32	26/12/2023	R\$ 7.687.418,84	
Material didático – Seduc-PI	R\$ 10.276.128,32	R\$ 1.954.434,66	20/05/2025		R\$ 8.321.693,66
Cantinho da escola – 1.478 unidades escolares		R\$ 3.893.955,00	De 07/12/2023 a 25/4/2025		
Bolsas Articuladores Renalfa		R\$ 6.033.600,00	De 2023 a 2025		
Total	47.058.261,64	R\$ 48.664.122,98			

Fonte: MEC

54. Os valores acima evidenciam o montante repassado pelo MEC para Seduc-PI relativos aos gastos com formação, que totalizou aproximadamente R\$ 36,8 milhões. A execução orçamentário-financeira desse recurso de aproximadamente 80% do valor repassado é um dos indicadores da capacidade de gestão do estado, que busca otimizar a aplicação desses recursos, e a importância do eixo de formação continuada dentro do CNCA.

55. Em relação ao material didático, verifica-se que o repasse de quase R\$ 2 milhões, foi bem inferior ao empenhado, no montante de R\$ 10,2 milhões, ficando em restos a pagar mais de R\$ 8 milhões.

56. Em relação aos recursos diretamente repassados a 1.478 escolas com a finalidade de criar espaços de leitura atraentes em salas de aula da educação infantil e dos anos iniciais do EF, totalizou o montante de R\$ 3,9 milhões, equivalendo a uma média de R\$ 2,6 mil por escola. Além disso, os articuladores municipais receberam um montante de R\$ 6 milhões, referentes a 5.028 pagamentos realizados de 12/2023 a 11/2025.

57. Diante desse cenário, com investimentos federais nas principais ações do CNCA totalizando no Piauí o valor superior a R\$ 48,6 milhões, cabe trazer as constatações obtidas pela equipe, após a execução dos procedimentos do acompanhamento.

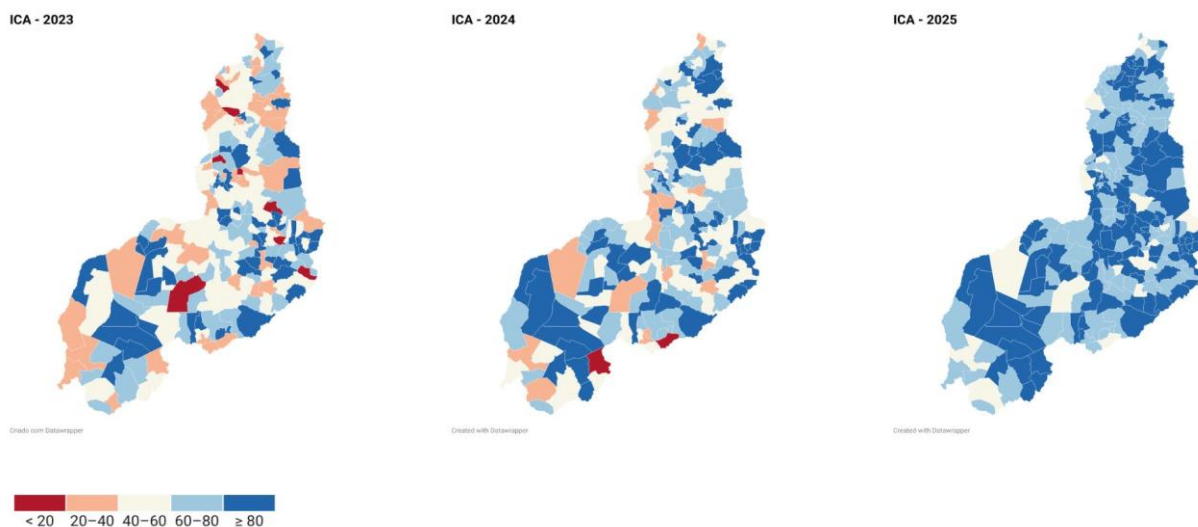
III. As ações e as intervenções pedagógicas do PPAIC contribuem positivamente para a melhoria dos resultados das avaliações do CNCA no estado do Piauí

58. O PPAIC tem desempenhado papel estratégico e preponderante na melhoria dos resultados das avaliações do CNCA no estado do Piauí. Isso ocorreu não somente pela boa execução dos seus cinco eixos fundamentais, mas, sobretudo, por um esforço político continuado do governo do Piauí que alçou a alfabetização como prioridade estadual, mobilizando esforços, pactuando metas, acompanhamentos periódicos, disseminação de práticas e premiação de escolas, além do desenvolvimento de ações, de avaliações e de intervenções pedagógicas que contribuem diretamente para o avanço dos indicadores de

alfabetização no 2º ano do EF.

59. A figura a seguir evidencia essa evolução nas taxas de alfabetização no estado e na redução das desigualdades entre os municípios, onde é possível observar, entre 2023 e 2025, a redução dos municípios com indicadores de alfabetização inferiores a 50% (ICA abaixo do nível 1 – inferior a 40% e nível 1 – de 40% a 50%):

Figura 3: Evolução dos níveis de alfabetização no estado do Piauí, considerando os ICAs municipais – 2023 a 2025



Fonte: Inep 2025

60. Com a institucionalização do PPAIC, em 2021, que inclui a estruturação dos processos de governança – especialmente os mecanismos de planejamento e coordenação entre os níveis de governo –, e o alinhamento com as ações do Compromisso, a capacidade de gestão da Seduc-PI foi fortalecida. Com o tempo, verificou-se que a implantação do programa ganhou maturidade e eficiência, na medida em que o tema da alfabetização se tornou prioridade na agenda estadual. Tal evolução na condução do PPAIC favoreceu o alcance das metas do CNCA, cujo efeito sinérgico otimizou o apoio técnico e financeiro oferecido pelo MEC.

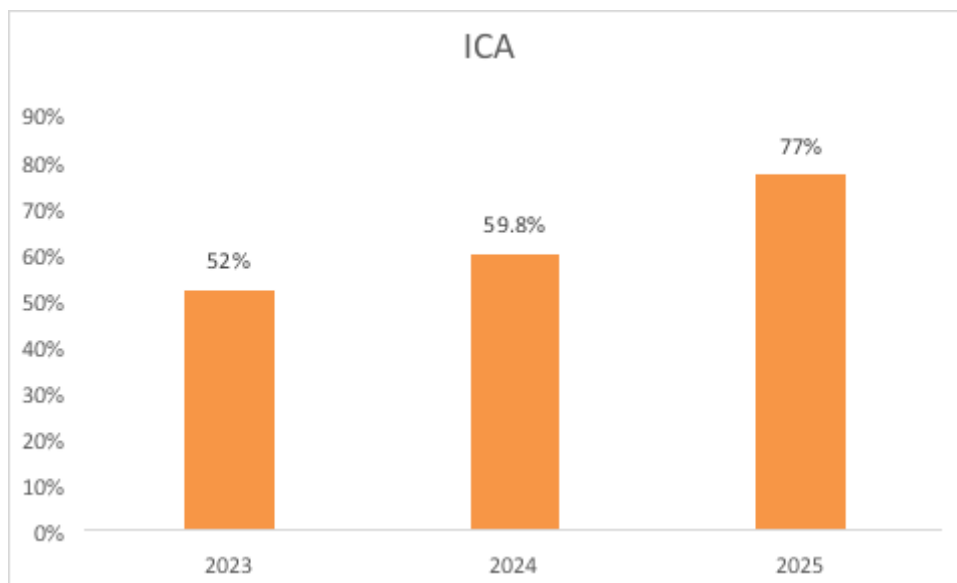
61. Além disso, de acordo com as entrevistas realizadas nos quatro municípios e com gestores da Seduc/PI, os sistemas de avaliação estadual atuaram de forma a oferecer suporte para a evolução contínua das políticas e ações de alfabetização, compreendendo auxílio à gestão das escolas e das práticas pedagógicas adotadas, buscando a melhoria dos resultados educacionais e a redução das desigualdades de aprendizagem.

62. Restou evidente a importância dos processos avaliativos contínuos e as ações devolutivas baseadas nesses resultados, a fim de fornecer subsídios para professores e gestores escolares atuarem e promoverem as interferências nas lacunas de aprendizado e no aperfeiçoamento do processo de ensino e aprendizagem.

63. As questões 1 e 3 deste acompanhamento visavam compreender como esses mecanismos de gestão, governança, monitoramento e avaliação da Seduc-PI se configuraram para se alinhar ao CNCA e resultar na evolução da taxa de alfabetização do estado, reduzindo as desigualdades entre os municípios.

64. Sob essa perspectiva, este acompanhamento examinou as ações do estado e verificou que as ações da Seduc-PI, por meio do PPAIC, estão alinhadas e complementares ao programa federal, contribuindo para o aumento da participação dos estudantes nos sistemas de avaliação, bem como promovendo a melhoria na evolução do ICA, que aumentou de 52%, em 2023, para 59,82%, em 2024 e, em 2025 registrou 77%, avançando em 4 anos em relação à meta definida.

Gráfico 1: Evolução do ICA no estado do Piauí - 2023 a 2025



Fonte: Inep

65. Nas reuniões com a Seduc-PI e as secretarias de educação dos municípios visitados, pode-se observar que os resultados das avaliações diagnósticas, no início do ano letivo, e das avaliações formativas são utilizados para promover apoio ao professor e ao gestor no processo pedagógico e na tomada de decisão. Este fato pode ser corroborado conforme a Nota Técnica – Devolutivas de Resultados das Avaliações do PPAIC, à peça 18.

66. O documento demonstra que a atuação da Seduc-PI nesse processo é orientada pelo caráter colaborativo dos profissionais da educação e cascadeamento das devolutivas, passando pelas Gerências Regionais em direção aos municípios e desses para as escolas, assegurando que as decisões pedagógicas sejam construídas de forma coletiva e baseadas em evidências, a partir da análise detalhada dos indicadores de aprendizagem (peça 18, item 2).

67. Esse processo conta com um fluxo estruturado de acompanhamento das avaliações, abrangendo os seguintes aspectos (peça 18, item 3):

a) coleta e organização dos dados – provenientes das avaliações diagnósticas, formativas e externas (CNCA, Saepi, Avaliações de Fluência, Avaliações de Leitura do PPAIC e Sondagem da Educação Infantil);

b) realização de reuniões técnicas – com a participação das equipes gestoras e pedagógicas para interpretação e resultados por turma, escola, território e componente curricular;

c) utilização de instrumentos orientadores – como protocolos de análise, fichas de acompanhamento individual e painéis de monitoramento;

d) discussões formativas em grupos focalizados – para identificar fragilidades, potencialidades e necessidade imediatas de intervenção;

e) registro sistemático das decisões e encaminhamentos – possibilitando a rastreabilidade histórica para subsidiar replanejamentos contínuos.

68. A Seduc-PI atua com base no calendário planejado anualmente, contemplando atividades mensais distribuídas de forma estratégica, partindo dos resultados obtidos nas avaliações diagnósticas, incluindo as avaliações periódicas, bem como os resultados do ICA, obtido no final do ano anterior, a fim de que os professores recebam as devolutivas desses resultados e promovam as interferências pedagógicas necessárias já no início do ano.

69. As atividades, ao longo do ano letivo, se desdobram em torno das avaliações contínuas de aprendizagem do CNCA, realizadas em sua plataforma, distribuídas em três ciclos, que possibilitam verificar a evolução dos alunos e intervir em ações pedagógicas para os alunos. Contam com as ações de formação para os professores, bem como a realização de seminários para compartilhamento de experiências das práticas exitosas desenvolvidas pelas redes de educação.

70. O fluxo de intervenção pedagógica estruturado permite alcançar as salas de aula, ao consolidar as ações pedagógicas direcionadas por grupos de aprendizagem, reorganizar os planos de aula e as sequências didáticas e permitir ajustes na rotina escolar. Além disso, como encaminhamentos, constata-se a

adoção de práticas pedagógicas diferenciadas, com foco em alfabetização, leitura, escrita e resolução de problemas, assim como o fortalecimento de ações formativas internas e externas, com integração das equipes gestoras ao monitoramento contínuo das metas pactuadas (peça 18, item 6).

71. A Seduc-PI desenvolve sua atuação em formato em cascata (orientações do MEC à Seduc, da Seduc para as gerências regionais e dessas para as secretarias municipais de educação), conforme foi verificado na 1ª Gerência Regional de Ensino (GRE), onde os quatro municípios visitados se encontram, bem como está apresentado no Relatório Técnico sobre Avaliações do CNCA na 1ª GRE (peça 19).

72. Esse relatório apresenta as atividades realizadas na 1ª GRE sob a responsabilidade, principalmente, das articuladoras regionais da Renalfa e das coordenadoras do PPAIC, cujas iniciativas se mostraram eficazes em mobilizar a comunidade escolar e fortalecer as redes de apoio, obtendo como resultado um aumento significativo nos índices de participação e melhoria nos dados educacionais.

73. Destaca-se a utilização da Plataforma do CNCA que, por meio da análise de dados, direciona o processo de alfabetização, apoiando o professor a identificar lacunas de aprendizagem e viabilizando informações fundamentais para a melhoria dos indicadores educacionais.

74. Conforme o Guia da Avaliação Contínua da Aprendizagem CNCA 2025, os resultados gerados pela plataforma situam os estudantes em três níveis de aprendizagem para orientar o replanejamento didático: i) defasagem – quando o desempenho está muito abaixo do esperado, exigindo ações de recomposição; ii) aprendizado intermediário – indica que o aluno desenvolveu parte das habilidades, mas ainda precisa de aprofundamento para consolidá-las e iii) aprendizado adequado – demonstra que o estudante já consolidou as competências esperadas para aquele momento avaliativo.

75. As avaliações utilizam uma Matriz de Referência com base na BNCC. No caso na disciplina de Língua Portuguesa – leitura, por exemplo, a avaliação utiliza a Matriz de Referência que acompanha o desenvolvimento da criança desde a distinção entre letras e desenhos até a capacidade de inferir informações em textos verbais e reconhecer diferentes gêneros textuais.

76. Nesse sentido, pode-se verificar tanto a evolução no número de alunos que participaram dos ciclos avaliativos, quanto a melhora nos resultados, conforme a tabela 8 que apresenta a Avaliação Contínua de Aprendizagem em Língua Portuguesa (leitura) para os alunos do 2º ano do EF (peça 19, p. 3 a 4):

Tabela 8: Evolução dos estudantes em leitura quanto à participação e ao resultado nos três ciclos da Plataforma do CNCA no Piauí, em 2025

2025	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III
Estudantes avaliados:	21.783	24.654	26.583
Aprendizagem Adequada	41%	62%	65%
Aprendizado Intermediário	28%	23%	24%
Defasagem	30%	15%	11%

Fonte: Seduc-PI e Plataforma CNCA

77. Observou-se um crescimento de 22% na participação dos alunos e uma evolução progressiva no indicador de aprendizagem adequada, que subiu de 41% para 65%. Em termos absolutos, o número de estudantes em defasagem reduziu significativamente entre os ciclos I e III, passando de 6.641 (30%) para 2.815 (11%).

78. De outro modo, conforme tabela abaixo, evidencia-se que houve um aumento no número de estudantes com aprendizagem adequada, iniciando-se em 8.989 alunos e alcançando 17.529:

Tabela 9: Evolução de estudantes em leitura quanto à aprendizagem nos três ciclos da Plataforma do CNCA no Piauí, em 2025:

Estudantes avaliados	Ciclo I	Ciclo II	Ciclo III
Aprendizagem adequada	8.989	15.343	17.529
Aprendizado intermediário	6.153	5.558	6.509
Defasagem	6.641	3.753	2.815
Total avaliado	21.783	24.654	26.583

Fonte: Seduc-PI

79. Em paralelo, o relatório ressalta a assessoria aos municípios prioritários, com base em avaliação específica e na elaboração de um plano customizado para cada município, com a finalidade de identificar e apoiar as áreas que demandam maiores intervenções para a alfabetização de crianças (peça 19, p. 2).

80. Esse enfoque nas desigualdades entre municípios permitiu avanço significativo na redução de municípios com taxas críticas de alfabetização, conforme a seguir:

Tabela 10: Evolução do ICA 2023, 2024 e 2025, com base nível de alfabetização atingido

Indicador - SAEPI	ICA 2023	ICA 2024	ICA 2025
Nº de municípios com até 50 % de taxa de alfabetização	85	56	3
Nº de municípios que alcançaram 70% ou mais de taxa de alfabetização	73	95	178
Nº de estudantes que participaram do exame	32.991 93%	35.464 95,09%	35.057* 94%

Fonte: Inep

*Número de estudantes calculado com base no total de estudantes elegíveis calculado em 2024.

81. Os resultados mostram expressiva evolução em que o estado diminuiu para 3 o número de municípios com ICA inferior ou igual a 50%. Em 2023, havia 85 municípios prioritários nessa situação, e em 2024, esse número reduziu para 56.

82. Por outro lado, em 2023, 73 municípios alcançaram 70% ou mais de taxa de alfabetização, passando para 95 em 2024 e alcançando o patamar de 178 municípios (79,5% do total de 224 municípios do Piauí), em 2025.

83. Esses números refletem os resultados das ações de todas as instâncias envolvidas nas ações de alfabetização da rede estadual, que puderam ser acompanhadas pela equipe do TCU na Seduc e nos municípios visitados, com o apoio dos articuladores da Renalfa/MEC.

Causas

84. Um dos elementos principais que explicam o resultado obtido pela Seduc-PI é a liderança estabelecida pelo estado que, por meio da Secretaria de Educação, decidiu alterar a realidade da alfabetização e se tornar referência nacional da alfabetização na idade certa.

85. A instituição do PPAIC, associada à decisão política e ao fortalecimento das ações trazido pelo CNCA, possibilitou a mudança e o aprimoramento da alfabetização na idade certa. Esse processo na evolução da alfabetização se inicia na educação infantil, ao abranger as atividades como a Sondagem da Educação Infantil, passa pelas ações devolutivas, após a aplicação de testes e avaliações dos alunos e contempla a formação dos profissionais de educação e o desenvolvimento de material didático específico.

86. Assim, o esforço empregado pelos gestores estaduais e direcionado às lideranças das secretarias de educação dos municípios propiciou engajamento, mesmo em contextos mais complexos que requereram um apoio maior no que diz respeito a recursos técnicos e financeiros, em situações de reduzida capacidade estatal.

87. Observa-se que as atividades desenvolvidas pela Seduc-PI não se pautaram apenas para o alcance das metas estabelecidas pelo governo federal/CNCA, mas sim, em superá-las, assegurando a redução das desigualdades educacionais nos municípios mais vulneráveis.

88. Nessa perspectiva, verificaram-se dois modelos de atuação desenvolvidos pela Seduc-PI: o primeiro refere-se à estrutura de governança e gestão estabelecida, que desenvolve as atividades em modelo cascata, em que a Seduc-PI absorve as orientações originárias do MEC, juntamente com o arcabouço normativo desenvolvido no âmbito do PPAIC, repassa essas orientações às GREs e essas para os municípios, até chegar ao professor em sala de aula. Assim, os canais de comunicação se tornaram mais presentes e fortalecidos, permitindo a mobilização e engajamento de gestores e profissionais da alfabetização.

89. O segundo aspecto a ser ressaltado é a focalização de intervenções pedagógicas nos municípios prioritários, em que a Seduc-PI centralizou os esforços, convocando a participação presencial das equipes das secretarias de educação dos municípios com taxas inferiores a 60% de alfabetização. Assim, foi possível estabelecer planos de intervenção e as correspondentes ações de monitoramento a 102 municípios (peça 15, p. 3 a 10).

90. Um aspecto importante a ser destacado diz respeito à forma como as metodologias usadas pela Seduc-PI apresentam conexão com as necessidades de aprendizagem dos alunos. Isso significa que existe um alinhamento entre as dificuldades identificadas no processo de aprendizado e o material pedagógico

fornecido pela Seduc, especialmente por meio das Sequências Didáticas. A Seduc-PI busca garantir que os materiais supram as lacunas de aprendizagem e sejam realmente úteis para quem tem mais dificuldade, conforme apresentado pela sua equipe técnica.

91. Embora ainda haja espaço para melhorias – por exemplo, no aprimoramento da logística para que esses materiais cheguem de forma mais eficiente e rápida às escolas –, é visível o esforço da Seduc-PI em apoiar principalmente aqueles municípios que enfrentam mais desafios nessa área. Esse apoio é essencial para fortalecer a educação nos locais mais vulneráveis, onde os índices de alfabetização tendem a ser mais baixos, e onde esse tipo de auxílio pode fazer uma grande diferença.

92. Uma colaboração mais ativa entre estado e município pode levar a resultados ainda mais positivos e ajudar a transformar a realidade da educação nesses lugares que mais precisam. Nesse sentido, destaca-se a atuação de prefeitos alfabetizadores, que priorizam a alfabetização e a recomposição de aprendizagem em seus municípios e lideram próximos de suas equipes para a superação das metas do CNCA.

Benefícios Esperados

93. Espera-se que o estado do Piauí alcance as metas estabelecidas no CNCA e, até mesmo, as ultrapasse com os esforços que devem ser empreendidos de forma contínua, garantindo, sobretudo a redução de desigualdades em seu território.

94. Em 2024, o estado alcançou o ICA 59,82%, atingindo a meta de 57%. Assim, durante a elaboração desse relatório, já foi possível verificar a superação da meta em 2025, com 77% de alfabetização. Assim, espera-se que o estado supere os 80% antes de 2030, considerando a participação efetiva dos alunos previstos para serem avaliados. Em evento junto ao MEC, o Secretário de Educação do Piauí, informou que a meta interna do Governo do Estado para 2026 é alcançar 95% de alfabetização na idade certa.

95. Independentemente das metas estabelecidas pelo CNCA é importante que o estado do Piauí siga aumentando os resultados do ICA, de forma que sua evolução seja crescente ao longo dos anos.

96. Em relação às desigualdades, é esperado que o estado continue reduzindo progressivamente a lacuna entre municípios e, sobretudo, entre escolas de um mesmo território.

97. A partir desse contexto de atuação da Seduc-PI, onde se verifica um alinhamento entre o PPAIC e o CNCA, cabe trazer as constatações que requerem melhoria por parte do MEC, do Inep e/ou por parte da Seduc-PI, conforme os próximos capítulos.

IV. A assistência técnica do MEC apresenta lacunas em suas orientações direcionadas à alfabetização inclusiva

98. Observa-se que o CNCA não contemplou em seu desenho original ação ou programa específico voltado à alfabetização de estudantes PcDs (Pessoas com Deficiência). Não há na estrutura da política, eixo próprio ou conjunto sistematizado de ações voltadas à alfabetização inclusiva, como por exemplo, diretrizes detalhadas sobre avaliação adaptada ou oferta de assistência técnica especializada. Destaca-se que as iniciativas direcionadas a esse público devem ser tratadas de forma transversal, no âmbito das diretrizes de equidade, da formação docente e de apoio às redes de ensino.

99. Não obstante, registra-se avanço recente (março/2026) com a publicação e divulgação pelo MEC do Guia de Orientações: Implementação Inclusiva da Avaliação Contínua da Aprendizagem (peça 23), o qual apresenta diretrizes, estratégias e instrumentos para assegurar a participação dos estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades nas avaliações formativas, incluindo orientações sobre acessibilidade, adaptações razoáveis e uso pedagógico dos resultados, contribuindo para o fortalecimento da perspectiva inclusiva no âmbito das avaliações educacionais.

100. Nesse sentido, em reunião com os articuladores da Renalfa, realizada em dezembro de 2025, o MEC reconheceu a importância do tema e sua transversalidade com os setores que perpassam a educação inclusiva, como uma lacuna que deve ser sanada nas próximas ações, com esforços conjuntos entre a Secretaria de Educação Básica (SEB) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC). O referido guia já é fruto desse processo de melhoria contemplado nesse encontro da Renalfa.

101. De outro turno, observou-se, por meio de entrevista a servidores da Seduc/PI (peça 22, p. 2 a 3), que as ações de orientação voltadas ao atendimento educacional de estudantes com deficiência ainda se encontram em estágio inicial. Conforme o relato, a coordenação responsável tem buscado estreitar a articulação com as Gerências Regionais competentes, com vistas à realização de formação específica para professores que trabalham com alunos com deficiência, porém ainda não há um processo sistemático de identificação e mapeamento de crianças que apresentam algum tipo de deficiência nas redes de ensino.

piauienses, no que se refere ao processo de alfabetização.

102. *Importa também destacar que, durante as visitas realizadas nas escolas, a equipe constatou percepções distintas entre os professores quanto à inclusão de estudantes com deficiência no processo de alfabetização.*

103. *Em alguns casos, docentes apontaram que a presença de alunos com deficiência representa um desafio adicional para o alcance dos resultados de alfabetização, especialmente em razão da insuficiência de apoio pedagógico e institucional nas escolas. Em contrapartida, foram identificados professores que manifestaram interesse em incluir esses estudantes nos processos avaliativos, mas consideraram inadequada a ausência de mecanismos de identificação desses alunos nas plataformas de avaliação, o que dificulta a adoção de adaptações e o acompanhamento adequado da aprendizagem.*

104. *No processo de visita aos municípios e durante as reuniões realizadas com a Seduc-PI, verificou-se que a adaptação das estratégias necessárias para que esses alunos possam participar das avaliações é realizada diretamente pela própria secretaria de educação, sem que haja uma orientação específica ou padronizada por parte do MEC.*

105. *Em outras palavras, cada secretaria de educação estadual ou municipal tem autonomia para decidir como essas adaptações devem ser feitas, e até mesmo, se os estudantes PcDs participarão ou não da avaliação externa. Dessa forma, a inclusão desse aluno dependerá do nível de maturidade da respectiva rede de educação, o que pode limitar o acesso à participação desse perfil de aluno.*

106. *Essa ausência de parametrização no CNCA significa que a definição sobre qual abordagem usar para medir o ICA, em relação aos alunos atípicos, pode variar bastante de uma rede estadual para outra. Esse cenário deixa claro que há uma lacuna importante no sentido de orientações mais detalhadas e uniformes por parte do MEC, que poderiam guiar os estados e os municípios sobre como assegurar, de forma justa e adequada, a inclusão dos alunos com deficiência nas avaliações ou acompanhar seu progresso por outros meios.*

107. *A falta de diretrizes cria desafios tanto para os gestores que precisam lidar com diferentes realidades locais quanto para os próprios alunos, que podem experimentar processos pouco homogêneos de inclusão em um sistema de avaliação que busca medir a qualidade da alfabetização no país. Garantir que exista um acompanhamento e uma metodologia mais alinhada para todos os estados poderia ajudar a tornar o processo mais justo e eficaz, principalmente no que diz respeito às necessidades especiais desses estudantes.*

108. *Além disso, no atual funcionamento da Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem (ACA) do CNCA não é possível identificar os alunos com deficiência, nem considerar as respectivas limitações cognitivas e motoras. Os instrumentos de avaliação utilizados não possuem adaptações adequadas para atender às necessidades desses estudantes, o que pode limitar a aferição de suas aprendizagens e comprometer a efetividade das ações pedagógicas voltadas à alfabetização inclusiva.*

109. *No campo da avaliação externa realizada pelos sistemas estaduais não há um campo específico para que seja identificado se o estudante é PcD ou possui alguma limitação específica. Deve-se mencionar que no encontro da Renalfa, em Brasília, um dos pontos discutidos na perspectiva da educação inclusiva foi sobre a necessidade de possibilitar identificação do perfil do estudante na avaliação do ICA, permitindo incluir no sistema se o aluno possui alguma deficiência ou limitação. Tal modificação viabilizaria contabilizar de forma mais precisa a evolução no aprendizado desses alunos, bem como considerar esses perfis de estudantes no cálculo do ICA com diferentes recortes.*

110. *Em relação às avaliações para obter o indicador, a Seduc-PI tem orientado sua rede a incluir todos os alunos na avaliação externa/Saepi, buscando fornecer as adaptações necessárias ao tipo de limitação do aluno. Isso não necessariamente vai ocorrer em outras secretarias de educação, em razão de não haver ainda essa orientação e padronização para esse público, conforme registrado no encontro da Renalfa.*

111. *Deve-se registrar que lacunas normativas relativas às orientações e ações direcionadas aos alunos portadores de deficiência fere a legislação pertinente, principalmente a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, a qual visa garantir o direito à educação em um sistema educacional extensivo para estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, assegurando o acesso, a participação, a permanência e a aprendizagem em igualdade de oportunidades a todos os estudantes.*

112. *A política estabelece princípios como equidade, acessibilidade, combate à discriminação,*

valorização da diversidade e define diretrizes voltadas à transversalidade da educação especial, em todos os níveis de ensino, à oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE) e à adoção de adaptações razoáveis e tecnologias assistivas.

113. O normativo também disciplina instrumentos estruturantes, como o estudo de caso, o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) – e o Plano Educacional Individualizado (PEI) –, que orientam a identificação das necessidades dos estudantes e o planejamento das estratégias pedagógicas e de acessibilidade.

114. Ademais, prevê a formação continuada de profissionais, a atuação de profissionais de apoio escolar, a articulação intersetorial e a participação da família, bem como institui a Rede Nacional, como mecanismo de coordenação federativa, com apoio técnico e financeiro da União, compreendendo a produção de materiais acessíveis, ações de monitoramento e de aprimoramento dos indicadores, com o intuito de assegurar a efetiva implementação de práticas educacionais inclusivas em todo o país.

115. Por seu turno, a Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência – estabelece o direito à educação em sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, com adaptações e suporte adequados às necessidades individuais das pessoas com deficiência. Essa lei também prevê atendimento educacional especializado, acessibilidade, tecnologias assistivas e adaptações curriculares a alunos com deficiência.

116. O novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2026-2036 (Lei 15.388, de 14 de abril de 2026) reforça o modelo de inclusão escolar, com enfoque na infraestrutura e no suporte especializado para garantir que a inclusão do aluno com deficiência seja efetiva.

117. Nesse contexto, políticas públicas voltadas à alfabetização, como o CNCA e o PPAIC, devem observar os princípios da educação inclusiva previstos na legislação em vigor, de forma a garantir que os processos de ensino, de avaliação e de acompanhamento da aprendizagem considerem as necessidades específicas dos estudantes com deficiência, promovendo equidade no acesso e nos resultados educacionais.

118. O assunto ganha mais relevância na medida em que há um aumento significativo na quantidade de PcDs nas escolas. Conforme o Censo Escolar 2025, divulgado pelo Inep, o número de matrículas da educação especial chegou a aproximadamente 2,5 milhões em todo país, um aumento de 82% em relação a 2021. Ao considerar cerca de 46 milhões de alunos matriculados na educação básica no Brasil, da creche ao ensino médio, temos 5,4 % desses alunos com necessidade de educação especial.

119. Frisa-se que esse aumento está concentrado em 63,4% no ensino fundamental. Em relação aos anos iniciais e finais do EF, entre 2021 e 2025, o crescimento foi de 88,7% e 43,4%, respectivamente. A educação infantil teve um acréscimo de 275,8% nas matrículas de creche e de 300,6% nas de pré-escola.

120. Outro dado importante relaciona-se ao percentual de matrículas de alunos incluídos em classes comuns que tem crescido gradativamente ao longo dos anos. O percentual passou de 93,5%, em 2021, para 96% em 2025. Ademais, o percentual de alunos incluídos em classes comuns com acesso às turmas de AEE passou de 39,7% em 2021 para 45,8% em 2025.

121. A figura a seguir mostra essa evolução entre 2015 e 2025, bem como o retrato da educação especial em 2025:

Figura 4 - Número de matrículas na Educação Especial em 2025



Fonte: Censo Escolar 2025 - Inep

122. Especificamente em relação ao estado do Piauí, segundo o Censo Escolar de 2025, o estado registra um crescimento contínuo na educação especial, superando a marca de 40 mil matrículas totais, considerando todas as etapas.

123. Nesse contexto, as lacunas normativas, tanto de ordem nacional quanto estadual, podem limitar a capacidade das redes de adaptar estratégias de ensino, bem como os instrumentos de avaliação e processos formativos às necessidades dos estudantes com deficiência, podendo comprometer a efetividade das ações destinadas à garantia da alfabetização para esse grupo de alunos.

Causas

124. Por ser recente, o desenho do CNCA como política nacional de alfabetização, seu funcionamento inicial ainda carece de aprimoramentos em relação a questões relevantes sobre alfabetização inclusiva.

125. Pode-se conceber como uma possível causa para a falha apontada em relação aos alunos com deficiência, o enfoque inicial aos alunos típicos, uma vez que os indicadores de alfabetização estavam em níveis críticos e precisava-se urgentemente de uma resposta.

126. Assim, com a implementação da política, fazem-se necessários os aperfeiçoamentos normativos que estavam faltando, a exemplo do primeiro passo dado pelo MEC, com a divulgação da cartilha com orientações para implementação inclusiva da avaliação contínua da aprendizagem, direcionada às avaliações formativas.

127. Deve-se atentar também para a complexidade que envolve a educação especial, a qual requer uma visão especializada, multidisciplinar e transversal, sensível à diversidade das situações que envolvem a sala de aula e a formação de professores. Em paralelo, há o desenvolvimento de metodologias e estratégias de alfabetização adaptadas, que adicionam elementos desafiadores ao MEC e aos demais gestores educacionais na busca de soluções para essas especificidades.

128. Outro fator relevante refere-se às fragilidades nos processos de identificação e registro dos estudantes com deficiência decorrentes da inexistência de protocolos institucionais bem definidos para o mapeamento e acompanhamento sistemático desse público nas escolas. Assim, podem ficar a cargo das redes educacionais estaduais e municipais, que apresentam diferentes níveis de capacidade e maturidade relacionadas a essa questão. Como consequência, a ausência de informações consolidadas pode dificultar o planejamento de ações pedagógicas direcionadas e a alocação adequada de recursos educacionais.

129. Por fim, o desenvolvimento de mecanismos específicos de monitoramento e acompanhamento, a exemplo da adaptação da plataforma do CNCA e dos sistemas estaduais de avaliação, a exemplo do Saepi, envolvem recursos técnicos e financeiros e, portanto, precisam alçar a prioridade dos gestores para a sua adequação ou a elaboração de alternativas que possam contemplar os alunos com deficiência.

Efeitos

130. O conjunto de fragilidades relacionadas à alfabetização inclusiva resulta em comprometimento da equidade educacional, uma vez que estudantes com deficiência podem não receber o suporte pedagógico necessário para o pleno desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita.

131. Nesse cenário, a ausência de estratégias pedagógicas adequadas e de orientações específicas pode limitar as oportunidades de aprendizagem desses estudantes ao longo dos anos iniciais do ensino fundamental.

132. Ademais, a aplicação limitada ou não sistemática de instrumentos avaliativos adaptados pode levar à subavaliação ou à avaliação inadequada da aprendizagem desses estudantes, comprometendo a aferição correta de seu progresso no processo de alfabetização. Consequentemente, torna-se mais difícil identificar lacunas de aprendizagem e implementar intervenções pedagógicas oportunas e adequadas às necessidades individuais.

133. Como desdobramento, podem surgir dificuldades no monitoramento do desempenho educacional dos alunos com deficiência nos indicadores de alfabetização, possibilitando interferências indevidas na obtenção do ICA, uma vez que determinado ente pode optar pela não participação do aluno enquanto outra rede educacional pode optar pela participação.

134. Adicionalmente, tais fatores podem contribuir para a baixa efetividade das ações de alfabetização, especialmente no que se refere aos estudantes que demandam estratégias pedagógicas diferenciadas. Em última instância, esse contexto pode gerar risco de ampliação das desigualdades educacionais entre os estudantes, contrariando o princípio da equidade previsto nas políticas educacionais nacionais.

135. Outro efeito relevante consiste na possibilidade de exclusão indireta de estudantes com deficiência dos processos de avaliação e monitoramento da alfabetização, seja pela ausência de instrumentos adaptados, seja pela falta de procedimentos específicos para sua inclusão nos sistemas de acompanhamento educacional.

136. A persistência dessas limitações pode reduzir a capacidade das redes de ensino de implementar práticas pedagógicas inclusivas de forma consistente, impactando negativamente o alcance das metas educacionais estabelecidas, especialmente aquelas relacionadas à alfabetização de todos os estudantes.

Proposta de Encaminhamento

137. Diante do exposto, cabem as seguintes propostas de encaminhamento:

a) Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que:

a.1) em articulação e com o apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep):

i. elabore orientações técnicas direcionadas às ações de alfabetização, no âmbito Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), visando à padronização de procedimentos nas secretarias estaduais de educação, principalmente sobre diretrizes para a realização da avaliação estadual por alunos com deficiência, de modo a assegurar sua plena integração à Política Nacional de Educação Inclusiva (Decreto 12.868/2025);

ii. articule com as secretarias estaduais e municipais de educação, por meio dos encontros técnicos com os Comitês Estratégicos Estaduais (CEEC) e o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), visando desenvolver estratégias no respectivo sistema estadual de educação, ou sistemas alternativos, para: assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência participantes das avaliações estaduais de Língua Portuguesa e Matemática, realizadas anualmente pelas redes estaduais e municipais integradas em Sistemas Estaduais de Educação; para promover análise de resultados e monitorar a quantidade de alunos com deficiência participantes; e para identificar os recursos de acessibilidade e tecnologias assistivas ofertados pelas redes;

a.2) sob a coordenação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Diversidade e Inclusão (Secadi), em articulação com a Secretaria de Educação Básica (SEB), que:

i. amplie as ações de assistência técnica e de formação continuada às redes de ensino, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente quanto ao uso do estudo de caso e do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), à adoção do Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e à garantia de participação dos estudantes públicos da educação especial nas avaliações formativas com as devidas adaptações;

a.3) aperfeiçoe a Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem do CNCA, de modo a assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência;

b) Comunicar ao Tribunal de Contas do Estado Piauí (TCE-PI) e à Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc/PI) sobre a importância de a Seduc elaborar guias de orientação para as redes municipais sobre como proceder com a avaliação formativa interna dos alunos com deficiência, no âmbito do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC) e do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (Saepi), em relação às avaliações externas, especialmente quanto ao estudo de caso e ao PAEE citados no Decreto 12.686/2025.

Benefícios esperados

138. *A implementação das medidas propostas fortalece a coordenação federativa da política de alfabetização, promove maior padronização e qualidade das práticas de alfabetização inclusiva, reduz riscos de exclusão educacional e contribui para a efetiva universalização do direito à alfabetização, com impactos positivos na aprendizagem, na equidade e na efetividade da política pública, principalmente, ao permitir a identificação dos alunos no sistema avaliativo, possibilitando o acompanhamento de alunos com diferentes graus de complexidade.*

139. *Estima-se que, segundo dados do Censo Escolar de 2025, 49.014 estudantes da educação especial no Estado do Piauí, dentre eles, aproximadamente 20.000 nos anos iniciais do EF, poderão ser diretamente beneficiados com a medida, mediante a qualificação das estratégias pedagógicas, a ampliação do uso de metodologias adaptadas e o fortalecimento do acompanhamento individualizado.*

140. *No Brasil, conforme dados desse mesmo Censo Escolar, mais de 2,4 milhões de alunos da educação especial seriam de alguma forma beneficiados – 90% desse número de alunos estão matriculados em classes comuns.*

141. *Espera-se, ainda, melhoria nos indicadores de permanência, de participação e de desempenho escolar desse público, bem como maior alinhamento das redes às diretrizes nacionais de educação inclusiva, de promover melhorias na capacidade de resposta de cada governo estadual e reduzir a desigualdade nos diferentes territórios.*

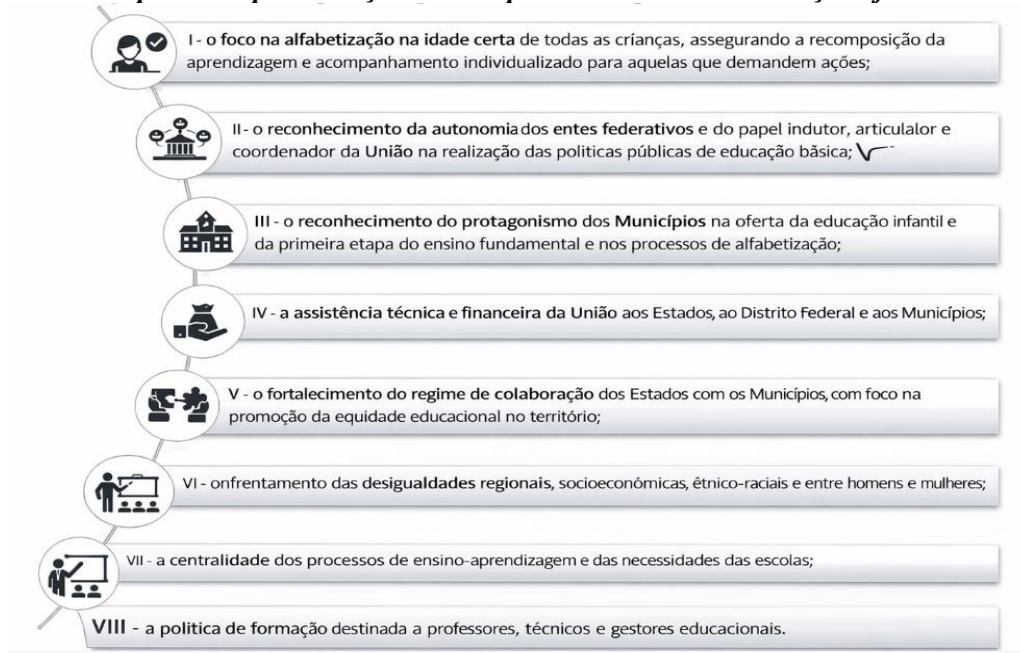
V. Assistência técnica do MEC, no âmbito da Renalfa, apresenta baixa customização, sendo ofertada de forma padronizada

142. *A assistência técnica ofertada pelo MEC, no âmbito da Renalfa, é prestada de forma padronizada, sem considerar o porte das redes municipais, o quantitativo de escolas e alfabetizandos ou a condição de prioridade de municípios com maiores desafios educacionais.*

143. *O CNCA estabelece diretrizes para a cooperação técnica entre União, estados e municípios. A Lei que instituiu o compromisso determina que a União prestará assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, em regime de colaboração, para assegurar a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do EF. Esse dispositivo evidencia que o apoio da União não é genérico, mas vinculado à finalidade específica de garantir resultados concretos de alfabetização (art. 4º da Lei 15.247/2025).*

144. *A Lei também dispõe que as ações devem considerar o enfrentamento das desigualdades regionais, socioeconômicas, étnico-raciais e entre homens e mulheres, além das especificidades das redes de ensino, promovendo equidade educacional no território. Esse comando fundamenta a necessidade de apoio diferenciado, especialmente para municípios prioritários, com maior vulnerabilidade ou desempenho crítico.*

Figura 5 – Diretrizes para a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada



Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização, conforme art. 4º da Lei 15.247/2025.

145. Após entrevistas realizadas com gestores locais e articuladores da Renalfa nos municípios visitados, bem como com as servidoras da Seduc/PI, também ficou evidente que municípios de maior porte ou com desempenho mais baixo demandam acompanhamento mais especializado por parte dos articuladores da rede. Servidoras da Seduc/PI, entrevistadas em 12/12/2025, foram enfáticas ao afirmar que 'não há como acontecer o PPAIC sem a equipe da Renalfa, pois a responsabilidade fica sobre a Renalfa' (peça 22, p. 2).

146. Também é importante destacar as respostas obtidas por meio de questionário eletrônico realizado pela equipe da Auditoria Operacional que tratou da Política de Alfabetização – CNCA (TC 006.753/2024-8, peça 214, p. 46 do Relatório de Auditoria). Há o registro das respostas de articuladores apontando que a demanda em alguns municípios é enorme, que há 'muita coisa a ser realizada' e que o fluxo de demandas exigidas é muito intenso, reforçando a necessidade de um atendimento diferenciado para os municípios prioritários – com baixo desempenho ou de médio/grande porte.

147. Além disso, os dados do Inep de 2025 indicam a existência de 595 municípios em todo país que ainda não conseguem alfabetizar metade dos alunos na idade certa, o que representa 10,7% de todos os municípios brasileiros. Tais municípios devem ser priorizados com o intuito de reduzir as desigualdades e promover a equidade dentro de cada estado e em diferentes regiões.

Causas

148. A assistência técnica estruturada pelo MEC no âmbito do CNCA segue diretrizes e instrumentos padronizados para todo o país, o que pode reduzir a adaptação das orientações às diferentes realidades territoriais, especialmente em municípios com maior complexidade administrativa ou com maiores desafios educacionais, representados pelas baixas taxas de alfabetização no ICA.

149. Nesse contexto, observa-se que os normativos que regulamentam o programa – notadamente a Lei 15.247/2025 e a Portaria MEC 1.774/2023 – não estabelecem, de forma detalhada, parâmetros operacionais para a oferta de assistência técnica diferenciada conforme o porte do município, o nível de vulnerabilidade socioeducacional ou o desempenho nos indicadores de alfabetização.

150. A falta de critérios mais específicos para atender a diferentes contextos socioeconômicos é particularmente relevante considerando que municípios com indicadores de alfabetização mais baixos, em geral, apresentam também menor capacidade estatal instalada, o que aumenta sua dependência de apoio técnico federal e estadual.

151. Diante desse cenário e da necessidade de atender simultaneamente a muitos municípios, pode haver incentivo à adoção de estratégias coletivas de apoio, tais como formações gerais, webinários e orientações padronizadas. Embora tais estratégias ampliem o alcance das ações formativas, elas podem ocorrer em detrimento de iniciativas mais customizadas, capazes de responder às especificidades locais.

152. Por fim, é importante destacar que existe a Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB/SEB, que trata da metodologia adotada para priorização de territórios estaduais na distribuição de apoio financeiro. Essa Nota Técnica trata especificamente da distribuição de recursos por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), mas pode servir de referencial para a criação de critérios para priorização dos municípios para atuação da Renalfa.

Efeitos

153. A ausência de critérios diferenciados para esses contextos pode resultar em apoio técnico-pedagógico insuficiente para atender às demandas específicas das redes de ensino, comprometendo a efetividade das ações de alfabetização e a redução das desigualdades educacionais. Nesse sentido, tal prática diverge das diretrizes do CNCA, que preveem apoio técnico orientado a resultados e ajustado às diferentes realidades locais.

154. Ademais, municípios com maior número de escolas, estudantes e profissionais da educação demandam estratégias mais complexas e diferenciadas de gestão e de acompanhamento pedagógico. Assim, a ausência de apoio técnico específico aos municípios prioritários pode dificultar a superação de gargalos estruturais relacionados à formação docente, à gestão escolar e ao monitoramento pedagógico das ações de alfabetização.

155. Como desdobramento desse cenário, municípios que enfrentam maiores dificuldades educacionais podem continuar apresentando desempenho inferior no ICA, quando comparados a redes com melhores condições estruturais e maturidade de gestão. Consequentemente, essa dinâmica pode contribuir para a manutenção – ou até mesmo para a ampliação – das desigualdades educacionais entre os municípios.

Proposta de encaminhamento

156. Diante do exposto, cabe recomendar ao MEC, com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que estabeleça, no âmbito da assistência técnica prestada pelos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, critérios objetivos de priorização e plano de monitoramento de escolas com taxa de alfabetização inferior a 50% e de municípios prioritários, em especial aqueles com risco acentuado de não atingimento das metas estabelecidas no CNCA, considerando igualmente a possibilidade de previsão de um número maior de articuladores ou de remanejamento entre gerências regionais, em municípios de médio e grande porte, em comparação ao quantitativo designado a municípios de pequeno porte.

Benefícios esperados

157. A implementação da recomendação proposta pode contribuir para a elevação da trajetória de crescimento do ICA nacional, observada entre 2023 e 2025, podendo alcançar a meta nacional de superar os 80% alfabetização antes de 2030.

158. Espera-se, ainda, que a implementação de um acompanhamento customizado aos estados, municípios e escolas priorizados diminua a desigualdade regional nos territórios, diminuindo o percentual de municípios com ICA igual ou menor a 50%, o que hoje representa 10,7 % dos municípios brasileiros (595 municípios).

159. Com a média projetada, o percentual de crianças não alfabetizadas poderá cair para menos de 20%, reduzindo progressivamente o estoque de risco educacional inicial, uma vez que as evidências educacionais indicam que crianças não alfabetizadas até o 2º ano possuem probabilidade significativamente superior de repetência. Portanto, considerando a redução acumulada estimada de crianças em risco (2023 - 2025), percebe-se a possibilidade de redução na quantidade de reprovações futuras, a diminuição de distorção idade-série e a melhor eficiência dos gastos com educação básica.

VI. Faltam informações detalhadas sobre a participação de professores nas formações de alfabetização

160. Observou-se a ausência de um sistema de informações para aferir e avaliar a participação de professores nas formações oferecidas pelo estado e seus municípios. Como não são levantadas informações detalhadas sobre os participantes e a avaliação dessas formações, fica prejudicado o acompanhamento das ações de capacitação e os possíveis aprimoramentos nesse processo.

161. A questão 2 de auditoria examina em que medida as ações de formação de profissionais da educação, de melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar, promovidas pela Seduc-PI e pelas redes municipais de ensino, com apoio do MEC, têm sido implementadas de forma adequada para atender aos objetivos do CNCA.

162. No que diz respeito ao eixo de formação, cabe ao governo federal ‘elaborar diretrizes e orientações e ofertar assistência técnica e financeira para a estruturação e a implementação de ações de

formação focadas na melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar e destinadas a gestores educacionais e professores que atuem na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental', conforme o art. 21 da lei do CNCA.

163. *Por consequência, cabem aos estados e aos municípios atuarem mais ativamente na execução das formações, com destaque aos estados, que centralizam o recebimento e a execução dos valores disponibilizados para esse propósito pelo governo federal.*

164. *No que diz respeito ao tema formação, o PPAIC não traz menção direta ao assunto, possuindo eixos parcialmente diferentes dos contidos no CNCA, mas que perpassam pelo tema de formação, uma vez que este é inerentemente importante para o preparo dos profissionais no processo de alfabetização.*

165. *O PPAIC incentiva o fortalecimento de colaboração entre diferentes entidades visando o alcance de seus objetivos, conforme estabelecido no art. 7º da Lei Estadual 7.495/2021, em que se aborda parcerias entre o estado e organizações governamentais e da sociedade civil, organizações internacionais e instituições de pesquisa e de ensino superior públicas, privadas e fundacionais.*

166. *Diante dessa previsão, o estado firmou Acordo de Cooperação 16/2020 com as seguintes instituições: Instituto Natura, Instituto Lemann e Associação Bem Comum (peça 26). Dentre os apoios prestados conjuntamente pelos institutos houve o auxílio no preparo do plano de formação de professores alfabetizadores, de gestores e de professores de educação infantil para o ano de 2025 (peças 27, 28 e 29).*

167. *Esse plano permitiu, conjuntamente com outras iniciativas que serão apresentadas em sequência, compreender o funcionamento e desafios dos processos formativos piauienses no âmbito da alfabetização.*

168. *Além do acordo de cooperação já citado, houve também a contratação da Fundação Getúlio Vargas, por meio do Termo de Contrato de Prestação de Serviços Seduc 172/2024 (peça 25) para realização de formações no âmbito do CNCA. Também faz parte da previsão contratual o apoio técnico para elaboração e distribuição de materiais pedagógicos complementares, cujos recursos são oriundos de repasse do MEC para os estados.*

169. *O valor do referido acordo foi no montante de R\$ 42.229.344,50 (quarenta e dois milhões, duzentos e vinte e nove mil, trezentos e quarenta e quatro reais e cinquenta centavos), sendo a quantia destinada para formações no valor de R\$ 37.154.729,10 (trinta e sete milhões, cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e vinte e nove reais e dez centavos).*

170. *Concernente ao conteúdo das formações, se atendem ou não aos objetivos relacionados ao processo de alfabetização, verificou-se que a Seduc-PI, em 2025, realizou formações específicas para este propósito, de forma planejada, inclusive em parceria com as instituições aqui já citadas.*

171. *Este planejamento foi explicado durante a entrevista feita com a Seduc-PI (peça 22, p. 3 e 4) e apresentado em resposta ao ofício de requisição encaminhado pela equipe para a Secretaria Estadual de Educação do Piauí (peça 15), que trazia diversas solicitações, entre elas o pedido do envio do Plano de Formações.*

172. *Destaca-se a característica de continuidade das formações fornecidas a gestores, coordenadores pedagógicos, professores alfabetizadores e professores da educação infantil, realizadas pela Seduc-PI, uma vez que há rotatividade de pessoal (peças 27, 28 e 29).*

173. *Os planos de formação continuada buscaram contextualizar o cenário de alfabetização estadual, utilizando, em especial, a análise de diversos dados coletados a partir de 2019, com foco em 2024, ano da formulação do documento. As informações utilizadas para o diagnóstico apresentado foram:*

a) resultados do Saeb de 2019 e 2022 e a comparação entre o desempenho nacional com o do estado;

b) os resultados do Saepi a partir de 2023 e;

c) avaliações de fluência, leitura e escrita realizadas em 2024 pela Seduc-PI.

174. *Seguindo um modelo também adotado pelo MEC para a gestão dos articuladores, o governo estadual definiu uma estrutura cascadeada para a execução das formações. Essa estrutura é relevante tendo em vista o tamanho da rede de ensino pública do estado, além da própria distribuição de atribuições que envolve mais de um ente (estadual e municipal).*

175. *A estrutura cascadeada é organizada a partir dos formadores estaduais, que preparam os formadores regionais, que por consequência atendem aos municipais, que por fim organizam as formações com os professores municipais. Essa lógica aplicada aos professores é a mesma fornecida a gestores e coordenadores pedagógicos.*

176. A carga horária definida totaliza 64 horas, distribuídas em 4 formações de 16 horas para os formadores regionais e municipais e 8 formações de 8 horas para os professores. Aos gestores e coordenadores pedagógicos são ofertadas 4 formações de 16 horas.

177. A organização das formações dos professores, ainda segundo o plano de formação, possui três pilares: (i) desenvolvimento das capacidades profissionais, (ii) fundamentos legais e curriculares, material didático e diversidade e (iii) avaliação, acompanhamento, monitoramento e intervenção pedagógica. Menção especial ao último pilar, tendo em vista o foco do CNCA e do PPAIC na utilização de ferramentas avaliativas para subsidiar o processo de alfabetização dos alunos.

178. O uso dessas ferramentas não pode estar desassociado das formações dos profissionais envolvidos, pois com a análise adequada desses resultados é possível um alinhamento daquilo que será apresentado como as reais necessidades das crianças que estão nesse processo de alfabetização.

179. Além disso, também existem estruturas temáticas para formações específicas dos formadores (regionais e municipais) e dos gestores e coordenadores, com abordagens direcionadas para os papéis de cada um no processo de alfabetização.

180. Nas visitas aos municípios, onde se coletou informações provenientes de entrevistas com diretores, coordenadores e professores nas escolas, foi possível identificar a relevância dessas formações estaduais, sendo em sua grande maioria as únicas sobre o tema de alfabetização que as redes municipais participam.

181. As avaliações, previstas no plano de formação (peça 27, p. 58), têm como propósito aperfeiçoar as capacitações, e 'considerará, principalmente, o relatório de formação, que deverá ser elaborado por cada equipe ao final de cada módulo. Além do relatório, a equipe de formação estadual adotará controle de frequência, visita *in loco* nas GREs, municípios e unidades escolares.'

182. Na formação das articuladoras da Renalfa, em Brasília, realizada em dezembro/2025, foi abordada a questão relacionada à falta de informações sistematizadas das formações e de suas respectivas avaliações para serem utilizadas no aperfeiçoamento das capacitações. Destaca-se o posicionamento do MEC, o qual incluiu esse assunto como mais um ponto de aprimoramento a ser tratado nas próximas ações.

183. Nessa linha, o MEC ressaltou a necessidade de padronizar formulários de avaliação, oferecendo orientação técnica, para que seja possível, posteriormente, que esses instrumentos sejam disseminados e utilizados pelas redes de ensino.

184. No referido encontro, ponderou-se também sobre a demanda para que sejam implantados sistemas que registrem os profissionais que passam por capacitações para os controles pertinentes (participante, conteúdo, carga-horária, aproveitamento e avaliação).

185. Verificou-se a necessidade de aprimoramentos referentes à sistematização de informações sobre as formações de profissionais da educação pela Seduc-PI e pelo MEC, no âmbito do CNCA.

186. Em que pese a Secretaria realizar o controle das participações nas formações até o nível dos formadores municipais, não há informação detalhada de quais professores e gestores participaram das formações no nível municipal e os seus aproveitamentos.

187. Conforme informado em entrevista pela articuladora, atualmente, esse controle é feito apenas pelo município. As informações apresentadas pelo município são limitadas, restringido a apenas ao percentual de professores que participam, sem identificação da escola, da turma e do professor, com a respectiva avaliação.

188. Há trocas de informações constantes entre professores, formadores e articuladores municipais, por meio de grupos de conversa no aplicativo do **Whatsapp**, o que evidencia a demanda por uma comunicação mais sistematizada.

189. No entanto, o processo de formação continuada deve se basear no atendimento da demanda latente de professores nas redes municipais aptos a lecionar no 1º e 2º ano do EF, considerando a rotatividade do corpo docente. Para isso, será necessário o aprimoramento de sistemas de informação junto às Secretarias Estaduais e no âmbito do CNCA para avaliar o atendimento dessa demanda, a suficiência e a qualidade dessas formações.

Causas

190. Essa situação ocorre devido à ausência de mecanismo estadual de coleta de dados sistematizados sobre as participações realizadas no estado e nos municípios, que permita consolidar as informações, possibilitando as análises que agreguem valor ao planejamento e realização de formações sob demanda.

191. Isso foi apontado nas entrevistas com os técnicos da Seduc-PI e no encontro da Renalfa em Brasília, o que revela a demanda pelas redes de educação dos diferentes estados por esse tipo de

instrumento e maior posicionamento do MEC, em razão da expectativa de que um sistema automatizado seja implementado para coletar essas informações.

192. Pode-se destacar as interações realizadas no encontro da Renalfa em que o MEC, juntamente com as articuladoras, se dispôs a discutir sobre essa questão, apontando para que se envidem esforços para superação desse desafio, uma vez que a falta de padronização para a coleta de informação é um outro fator que desfavorece a obtenção de informações relevantes para análise.

Efeitos

193. Essa lacuna limita a gestão compartilhada no regime de colaboração para formação continuada de professores, pois não é possível obter dados importantes sobre os participantes, a suficiência das ações coordenadas, a avaliação de reação dos participantes das formações, o que pode impedir o controle de qualidade dos cursos ofertados e o melhor direcionamento dos temas formativos.

194. Esses dados também podem auxiliar a identificação dos profissionais que não receberam formações sobre determinados temas em virtude da rotatividade das redes de ensino, seja por conta de novas contratações ou até mesmo por mudança de lotação.

195. Além disso, os dados permitiriam mensurar mais acuradamente o impacto que as formações têm nos municípios, seja ao permitir identificar turmas com baixo desempenho e professores que não participam das formações, ou ao identificar que esse não seria um problema de determinada turma, que apesar do baixo desempenho os professores participam assiduamente das formações. Cada uma dessas situações demanda suportes diferentes, assim, o conhecimento adequado e detalhado dessas participações pode permitir a adequação da ação que será direcionada aquele grupo de alunos.

Proposta de Encaminhamento

196. Informar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) da ausência de informações relevantes sobre a participação de professores nas formações de alfabetização no PPAIC, para que, se entender adequado, avalie a atuação junto à Seduc-PI para a criação de mecanismos de coleta de informações detalhadas sobre a participação de professores nas formações e das respectivas avaliações realizadas pelas redes educacionais estadual e municipais.

197. Em relação a encaminhamentos ao MEC, o TCU realizou, concomitantemente a este trabalho, o acompanhamento da política do CNCA para atendimento ao Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo- RePP 2026, por meio do TC 021.399/2025-5. Este processo está focando na implementação da política, especialmente na formação continuada dos gestores, coordenadores pedagógicos e alfabetizadores. Assim, os encaminhamentos para o MEC sobre esse tema serão apresentados no referido processo.

Benefícios esperados

198. Como benefício esperado dessa proposta está o melhor aproveitamento de dados e informações para o aperfeiçoamento das formações realizadas.

199. Ademais, será possível direcionar e estruturar de forma mais adequada as formações, sobretudo, para atender os municípios que apresentam percentual de alunos alfabetizados inferior a 60%.

200. Viabilizará a utilização das informações obtidas para identificar possíveis melhorias no programa de alfabetização estadual como um todo e a melhora na qualidade das informações encaminhadas ao MEC, que permitiria a realização de análises comparativas entres estados e municípios que receberam formação, promovendo ajustes e melhorias no âmbito do CNCA.

VII. Existem lacunas na comunicação de metas de alfabetização e resultados desagregados por escola

201. Durante o acompanhamento nas redes escolares do estado do Piauí, foram identificadas deficiências significativas na comunicação sistemática e individualizada das metas e resultados de alfabetização às escolas e municípios. Essas falhas são especialmente evidentes no que se refere às metas desagregadas por unidade escolar, no contexto do ICA, gerido pelo Inep.

202. Gestores escolares, equipes pedagógicas e professores mostraram desconhecimento das metas específicas de alfabetização que deveriam ser alcançadas por suas escolas e pelos municípios. Em alguns casos, foi constatada confusão entre o ICA e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o que demonstra a falta de clareza na comunicação dos objetivos educacionais. Além disso, não foram encontrados documentos formais que evidenciem essas metas individualizadas, o que dificulta o planejamento direcionado e o engajamento das equipes escolares.

203. *A ausência de informações claras sobre as metas e os parâmetros utilizados para sua definição contraria os pilares de governança e **accountability**. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, a comunicação estruturada das metas e dos resultados previstos é essencial para garantir o monitoramento do planejamento e permitir o controle social. A transparência é indispensável para legitimar as políticas educacionais e engajar os diferentes atores envolvidos.*
204. *Durante as reuniões com técnicos da Seduc-PI e do MEC, foi evidenciado que gestores e professores da rede educacional enfrentam dificuldades para obter dados desagregados por escola para que sejam utilizados na gestão pedagógica. Essa limitação foi atribuída ao Inep, que restringe a divulgação dos resultados ao nível municipal, alegando impedimentos de ordem técnica para detalhar os dados por unidade escolar.*
205. *Em diálogo com o Inep, foi esclarecido que a responsabilidade pela desagregação de metas e resultados por escola não é diretamente atribuída ao Instituto. O papel do Inep é criar condições técnicas e pedagógicas que garantam a comparabilidade e a padronização das avaliações entre os diferentes sistemas estaduais.*
206. *Por seu turno, segundo o Inep, caberia às secretarias estaduais de educação dos estados, como a Seduc-PI, por meio do Saepi, realizar a divulgação de metas e resultados desagregados por escola, considerando as especificidades locais, uma vez que é o próprio ente que realiza as provas para obtenção do ICA, repassando as informações ao Inep para agrupá-las e calcular o indicador agregado.*
207. *O modelo estatístico utilizado pelo Inep para calcular o ICA municipal e o estadual baseia-se na Teoria de Resposta ao Item (TRI). Esse método estima a proficiência dos estudantes com base na probabilidade de acerto em itens de diferentes níveis de dificuldade, indo além da simples contagem de acertos. Embora a TRI seja eficaz para padronizar os resultados gerados por diferentes sistemas de avaliação estaduais, tornando-os comparáveis estatisticamente, para generalizar resultados em níveis mais amplos (município e estado), o modelo apresenta limitações para desagregação por escola, devido à perda de precisão e confiabilidade estatística.*
208. *Por outro lado, a Teoria Clássica dos Testes (TCT), que calcula a proficiência com base na razão entre acertos e total de itens, é uma abordagem mais simples e direta. Segundo o Inep, os sistemas estaduais, como o Saepi no Piauí, utilizam a TCT e podem divulgar os resultados das avaliações por escola, mesmo que os dados não passem por tratamentos estatísticos mais avançados. Essa possibilidade permite que os estados adaptem os resultados às necessidades pedagógicas locais, promovendo maior transparência e engajamento das escolas.*
209. *Para preservar a representatividade estatística, o Inep utiliza um processo de ponderação hierárquica, que redistribui déficits de não resposta entre níveis superiores (turma, escola, município e estado). Esse mecanismo garante que os resultados reflitam a população-alvo, mas apresenta limitações para análises desagregadas por escola, especialmente em contextos com alta variabilidade entre unidades escolares.*
210. *A Instrução Normativa Inep 2/2025 reforça a importância de padronizar os procedimentos de apuração e publicação dos resultados, garantindo a confiabilidade, integridade e comparabilidade das informações. Por seu turno, atribui aos sistemas estaduais o envio de informações que devem obrigatoriamente constar no relatório como: dados da aplicação, informações sobre os itens utilizados para a equalização e a composição dos testes, metodologia de aplicação em conformidade com as orientações do Inep e descrição dos procedimentos adotados para a produção das medidas de proficiência.*
211. *Apesar das diferenças entre os métodos estatísticos, os resultados das avaliações estaduais utilizam a Teoria Clássica dos Testes, que é justamente o mais adequado para fins pedagógicos. Contudo, é fundamental o apoio do Inep para que esse processo tenha a adequada orientação e padronização entre os estados para publicação do ICA. Os dados estaduais podem servir como base para a definição de metas específicas por escola, considerando a realidade de cada rede escolar e promovendo maior alinhamento entre os objetivos educacionais e as práticas pedagógicas.*
212. *A definição de metas e a verificação dos resultados desagregados por escola são responsabilidades que devem ser compartilhadas entre os sistemas estaduais de educação, o MEC e o Inep. É essencial aprimorar a comunicação e a transparência dessas informações para que se busque a melhoria da alfabetização, considerando a realidade de cada escola.*
213. *A experiência de Sobral/CE, amplamente documentada pelo Banco Mundial, demonstra que a combinação de metas claras e monitoramento contínuo é essencial para a melhoria da aprendizagem. A*

definição de metas anuais por escola e turma, aliada a avaliações diagnósticas e formativas regulares, permite orientar práticas pedagógicas, realocar recursos e promover maior engajamento das equipes escolares.

214. Outro exemplo relevante é o programa 'Ciência e Gestão pela Educação', realizado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro em parceria com a Secretaria de Educação. O programa implementou 23 melhores práticas de gestão, incluindo análise de dados, estabelecimento de metas e orientação de educadores. Os resultados foram expressivos, com redução de 29% na evasão escolar e aumento de 60% na produtividade dos professores.

215. Assim, entende-se que a definição de metas e a verificação dos resultados segregados por escolas para gestão educacional deve ser feita pelas Secretarias Estaduais de Educação, com base em seus sistemas de avaliação. Com o auxílio do MEC e do Inep, há oportunidade de aprimoramento da comunicação e da transparência dessas informações para que se busque a melhoria da alfabetização, considerando a realidade de cada escola.

Causas

216. Há uma focalização na divulgação de metas agregadas, estadual e municipais, sem detalhamento operacional para a definição de metas referentes às unidades escolares, baseadas na situação local e com fundamento metodológico, de forma a refletir o que se espera do gestor de forma individualizada. Isso aponta para a necessidade de melhoria no que se refere à institucionalização dos resultados a serem alcançados nos diferentes níveis.

217. Como importante causa para a falta de detalhamento dessas metas e resultados por escolas foi abordada restrições estatísticas provenientes da metodologia de cálculo do ICA pelo Inep, que não permite a desagregação de dados no nível da escola. Porém, verifica-se a possibilidade de dar visibilidade aos resultados provenientes dos sistemas estaduais, considerando os resultados por turmas e escolas, sem qualquer dependência do Inep. Da mesma forma, a partir dos resultados, é possível também, definir metas de alfabetização a serem alcançadas pelas escolas, a exemplo do SPAECE-Alfa, no estado do Ceará, em que as redes de educação possuem as metas e resultados desagregados por escolas.

218. Por fim, é fundamental a atuação conjunta entre o MEC, como responsável pela política nacional de alfabetização, com o suporte técnico do Inep, dada a sua função de permitir a comparabilidade entre os sistemas estaduais de avaliação e a garantia de coerência nos resultados, a partir de padronização, podendo-se contar com diálogos e orientações, via Comitê Estratégico Estadual do CNCA (CEEC) – instância de governança local e o Comitê Nacional do CNCA (Cenac) – instância máxima de governança e coordenação da política em nível federal, para os alinhamentos necessários.

Efeitos

219. A ausência de metas e resultados específicos e publicizados para as unidades escolares compromete o alinhamento entre planejamento pedagógico, gestão escolar e resultados esperados, gerando baixo engajamento das escolas, além de fragilizar o monitoramento do desempenho.

220. As limitações no engajamento de partes interessadas, afetam a coordenação e a abrangência da comunicação, não permitindo assegurar que todos os setores afetados (da secretaria da educação até a escola) conheçam suas responsabilidades e os resultados esperados.

221. Desse modo, as equipes escolares deixam de alinhar seus planejamentos pedagógicos às metas pactuadas, atuando sem foco nos resultados esperados; diretores e coordenadores não assumem compromisso formal com o alcance das metas por desconhecimento dos parâmetros estabelecidos; professores desconhecem as metas específicas de alfabetização e não compreendem sua contribuição individual para o resultado coletivo; e pais e comunidade não têm ciência dos compromissos assumidos pela escola em termos de alfabetização.

Proposta de Encaminhamento

222. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que, em articulação e com o apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), oriente e ofereça o suporte técnico adequado às secretarias estaduais de educação, visando à divulgação dos resultados desagregados provenientes dos sistemas estaduais às redes municipais de educação, de forma a possibilitar às redes escolares terem acesso aos dados por escola e por turma, referentes à alfabetização no 2º ano do ensino fundamental, a fim de utilizá-los para fins pedagógicos, promovendo maior transparência e controle social.

Benefícios esperados

223. Fortalecimento da governança e **accountability** com a instituição de um painel de dados abertos e informações desagregadas, a fim de garantir que as responsabilidades e os resultados esperados sejam transparentes para todos os níveis (federal, estadual, municipal e escolar), viabilizando o efetivo monitoramento e a responsabilização por resultados.

224. Adicionalmente, espera-se aumentar a eficácia e a efetividade das ações da política de alfabetização, em razão de maior alinhamento dos esforços pedagógicos e de gestão aos objetivos estratégicos do CNCA, ao potencializar as melhorias reais nos indicadores de alfabetização e a redução de desigualdades no nível dos territórios.

225. Por fim, a utilização de metas realistas e baseadas em evidências para orientar o uso de recursos e a correção tempestiva de insumos durante a implementação, propicia maior engajamento de professores, diretores e comunidade escolar, em razão de possibilitar maior compreensão do valor público entregue e a contribuição individual de cada um para o sucesso da ação governamental.

VIII. Falta transparência na disponibilização do quantitativo efetivo de alunos participantes das avaliações externas para obtenção do ICA

226. O formato de divulgação do ICA não permite identificar claramente a participação efetiva dos estudantes da rede pública de EF. Isso significa dizer que não é possível conferir do total de alunos matriculados do 2º do EF de determinado ente federado, quantos alunos foram considerados elegíveis para realizar o exame, bem como quantos alunos não participaram, conforme o normativo próprio de cada secretaria estadual.

227. Atualmente, o formato de divulgação do ICA apresenta o resultado do indicador (o percentual de alunos alfabetizados, conforme o parâmetro definido) e o percentual de participação dos alunos, sem detalhar quantos estudantes matriculados no 2º ano do EF estão excluídos do processo avaliativo. Além disso, não há informações que permitam identificar o perfil de alunos que são elegíveis e os que não são elegíveis, a fim de se monitorar a evolução desse quantitativo, como por exemplo quantos alunos estão em salas multisseriadas que não realizam o exame.

228. Verifica-se que há uma limitação de transparência tanto acerca do número de alunos que são elegíveis e não elegíveis, quanto do perfil dos estudantes em cada uma dessas categorias. Assim, não é possível determinar, com segurança, se essa exclusão é justificada por normativos ou por outros fatores.

229. A não participação de alunos no processo de avaliação externa é similar ao que ocorre nos exames do Saeb, em virtude da padronização das avaliações. No estado do Piauí, a Portaria Seduc-PI/SSE 549/2025, em seu art. 8º, estabelece que determinados grupos de estudantes não farão parte da população de referência para o Saepi 2025 (peça 17, p. 2):

- a) Estudantes matriculados em turmas multisseriadas;
- b) Estudantes em turmas de correção de fluxo;
- c) Estudantes de turmas ou escolas da Educação de Jovens e Adultos (EJA);
- d) Classes, escolas ou serviços especializados de Educação Especial não vinculados ao ensino regular;
- e) Estudantes do ensino médio concomitante;
- f) Estudantes de turmas multietapa;
- g) Estudantes indígenas e quilombolas.

230. Diante disso, é preciso que cada secretaria estadual esclareça os grupos de alunos que não participarão do exame externo, permitindo identificar esses perfis na divulgação dos dados e a quantidade de alunos que não participaram do processo de avaliação. Isso possibilitaria verificar a existência de maior ou menor exclusão pelos entes, viabilizando um melhor gerenciamento em relação à questão de desigualdades.

231. Um exemplo de como esse dado pode ser utilizado em análises que promovam uma perspectiva de redução de desigualdade, é conferir se há estado ou município que tem apresentado um número crescente de matrículas em turmas multisseriadas, em correção de fluxo ou em turma multietapa, gerando uma exclusão de alunos nesse processo.

232. Sob outro ponto de vista é fundamental registrar quem e quantos são esses alunos não participantes e como as secretarias de educação estão monitorando a alfabetização desse público. Esse acompanhamento é essencial para garantir que nenhum estudante seja deixado para trás.

233. No caso das Avaliações Contínuas de Aprendizagem (ACA), disponíveis na Plataforma do CNCA/CAEd, há informações sobre a participação dos alunos da rede piauiense, incluindo o número de

participantes previstos e a evolução dos resultados.

234. *Embora o Inep/MEC divulgue planilhas com os resultados apurados em 2023, 2024 e 2025, incluindo metas por estado e município e os percentuais de participação, não há clareza sobre como esses percentuais são calculados. Isso dificulta a verificação do número de alunos que deveriam participar, mas não o fazem, bem como daqueles que são excluídos por razões legais ou normativas.*

235. *É oportuno repisar o que os normativos trazem a esse respeito. A Portaria 351/2023 do Inep estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Saeb e ofereçam subsídios para o monitoramento do CNCA. Desse modo, os sistemas estaduais e os municipais que aderirem ao Compromisso deverão observar essas diretrizes e orientações.*

236. *Nesse passo, o art. 5º aduz a competência do Inep de prestar assistência técnica para as redes de ensino, bem como de estabelecer, em articulação com os estados, o DF e os municípios, os mecanismos para a gestão e a disponibilização dos resultados das avaliações para fins de monitoramento.*

237. *Por seu turno, de acordo com o art. 6º da portaria, cabe às secretarias estaduais de educação e do DF apresentar a relação dos municípios participantes que aderiram ao CNCA, assegurar a realização de avaliação anual externa, divulgar e disseminar os resultados oficiais das avaliações e compartilhar os microdados e os resultados das avaliações com o Inep.*

238. *Importante destaque ao inciso VIII da Portaria Inep 351/2023 ao atribuir às secretarias de educação que estabeleçam ‘os procedimentos para a realização das avaliações, contemplando população-alvo, operacionalização da aplicação, divulgação de resultados preliminares, interposição de recursos pelas unidades escolares e secretarias municipais de educação e publicidade dos resultados definitivos’.*

239. *Pode-se inferir pelos normativos acima que cabe ao respectivo sistema estadual evidenciar esses dados relativos aos alunos não participantes e os respectivos quantitativos, com a devida orientação do Inep e do MEC, cabendo ao Inep divulgar as informações por estado e por município.*

240. *À luz da Instrução Normativa Inep 2/2025, que estabelece as condições necessárias para que o Inep cumpra suas atribuições no contexto de cooperação com os sistemas estaduais e distrital de avaliação da educação básica, o art. 7º define que o Inep publicará os resultados das avaliações da alfabetização, realizadas pelos estados e pelo DF, os quais deverão encaminhar em até 60 dias após a publicação dos resultados relatório detalhado ao Inep contendo os municípios participantes e o percentual de alunos avaliados (art. 7º, § 2º, I).*

Causas

241. *Conquanto se verifique os avanços na transparência de políticas públicas no Brasil, em particular, após a [edição da] Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, ainda existem obstáculos estruturais e culturais para se consolidar a divulgação e publicação de dados sensíveis referentes às ações educacionais, como em outras áreas sociais.*

242. *Verifica-se que muitas vezes há divulgação de informações restritas ao cumprimento legal, falhando em garantir o controle social sobre a efetividade e a finalidade das ações governamentais.*

243. *Em acréscimo a isso, há possibilidade de haver interferências e conflitos de ordem política que acabam por interferir na divulgação de dados com aspectos técnicos, mas que podem gerar conflitos de interesse dos diferentes atores que envolvem, no caso, a educação.*

244. *Pode haver dificuldade operacional de realizar o controle dos estudantes e identificá-los conforme seu perfil em relação à exclusão legal, bem como necessidade de maior orientação provenientes do MEC e do Inep para que as secretarias de educação estaduais e municipais atendam a determinados requisitos de transparência.*

245. *Outra causa a ser apontada que pode desfavorecer o controle de participantes das avaliações é evitar, indevidamente, que os alunos que apresentam dificuldades de aprendizado realizem os exames, de forma a não prejudicar o indicador de alfabetização.*

Efeitos

246. *Deficiências na identificação do perfil e no acompanhamento dos estudantes que não participaram das avaliações, sobretudo os excluídos por força de normativos legais, pode impedir que não sejam adotadas medidas pedagógicas para garantir a aprendizagem desse determinado grupo de alunos que, geralmente, estão sujeitos a maior vulnerabilidade social e econômica.*

247. *O perfil dos alunos que não participam das avaliações padronizadas requer apoio pedagógico específico, considerando suas peculiaridades, devendo ser acompanhados e ter seus resultados medidos de*

forma adequada, de modo a não os deixar à parte e visando reduzir a desigualdade educacional.

248. Além disso, a exclusão indevida de alunos na obtenção do ICA, além de maquiar os resultados em relação ao real desempenho, traz inconsistências na comparabilidade entre diferentes redes de ensino a nível municipal e estadual. Portanto, além do desafio de melhorar o ICA em todo país, é necessário quantificar e ampliar a participação dos alunos hoje excluídos do indicador para uma melhor gestão da política pública de alfabetização na idade certa.

Proposta de Encaminhamento

249. Recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que, com o apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), elabore estudo técnico para viabilizar as adequações pertinentes nos sistemas de coleta e de tratamento de dados das secretarias estaduais de educação para que, na avaliações estaduais, possam publicar os quantitativos de estudantes participantes e não participantes da avaliação para a obtenção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), de modo a:

- a) explicitar o quantitativo total de estudantes elegíveis para participar da avaliação em relação ao número total de estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental por estado e por município;
- b) informar o número de estudantes efetivamente avaliados por estado e por município;
- c) divulgar o número e o percentual de estudantes não participantes, com a devida classificação dos motivos de não participação, inclusive aqueles decorrentes de limitações associadas à padronização dos instrumentos avaliativos por estado e por município;
- d) divulgar o número de estudantes da educação especial (estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades), quando houver a inclusão nos sistemas estaduais de educação de funcionalidade que permita esta identificação.

250. Recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que forneça orientações técnicas às redes de ensino para o atendimento pedagógico dos estudantes e turmas não contempladas pelas avaliações padronizadas, especialmente no âmbito do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e das Avaliações Contínuas de Aprendizagem (ACA), de forma a:

- a) promover a adoção de estratégias de avaliação formativa e diagnóstica complementares;
- b) orientar a implementação de práticas pedagógicas inclusivas e adaptadas às especificidades dos estudantes;
- c) instituir mecanismos de acompanhamento contínuo da aprendizagem desses públicos.

Benefícios esperados

251. Fortalecimento da transparência das informações referentes ao CNCA, garantindo a confiabilidade dos dados em relação ao número de participantes e a identificação de alunos fora do processo regular de alfabetização, possibilitando a esses alunos um processo de alfabetização que atenda as peculiaridades de cada grupo.

252. Outro ponto importante refere-se à possibilidade de maior controle social por parte da comunidade escolar, trazendo maior responsabilização social aos gestores educacionais.

IX. Faltam Políticas de Alfabetização nos municípios

253. Durante as visitas técnicas e as entrevistas realizadas nos municípios de Parnaíba, Ilha Grande, Cocal e Cocal dos Alves, constatou-se que as redes municipais de ensino não dispõem de Plano Municipal de Alfabetização formalmente instituído ou estruturado, que contemple diagnóstico educacional, definição de metas de aprendizagem, estratégias pedagógicas, ações sistemáticas de formação docente, mecanismos de monitoramento e cronograma de implementação das ações voltadas à alfabetização.

254. Essa lacuna restou evidenciada, por meio de entrevista com os Secretários Municipais de Educação de Parnaíba (realizada em 11/11/2025) e de Cocal dos Alves (realizada em 14/11/2025 - peça 22, p. 10 e p. 89).

255. Observou-se, ainda, que as iniciativas relacionadas à alfabetização são executadas de forma fragmentada ou incorporadas de maneira genérica aos instrumentos de planejamento educacional das redes, sem a existência de um instrumento específico de planejamento dedicado à política de alfabetização, embora haja bom desempenho em alguns municípios – a exemplo de Cocal e Cocal dos Alves.

256. Essa situação, em regra, dificulta a organização sistêmica das estratégias pedagógicas, bem como o acompanhamento estruturado dos resultados de aprendizagem, limitando a capacidade de gestão das redes de ensino para planejar, monitorar e ajustar, de forma coordenada, as ações necessárias ao avanço dos indicadores de alfabetização.

257. A situação observada evidencia fragilidades na institucionalização do planejamento local da política de alfabetização, em desacordo com o que dispõem o art. 20 da Lei 15.247/2025 e o art. 25 do Decreto 11.556/2023, dispositivos que tratam de forma convergente sobre a necessidade de organização e estruturação, pelos entes federativos, de instrumentos de planejamento, implementação, acompanhamento e monitoramento das ações voltadas à alfabetização.

258. Em ambos os normativos, foi estabelecido que as secretarias municipais de educação que aderirem ao CNCA devem estruturar e consolidar suas respectivas políticas de alfabetização, organizando-as de forma planejada e alinhada às diretrizes nacionais, a partir de orientações elaboradas pelo MEC.

259. Todavia, não foi possível confirmar a existência dessas orientações e a forma de operacionalização desse planejamento para os municípios que aderiram ao Compromisso, o que pode contribuir para as fragilidades identificadas na institucionalização do planejamento local das ações de alfabetização.

Causas

260. A análise das informações coletadas durante as visitas técnicas e entrevistas realizadas indicou que a situação observada está associada a um conjunto de fatores institucionais e operacionais que acarretam reduzido grau de institucionalização de instrumentos de planejamento e sua formalização. O município de Cocal dos Alves, que obtém bons resultados na alfabetização de crianças, informou que não possui política formal de alfabetização. Segundo a Secretária Municipal de Educação, o planejamento é realizado por meio do Plano de Trabalho Anual (PTA).

261. Outra causa a ser apontada é a necessidade de melhor orientação e suporte técnico do MEC para que as secretarias municipais de educação elaborem de forma adequada seus planos (...) de alfabetização.

Efeitos

262. A situação observada pode gerar impactos relevantes sobre a implementação da política de alfabetização no âmbito das redes municipais. Em primeiro lugar, a inexistência ou fragilidade de instrumentos formais de planejamento contribui para a fragmentação das ações pedagógicas voltadas à alfabetização, uma vez que as iniciativas podem ser desenvolvidas de forma isolada, sem a devida articulação entre estratégias pedagógicas, programas de formação docente e instrumentos de avaliação.

263. Ademais, a ausência de planejamento estruturado pode dificultar o monitoramento sistemático das metas locais de alfabetização, limitando a capacidade das secretarias municipais de educação de acompanhar, de maneira contínua e baseada em evidências, a evolução dos resultados de aprendizagem dos estudantes.

264. Esse contexto também pode resultar na redução da capacidade das redes municipais de alinhar diferentes componentes da política educacional, tais como formação continuada de professores, aplicação de avaliações diagnósticas e implementação de intervenções pedagógicas voltadas à recomposição e ao fortalecimento da aprendizagem.

265. Além disso, a falta de uma política de alfabetização municipal pode gerar interrupções significativas entre governos com distintas prioridades sobre o tema, impedindo a perenização e o crescimento sustentável dos indicadores do ICA no âmbito do CNCA. É necessário que o município interiorize seus regramentos internos, incorpore boas práticas e perenize uma estratégia de intervenção duradoura para uma gestão educacional de longo prazo, desde a pré-escola até os anos iniciais do EF.

266. Como consequência, tais fragilidades podem comprometer a efetividade das ações de alfabetização desenvolvidas no âmbito do CNCA, ampliando o risco de manutenção ou aprofundamento de desigualdades educacionais entre escolas e entre municípios, especialmente em contextos com maior heterogeneidade de condições educacionais e socioeconômicas.

Proposta de Encaminhamento

267. Diante do exposto, cabe recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11, **caput**, da Resolução TCU 315/2020, que, por meio de sua Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam), publique, eletronicamente, nos boletins de acompanhamento do CNCA, o percentual de municípios que elaboraram suas políticas municipais de alfabetização, até que se atinja 100% em todos os estados, bem como oriente as secretarias municipais de educação na elaboração de suas políticas municipais de alfabetização - em cumprimento aos artigos 20 da Lei 15.247/2025 e 25 do Decreto 11.556/2023, contemplando no mínimo:

a) diagnósticos de aprendizagem;

b) critérios objetivos para pactuação de metas municipais de alfabetização, preferencialmente com

separação das metas por escola;

c) plano de formação de professores;

d) indicadores de monitoramento e cronograma de implementação das ações.

Benefícios Esperados

268. *A adoção e institucionalização de instrumentos formais de planejamento voltados à política de alfabetização, a exemplo de Planos Municipais de Alfabetização, gera benefícios relevantes para a gestão educacional no âmbito das redes municipais, buscando, inclusive, garantir que 100% dos municípios disponham de políticas de alfabetização próprias em 2026. Como resultado, espera-se maior coordenação e sistematização das políticas municipais de alfabetização, com definição mais clara de objetivos, metas, estratégias pedagógicas e responsabilidades institucionais, favorecendo a organização das ações voltadas à garantia da alfabetização das crianças.*

269. *A estruturação desses instrumentos de planejamento pode contribuir para o aprimoramento dos processos de monitoramento e avaliação dos resultados educacionais, permitindo às redes municipais acompanharem de forma mais sistemática o desempenho dos estudantes e a efetividade das ações implementadas.*

270. *Espera-se, ainda, que a partir da orientação do MEC, as redes municipais elaborem seus planos de alfabetização municipal, considerando a melhoria na articulação entre os diferentes componentes da política educacional, especialmente no que se refere à integração entre formação continuada de professores, práticas pedagógicas em sala de aula e utilização de avaliações diagnósticas como subsídio para intervenções pedagógicas mais direcionadas.*

271. *Tais medidas favorecem a perenização da política, sobretudo em mudanças eleitorais, e o aumento da efetividade das ações desenvolvidas no CNCA, ampliando a probabilidade de avanços consistentes nos indicadores de alfabetização e contribuindo para a redução de desigualdades educacionais entre escolas e municípios.*

X. O Prêmio Alfa-10 não possibilitou a troca de experiências e a disseminação de boas práticas entre as escolas ganhadoras e as escolas assistidas

272. *A questão 4 de auditoria pretendeu examinar a implementação do Prêmio Alfa-10, instituído no âmbito do PPAIC, conforme Lei nº 7.453, de 2021.*

273. *O Prêmio Alfa-10 foi criado como instrumento de incentivo ao desempenho das escolas públicas, reconhecendo aquelas que apresentam melhores resultados nos indicadores de alfabetização. Além da premiação financeira, o modelo prevê que as escolas vencedoras apoiem outras unidades com desempenho inferior, promovendo a troca de experiências e a disseminação de boas práticas pedagógicas.*

274. *A análise buscou verificar se o desenho e a execução do Prêmio Alfa-10 têm contribuído para a melhoria da alfabetização e para a disseminação estruturada de práticas pedagógicas eficazes. Para isso, foram analisados os normativos do programa, informações sobre a execução financeira da premiação e relatos de gestores e profissionais da educação.*

275. *Observa-se convergência conceitual entre o desenho normativo do Prêmio Alfa-10 e o eixo de boas práticas do CNCA. Ambos os instrumentos partem da lógica de indução por desempenho aliada à disseminação estruturada de experiências pedagógicas exitosas. O modelo previsto na Lei 7.453/2021 incorpora essa diretriz ao estabelecer que escolas premiadas devem apoiar unidades com menor desempenho, configurando mecanismo de cooperação pedagógica.*

276. *O CNCA, instituído pelo MEC, estrutura-se em eixos estratégicos voltados à garantia da alfabetização na idade adequada, entre os quais se destaca o eixo de Reconhecimento e Compartilhamento de Boas Práticas, previsto no art. 27 e seus incisos e parágrafos da Lei 15.247/2025.*

277. *Esse eixo tem como premissa central que políticas públicas educacionais não devem apenas premiar resultados, mas estruturar mecanismos de compartilhamento, aprendizagem horizontal e cooperação interinstitucional, de modo a transformar experiências bem-sucedidas em referenciais replicáveis para redes e escolas com maiores desafios educacionais.*

278. *A análise empreendida não afasta a relevância estratégica do Prêmio Alfa-10 no contexto da política estadual de alfabetização. Ao contrário, os elementos examinados indicam que o instrumento possui fundamentos adequados para atuar como mecanismo de incentivo à melhoria do desempenho escolar e de valorização das práticas pedagógicas eficazes.*

279. *As evidências colhidas indicam que o programa exerce função motivadora relevante no ambiente escolar. O reconhecimento público das escolas com melhor desempenho contribui para a valorização da*

equipe pedagógica, reforça o engajamento dos profissionais da educação e sinaliza prioridade institucional à alfabetização na idade adequada.

280. *Outrossim, a existência de critérios objetivos de seleção previstos na Lei Estadual 8.632/2025 conferem previsibilidade e transparência ao processo, fortalecendo a legitimidade do instrumento. Sob essa perspectiva, o Prêmio Alfa-10 demonstra capacidade de funcionar como indutor de melhorias, especialmente quando integrado a estratégias mais amplas de formação docente e acompanhamento pedagógico.*

281. *Entretanto, conforme evidenciado a seguir, a execução prática do Prêmio Alfa-10 não materializou plenamente essa dimensão estruturante. A ausência de apoio técnico sistemático, de cronogramas formais de cooperação e de instrumentos de monitoramento das ações de disseminação impediu que o prêmio operasse como ferramenta efetiva de replicabilidade de práticas pedagógicas.*

282. *Verificou-se que as escolas declaradas vencedoras do Prêmio Alfa-10 no ciclo de 2024 não receberam os valores financeiros previstos no exercício correspondente, embora houvesse previsão normativa e autorização administrativa para a realização do pagamento. A ausência de repasse dos recursos caracteriza desconformidade entre o disposto no regulamento do programa e a execução financeira observada, comprometendo a credibilidade do instrumento e reduzindo sua capacidade de atuar como incentivo ao desempenho escolar.*

283. *Constatou-se, ainda, que não foram implementadas de forma sistemática as ações de cooperação pedagógica previstas no modelo do programa, especialmente no que se refere ao apoio técnico-pedagógico que deveria ser prestado pelas escolas vencedoras às escolas assistidas. A inexistência de mecanismos estruturados de acompanhamento e de registros formais das atividades realizadas evidencia fragilidade na operacionalização do eixo cooperativo do prêmio, limitando sua efetividade enquanto instrumento de disseminação de boas práticas pedagógicas.*

284. *Por sua vez, ao se examinarem os aspectos do pagamento da premiação e do apoio das escolas vencedoras às escolas assistidas, identificam-se indícios de distanciamento entre o funcionamento esperado do programa e a forma como sua execução se apresentou no período analisado. Tal situação sugere que, embora o instrumento tenha operado de maneira compatível com sua finalidade de reconhecimento institucional, sua operacionalização pode não ter refletido integralmente os mecanismos previstos para promoção da cooperação entre escolas.*

285. *Adicionalmente, no que se refere à execução financeira do prêmio, as informações analisadas (peça 15, p.13) indicam a ocorrência de atrasos no repasse dos valores destinados às escolas premiadas. Tal circunstância, ainda que inserida em contexto administrativo específico, possui potencial de impactar a previsibilidade do instrumento e a percepção de estabilidade necessária à sua consolidação como mecanismo permanente de incentivo.*

286. *O pagamento para as escolas vencedoras está previsto nos arts. 8º ao 13 da Lei Estadual 7.453/2021, que instituiu o PPAIC e o Prêmio Alfa-10 para as escolas vinculadas ao programa. Essa lei foi posteriormente alterada por outras normas estaduais, como a Lei 8.018, de 2023, e a Lei 8.632, de 2025, que atualizam aspectos do programa e do próprio prêmio.*

287. *O atraso na execução financeira representa falha sob a ótica da eficiência administrativa e da segurança jurídica, uma vez que o incentivo financeiro constitui elemento central do desenho do programa. Em políticas públicas estruturadas sob a lógica de incentivo por desempenho, a previsibilidade e a tempestividade da premiação são componentes essenciais para manutenção da credibilidade institucional e da capacidade de indução comportamental.*

288. *Identificou-se que escolas oficialmente declaradas vencedoras do Prêmio Alfa-10 no ciclo de 2024 (peça 24) não receberam os valores financeiros previstos no exercício correspondente, embora haja registro administrativo de autorização para pagamento (peça 15, p.13). Conforme informado pela Seduc-PI, o valor pendente de autorização a ser pago é de R\$ 5.680.000,00.*

289. *As entrevistas realizadas com gestores das escolas vencedoras evidenciaram que os valores referentes à premiação do ciclo de 2024 não foram efetivamente repassados às unidades contempladas no período previsto. Os relatos foram convergentes no sentido de que, embora tenha havido anúncio formal das escolas premiadas e expectativa de pagamento, não se concretizou a transferência dos recursos, configurando desconformidade entre o que estabelece o normativo do programa e a execução financeira observada.*

290. *Ademais, o art. 14 da Lei Estadual 7.453/2021 estabelece que o prêmio não se restringe ao*

reconhecimento financeiro das unidades com melhor desempenho, mas incorpora componente essencial de disseminação de práticas pedagógicas exitosas, prevendo apoio técnico-pedagógico das escolas premiadas às escolas vinculadas.

291. *A análise dos elementos constantes nas entrevistas com gestores e professores das escolas visitadas evidencia que o Prêmio Alfa-10, embora concebido normativamente como instrumento de indução à melhoria da alfabetização por meio da cooperação entre escolas, não teve sua dimensão cooperativa implementada de forma estruturada e sistemática no período examinado.*

292. *Constatou-se que não houve consolidação de mecanismos formais capazes de viabilizar essa cooperação. Ao todo, foram 104 escolas premiadas (peça 24) que deveriam colaborar com as escolas assistidas. Não foram identificados cronogramas sistemáticos de visitas técnicas, planos estruturados de acompanhamento pedagógico ou registros consolidados de intercâmbio metodológico entre escolas.*

293. *Durante as visitas realizadas pela equipe de fiscalização às unidades escolares participantes do programa, foram coletadas informações junto às equipes gestoras que indicam dificuldades para a implementação das ações de cooperação pedagógica previstas no âmbito do Prêmio Alfa-10. Os relatos obtidos sugerem que limitações de natureza logística e operacional podem ter influenciado a capacidade das escolas vencedoras de desenvolver atividades de apoio às escolas assistidas, especialmente no que se refere à organização de deslocamentos, disponibilidade de recursos materiais e adequação de tempo na rotina escolar para execução das atividades planejadas.*

294. *As diretoras ouvidas destacaram que, embora reconheçam a importância da iniciativa e demonstrem disposição para colaborar com o intercâmbio de práticas pedagógicas, a ausência de suporte logístico estruturado teria dificultado a realização de ações mais sistemáticas de cooperação. Segundo os relatos, a inexistência de meios adequados para custear transporte, organizar agendas conjuntas e viabilizar encontros presenciais entre as equipes escolares teria contribuído para que o apoio ocorresse de forma limitada, reduzindo o alcance das atividades previstas no modelo do programa.*

295. *Além disso, observou-se que a distância geográfica entre as escolas participantes do programa pode ter dificultado o intercâmbio de experiências e a realização das ações de cooperação pedagógica. Em alguns casos, as unidades envolvidas estavam localizadas em municípios distintos ou distantes entre si, o que tende a aumentar a complexidade logística e reduzir a frequência das interações. Nesse contexto, a definição de parcerias entre escolas mais próximas, preferencialmente situadas na mesma regional de ensino, poderia contribuir para facilitar o contato entre as equipes, tornar as ações mais viáveis e favorecer a disseminação de boas práticas de forma contínua.*

296. *Os achados demonstram que o componente cooperativo – elemento central do desenho da política – não foi implementado de forma sistemática e institucionalizada. A ausência de mecanismos formais de acompanhamento da disseminação de boas práticas, de instrumentos de monitoramento da replicabilidade e de estrutura logística adequada comprometeu a capacidade do programa de funcionar como vetor de aprendizagem organizacional entre escolas.*

297. *Por fim, o atraso na execução financeira da premiação revelou fragilidade na governança do instrumento. Em políticas estruturadas sob lógica de incentivo, a previsibilidade e a tempestividade da recompensa constituem fatores essenciais para manutenção da credibilidade e da capacidade indutora da ação estatal. A descontinuidade observada enfraquece o estímulo institucional e reduz o potencial multiplicador do programa.*

298. *Além disso, a falta de intercâmbio entre as escolas também demonstrou uma fragilidade do programa. Essa disseminação de conhecimento é um dos pilares do programa e tem o objetivo de induzir melhorias nas escolas mais vulneráveis com o auxílio das escolas premiadas.*

299. *Em síntese, a política analisada revela-se conceitualmente adequada, porém operacionalmente fragilizada no período examinado. O aprimoramento da gestão e da execução constitui condição indispensável para que o instrumento transcenda o reconhecimento simbólico e passe a exercer, de forma efetiva, a função indutora e estruturante prevista no seu desenho normativo.*

Causas

300. *As inconsistências observadas decorrem de fragilidades na governança e na operacionalização do Prêmio Alfa-10, especialmente no que se refere à limitação de mecanismos institucionais estruturados para garantir a execução tempestiva da premiação e a implementação sistemática do componente cooperativo.*

301. *No plano financeiro, verifica-se deficiência na coordenação administrativa e na gestão dos fluxos de pagamento, evidenciada pelo não repasse dos valores às escolas premiadas mesmo diante de previsão*

normativa e autorização formal, indicando falhas nos processos de execução orçamentária e financeira do programa.

302. No plano operacional, constata-se a inexistência de instrumentos formais de planejamento, acompanhamento e monitoramento das ações de cooperação pedagógica, o que evidencia lacuna na institucionalização do modelo previsto normativamente. Essa fragilidade é agravada pela ausência de suporte logístico estruturado - incluindo recursos para deslocamento, organização de agendas e viabilização de encontros - e pela inexistência de diretrizes operacionais claras que orientem a atuação das escolas vencedoras junto às escolas assistidas.

303. Adicionalmente, fatores de ordem territorial, como a distância geográfica entre as unidades escolares, intensificam as dificuldades de implementação das ações cooperativas, sobretudo na ausência de arranjos organizacionais que priorizem a proximidade regional e reduzam a complexidade logística.

Efeitos

304. As falhas identificadas comprometem a efetividade do Prêmio Alfa-10 como instrumento de indução à melhoria da alfabetização, ao afetarem diretamente seus dois pilares estruturantes: o incentivo financeiro e a disseminação de boas práticas pedagógicas.

305. A não execução tempestiva da premiação reduz a credibilidade do programa e fragiliza sua capacidade de induzir comportamentos desejados no ambiente escolar, gerando incerteza quanto à confiabilidade do instrumento e potencial desestímulo ao engajamento das unidades escolares.

306. Paralelamente, a implementação não sistemática das ações de cooperação pedagógica impede a consolidação de um modelo estruturado de aprendizagem institucional entre escolas, limitando a replicabilidade de práticas exitosas e restringindo o alcance dos resultados da política, especialmente nas unidades com maior vulnerabilidade educacional.

307. Como consequência, o programa tende a operar predominantemente como mecanismo de reconhecimento simbólico, sem alcançar plenamente sua função estruturante de promover melhorias sistêmicas na alfabetização. Essa limitação reduz o potencial multiplicador da política e compromete sua capacidade de gerar impacto sustentado nos indicadores educacionais.

Proposta de Encaminhamento

308. Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) os achados relativos à execução do Prêmio Alfa-10, a fim de que avalie a pertinência de adoção das providências que entender cabíveis quanto à regularização do pagamento da premiação às escolas vencedoras e ao adequado cumprimento das disposições do programa referentes ao apoio técnico-pedagógico que deve ser prestado às escolas assistidas.

309. Comunicar à Secretaria de Estado da Educação do Piauí (Seduc-PI), as fragilidades identificadas na execução do programa, especialmente no que se refere à não efetivação tempestiva do pagamento do prêmio e à não consolidação das ações de cooperação pedagógica entre escolas, para que adote as medidas administrativas necessárias ao saneamento das inconsistências verificadas e ao fortalecimento da governança do instrumento.

Benefícios esperados

310. A implementação dessas medidas tende a gerar benefícios relevantes, como o restabelecimento da confiança das escolas no programa após a regularização do pagamento da premiação, além do fortalecimento da capacidade institucional das unidades premiadas e o aumento da efetividade do Prêmio Alfa-10 enquanto instrumento de indução por desempenho.

311. Com a consolidação das ações de cooperação pedagógica entre as escolas, os benefícios esperados incluem o aumento da efetividade da política pública, a melhoria concreta do desempenho das escolas assistidas e a redução das desigualdades educacionais no estado, alinhando a execução do programa às boas práticas de gestão educacional.

312. O fortalecimento do eixo cooperativo, a formalização de processos de disseminação de boas práticas, a criação de instrumentos de acompanhamento da replicabilidade e a garantia de execução tempestiva da premiação constituem medidas capazes de potencializar significativamente os resultados do programa.

XI. INCLUSÃO DO TEMA DA ALFABETIZAÇÃO NA LISTA DE ALTO RISCO

313. O histórico de alfabetização no Brasil apresenta números alarmantes e, por isso, ganhou prioridade na Constituição Cidadã de 1988. No discurso proferido pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim expressou:

‘Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou.

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição de poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer enquanto descansa.

*Num país de 30.401.000 analfabetos, afrontosos **25% da população**, cabe advertir: **a cidadania começa com o alfabeto.**’*

314. Passados 38 anos após a Constituição Federal, a Meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 não foi atingida, e dados do Saeb de 2023 indicaram que 56,4% dos estudantes da rede pública no 2º ano do Ensino Fundamental não estavam alfabetizados, ou seja, de cada dez crianças, seis não se alfabetizaram na idade certa.

315. A não alfabetização na idade certa traz reflexos na sociedade brasileira impactando o desenvolvimento econômico do país. De cada 10 brasileiros, 3 são considerados analfabetos funcionais. São 40 milhões de brasileiros que não conseguem compreender textos, interpretar informações ou realizar cálculos básicos no dia a dia. Esse público equivale a 29% da população brasileira entre 15 e 64 anos, conforme dados atualizados do Indicador de Analfabetismo Funcional (Inaf, 2025).

316. No cenário internacional, o desempenho brasileiro é crítico. No Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS – **Progress in International Reading Literacy Study**) 2021, em que são avaliadas as habilidades em leitura dos estudantes matriculados no 4º ano de escolarização (população-alvo), o Brasil obteve 419 pontos, situando-se no nível ‘Baixo’ de proficiência, atrás de 58 dos 65 países avaliados, com desempenho similar ao de Kosovo e do Irã. Apenas 13% dos estudantes brasileiros são considerados proficientes em leitura no 4º ano, contra 36% da Espanha.

317. No **Programme for International Student Assessment** (Pisa) 2022, o Brasil registrou 410 pontos em leitura, significativamente abaixo da média de 476 pontos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), registrando 50% dos jovens (15 anos de idade) brasileiros abaixo do nível básico de leitura.

318. Para combater esse grande desafio, o Governo Federal lançou em 2023 o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), com previsão de investimentos de R\$ 3 bilhões até final de 2026, por meio de repasses aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal.

319. Considerando o esforço do governo federal de liderar o CNCA, o TCU vem atuando sobre esse tema desde 2024, quando concluiu a Auditoria Operacional Política de Alfabetização – Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (TC 006.753/2024-8- ANOP, Rel. Min. Benjamin Zymler).

320. Ainda em 2024, o TCU coordenou, junto com o Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa - IRB, o Levantamento Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (IRB, 2024), que consolida a fiscalização coordenada, realizada por 29 Tribunais de Contas brasileiros.

321. Em 2025, além deste RACOM, a AudEducação realizou o Acompanhamento para avaliação de maturidade da implementação da Política Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), para atendimento ao RePP 2026 (TC 021.399/2025-5 - ACOM, Rel. Min. Jorge Oliveira).

322. Os resultados do RePP 2026 revelaram um bom nível de institucionalização do CNCA e das suas estruturas de governança, mas também indicaram oportunidades de melhoria, consignadas no Acórdão 1537/2026 – TCU – Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira).

323. Apesar de ser ainda muito recente, o CNCA trouxe resultados promissores em todo país. O Indicador Criança Alfabetizada (ICA) demonstra que o Brasil saiu de 59,2% de alfabetizados no 2º ano do EF, em 2024, para 66%, em 2025, superando a meta de 64%.

324. Ao desagregar esse resultado nacional pelos entes federativos e comparando os resultados com as metas, observa-se que dezenove estados e o DF alcançaram a meta estabelecida para 2025, destacando os estados do Ceará, de Goiás e do Paraná. Contudo, cinco estados brasileiros não alcançaram a meta mínima: Santa Catarina, Amazonas, Rio Grande do Sul, Pará e Rio de Janeiro.

325. Apesar dos avanços, a AudEducação ofereceu proposta à Segecex para inclusão do tema Criança Alfabetizada na Idade Certa, atualmente regido pelo CNCA, na **Lista de Alto Risco (LAR)** do Tribunal, com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade estabelecidos pela Portaria-TCU 81/2024.

326. A AudEducação considera que a política é recente e possui alto risco de descontinuidade dada a histórica rotatividade de gestores e mandatos em todos os níveis de governo: Ministros, Secretários Estaduais e Municipais de Educação, Diretores Escolares, Professores.

327. *A alta rotatividade de ministros, secretários estaduais e municipais de Educação e de gestores escolares é um obstáculo para a continuidade das políticas públicas. Essa descontinuidade administrativa prejudica a gestão estratégica e o aprendizado organizacional. Geralmente motivada por fatores políticos e eleitorais, a mudança constante nos cargos interrompe metas de longo prazo essenciais para a melhoria do ensino.*

328. *No governo federal, houve 18 Ministros da Educação no período de 2000 a 2026. Estudo do Ipea (2023) aponta um média de dois secretários estaduais de educação por mandato em todo Brasil no período de 1995 a 2018. E diversos estudos apontam uma rotatividade que pode chegar a até um secretário municipal de educação por ano em muitos municípios.*

329. *Da mesma forma, o estudo de Capacidades Estatais em Secretarias Municipais de Educação (Abrucio *et al.*, 2025) aponta para o problema da rotatividade de gestores escolares:*

O Brasil tem avançado na profissionalização da gestão escolar, mas ainda há um longo caminho a ser seguido. A maioria dos diretores de escolas públicas ainda chega ao cargo sem qualquer critério técnico de seleção. Segundo dados do Inep, em 2024, 59,3% dos diretores de escolas da rede pública tinham assumido o cargo de gestão exclusivamente por indicação da gestão ou exclusivamente por processo eleitoral com a participação da comunidade escolar (Todos Pela Educação, 2025). Em 2019, eram 76,2%. Esta redução tem sido fortemente influenciada pelas regras da complementação-VAAR do Fundeb, cuja uma das condicionalidades para recebimento de recursos da União pelos entes é que o provimento do cargo ou função de gestor escolar seja de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.

Mesmo com avanços importantes, ainda há problemas estratégicos no campo das capacidades da gestão de pessoas na Educação municipal. A começar pelo fato de que há uma grande desigualdade na distribuição de docentes nas diversas áreas do conhecimento ao longo do território nacional, o que afeta a oferta educacional equânime entre os municípios.

Sempre haverá alguma disparidade na distribuição docente porque a maioria das municipalidades – cerca de 70% – tem até 20 mil habitantes, e não há como esperar que elas consigam formar no seu território os profissionais educacionais dos quais necessitam. Para resolver esse problema, é fundamental fortalecer a articulação do tripé que ancora o processo formativo e a trajetória de carreira dos professores: universidades/faculdades, redes de ensino e escolas. No modelo educacional brasileiro, esse tripé é mal articulado e isso gera dificuldades para se fazer uma melhor e mais equitativa alocação docente entre os municípios do país. Por isso, é fundamental ter políticas nacionais, estaduais, macrorregionais e mesmo de colaboração intermunicipal em áreas contíguas para reduzir a heterogeneidade na distribuição desses profissionais entre os governos locais

330. *Além disso, este RACOM também aponta para o risco de estagnação e retrocesso do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) em municípios críticos (ICA menor ou igual a 50%), dado que a alfabetização é territorial e suscetível às mudanças da gestão educacional. Municípios com indicadores baixos dependem criticamente do apoio estadual e federal e necessitam de assistência técnica personalizada para superar deficiências na gestão pedagógica e na formação docente no âmbito do CNCA, a fim de superar as condições limitadoras e à baixa capacidade estatal do município.*

331. *Este trabalho destacou ainda riscos à alfabetização inclusiva e suporte a alunos PCDs, com implicações significativas ao objetivo da equidade no CNCA. O Compromisso não previu inicialmente ações específicas para PCDs, ainda carecendo de atualização do programa. Sem diretrizes uniformes, cada estado decide se o aluno participa ou não de suas avaliações, o que gera inconsistência nos dados do ICA e risco de exclusão escolar desses estudantes.*

332. *A inclusão da Alfabetização na LAR será um passo importante do Tribunal para mitigar os riscos crônicos de governança multinível, fragilidade no planejamento territorial e ineficiência orçamentária, assegurando a superação da situação-problema evidenciada pelo baixo desempenho histórico do Brasil em avaliações nacionais e internacionais, sob a égide do ecossistema de controle priorizado pela AudEducação.*

XII. CONCLUSÃO

333. *A presente ação de acompanhamento permitiu examinar, de forma abrangente, a implementação do CNCA no estado do Piauí, principalmente, no que se refere aos mecanismos de planejamento, de gestão, de avaliação e de monitoramento, evidenciando tanto avanços estruturais relevantes quanto fragilidades que demandam aperfeiçoamento para assegurar a efetividade e a sustentabilidade da política pública de*

alfabetização.

334. *Sob a perspectiva dos resultados, verificou-se desempenho expressivo do estado, com evolução consistente do ICA e superação das metas pactuadas no âmbito do CNCA, acompanhada de redução significativa das desigualdades entre municípios. Tal desempenho está diretamente associado à atuação estruturada da Seduc-PI, especialmente por meio do PPAIC, que se consolidou como eixo articulador das ações pedagógicas, de gestão e de monitoramento, em alinhamento com as diretrizes nacionais.*

335. *Não obstante os avanços identificados, a fiscalização também revelou fragilidades relevantes no desenho e na implementação da política, com potencial de comprometer sua efetividade. Entre os principais pontos críticos, destacam-se: (i) a ausência de diretrizes suficientemente detalhadas e padronizadas para a alfabetização inclusiva, o que pode limitar a participação adequada de estudantes com deficiência nos processos avaliativos e pedagógicos; (ii) a baixa customização da assistência técnica prestada pelo MEC no âmbito da Renalfa, que desconsidera as heterogeneidades territoriais e institucionais das redes de ensino; (iii) lacunas na sistematização e transparência das informações educacionais, especialmente no que se referem à participação dos professores nas capacitações, na divulgação do perfil e do efetivo número de estudantes que participam da avaliação externa dos sistemas estaduais; e da comunicação dos resultados desagregados por escolas nos municípios; e (iv) ausência de políticas municipais de alfabetização, com diferentes níveis de maturidade entre os entes.*

336. *Também se verificou que, embora o Prêmio Alfa-10 apresente aderência conceitual ao eixo de reconhecimento e compartilhamento de boas práticas do CNCA e possua fundamentos adequados para atuar como instrumento de incentivo à melhoria do desempenho escolar, sua execução prática não materializou, até o momento, essa função estruturante. A ausência de registros e de mecanismos de monitoramento das ações de intercâmbio entre escolas, aliada à não efetivação de repasses financeiros previstos, reduziu a capacidade do prêmio de atuar como instrumento efetivo de disseminação de experiências exitosas e de replicabilidade de práticas pedagógicas entre escolas vencedoras e assistidas.*

337. *Nesse contexto, conclui-se que o estado do Piauí apresenta trajetória consistente de melhoria nos indicadores de alfabetização, com práticas de gestão e de intervenção pedagógica que podem servir de referência para outras unidades da federação. Contudo, a consolidação desses avanços e o alcance sustentável das metas do CNCA dependem do enfrentamento das fragilidades identificadas, bem como do fortalecimento das secretarias estaduais e municipais de educação, com vistas a perenizar a política de alfabetização nos territórios.*

338. *Diante dos riscos identificados, sugeriu-se pela inclusão do tema da Alfabetização na Idade Certa na Lista de Alto Risco do Tribunal a fim de acompanhar os desdobramentos da implementação das ações do Compromisso Nacional e atuar de forma a mitigar os riscos identificados.*

339. *Por fim, ressalta-se que a implementação das medidas propostas neste relatório possui potencial de contribuir para o aperfeiçoamento da política de alfabetização, com impactos positivos na aprendizagem dos estudantes, favorecendo o alcance das metas do CNCA, previstas para 2030, considerando a redução das desigualdades educacionais e o fortalecimento da governança multinível, elementos essenciais para a efetiva garantia do direito à alfabetização na idade certa.*

340. *Além disso, as medidas propostas visam contribuir para viabilizar a participação efetiva dos estudantes com deficiência, a partir do papel orientador do MEC, ao executar medidas para possibilitar a identificação e o acompanhamento desses alunos e por fim, refinar o direcionamento das ações da Renalfa na customização do atendimento de estados, municípios e escolas que mais precisam de apoio.*

XIII. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

341. *Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:*

I - Recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11, caput, da Resolução TCU 315/2020, que:

I.1) estabeleça, no âmbito da assistência técnica prestada pelos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, critérios objetivos de priorização e plano de monitoramento de escolas com taxas de alfabetização inferior a 50% e de municípios prioritários, em especial aqueles com acentuado risco de não atingimento das metas estabelecidas no CNCA, considerando igualmente a possibilidade de previsão de um número maior de articuladores ou de remanejamento entre gerências regionais, em municípios de médio e grande porte, em comparação ao quantitativo designado a municípios de pequeno porte;

1.2) **forneça** orientações técnicas às redes de ensino para o atendimento pedagógico dos estudantes e turmas não contempladas pelas avaliações padronizadas, especialmente no âmbito do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e das Avaliações Contínuas de Aprendizagem (ACA), de forma a:

i) promover a adoção de estratégias de avaliação formativa e diagnóstica complementares;

ii) orientar a implementação de práticas pedagógicas inclusivas e adaptadas às especificidades dos estudantes;

iii) instituir mecanismos de acompanhamento contínuo da aprendizagem desses públicos.

1.3) em articulação e com o apoio técnico do **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**, que:

i. **elabore** orientações técnicas direcionadas às ações de alfabetização, no âmbito Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), visando à padronização de procedimentos nas secretarias estaduais de educação, principalmente sobre diretrizes para a realização da avaliação estadual por alunos com deficiência, de modo a assegurar sua plena integração à Política Nacional de Educação Inclusiva (Decreto 12.868/2025);

ii. **articule** com as secretarias estaduais e municipais de educação, por meio dos encontros técnicos com os Comitês Estratégicos Estaduais (CEEC) e o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), visando desenvolver estratégias no respectivo sistema estadual de educação, ou sistemas alternativos, para: assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência participantes das avaliações estaduais de Língua Portuguesa e Matemática, realizadas anualmente pelas redes estaduais e municipais integradas em Sistemas Estaduais de Educação; promover análise de resultados e monitorar a quantidade de alunos com deficiência participantes; e para identificar os recursos de acessibilidade e tecnologias assistivas ofertados pelas redes;

iii. **oriente e ofereça** o suporte técnico adequado às secretarias estaduais de educação, visando à divulgação dos resultados desagregados provenientes dos sistemas estaduais às redes municipais de educação, de forma a possibilitar às redes escolares terem acesso aos dados por escola e por turma, referentes à alfabetização no 2º ano do ensino fundamental, a fim de utilizá-los para fins pedagógicos, promovendo maior transparência e controle social;

iv. com fulcro no art. 7, § 3º, II da Resolução TCU 315/2020, **elabore** estudo técnico para viabilizar as adequações pertinentes nos sistemas de coleta e de tratamento de dados das secretarias estaduais de educação para que, nas avaliações estaduais, possam publicar os quantitativos de estudantes participantes e não participantes da avaliação para a obtenção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), de modo a:

a) explicitar o quantitativo total de estudantes elegíveis para participar da avaliação em relação ao número total de estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental por estado e por município;

b) informar o número de estudantes efetivamente avaliados por estado e por município;

c) divulgar o número e o percentual de estudantes não participantes, com a devida classificação dos motivos de não participação, inclusive aqueles decorrentes de limitações associadas à padronização dos instrumentos avaliativos por estado e por município;

d) divulgar o número de estudantes da educação especial (estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades), quando houver a inclusão nos sistemas estaduais de educação de funcionalidade que permita esta identificação.

1.4) sob a coordenação da **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Diversidade e Inclusão (Secadi)**, em articulação com a **Secretaria de Educação Básica (SEB)**, que amplie as ações de assistência técnica e de formação continuada às redes de ensino, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente quanto ao uso do estudo de caso e do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), à adoção do Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e à garantia de participação dos estudantes públicos da educação especial nas avaliações formativas com as devidas adaptações;

1.5) por meio de sua **Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam)**, **publique**, eletronicamente, nos boletins de acompanhamento do CNCA, o percentual de municípios que elaboraram suas políticas municipais de alfabetização, até que se atinja 100% em todos os estados, bem como **oriente** as secretarias municipais de educação na elaboração de suas políticas municipais de alfabetização - em cumprimento aos artigos 20 da Lei 15.247/2025 e 25 do Decreto 11.556/2023, contemplando no mínimo:

- i) diagnósticos de aprendizagem;
- ii) critérios objetivos para pactuação de metas municipais de alfabetização, preferencialmente com separação das metas por escola;
- iii) plano de formação de professores;
- iv) indicadores de monitoramento e cronograma de implementação das ações.

I.6) aperfeiçoe a Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem do CNCA, de modo a assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência;

II - Comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e à Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc-PI) sobre a importância de a Seduc elaborar guias de orientação para as redes municipais sobre como proceder com a avaliação formativa interna dos alunos com deficiência, no âmbito do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC) e do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (Saepi), em relação às avaliações externas, especialmente quanto ao estudo de caso e ao PAEE citados no Decreto 12.686/2025;

III - Informar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) da ausência de informações relevantes sobre a participação de professores nas formações de alfabetização no PPAIC, para que, se entender adequado, avalie a atuação junto à Seduc-PI para a criação de mecanismos de coleta de informações detalhadas sobre a participação de professores nas formações e das respectivas avaliações realizadas pelas redes educacionais estadual e municipais.

IV - Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) os achados relativos à execução do Prêmio Alfa-10, a fim de que avalie a pertinência de adoção das providências que entender cabíveis quanto à regularização do pagamento da premiação às escolas vencedoras e ao adequado cumprimento das disposições do programa referentes ao apoio técnico-pedagógico que deve ser prestado às escolas assistidas;

V - Comunicar à Secretaria de Estado da Educação do Piauí (Seduc-PI) as fragilidades identificadas na execução do programa, especialmente no que se refere à não efetivação tempestiva do pagamento do prêmio Alfa-10 e à não consolidação das ações de cooperação pedagógica entre escolas, para que adote as medidas administrativas necessárias ao saneamento das inconsistências verificadas e ao fortalecimento da governança do instrumento;

VI - Nos termos dos arts. 8º e art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item I.”

É o relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o relatório do acompanhamento referente à implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no estado do Piauí, trabalho conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

2. O acompanhamento teve por objetivo avaliar e induzir melhorias na implementação do CNCA em um estado-piloto, visando ao incremento dos indicadores de alfabetização no 2º ano do ensino fundamental e à redução das desigualdades entre municípios, bem como gerar um modelo de atuação replicável em outras unidades da federação.
3. De plano, a relevância do trabalho se revela nos números apresentados no relatório e na consideração de que a Meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005/2014, de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, não foi atingida.
4. Lembro que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2023 revelou que 56,4% dos estudantes da rede

- pública no 2º ano do ensino fundamental não estavam alfabetizados.
5. No cenário internacional, a título ilustrativo, o desempenho brasileiro em leitura no Estudo Internacional de Progresso em Leitura, de 2021, confirmou a criticidade do problema, pois o Brasil se situou no nível “baixo” de proficiência, atrás de 58 dos 65 países avaliados.
 6. Nesse contexto, ressaltou, desde já, a importância fundamental da política para alterar essa realidade desafiadora.
 7. Para permitir ao Colegiado compreender os resultados do trabalho, apresentou, inicialmente, alguns aspectos da operacionalização do CNCA, deixando, porém, de trazer maiores detalhes, uma vez que, em período recente, fiscalizações sobre essa política pública foram apreciadas pelo Tribunal por meio dos Acórdãos 1.366/2025 e 1.537/2026-Plenário (o primeiro de relatoria do Ministro Benjamin Zymler e o segundo da minha relatoria).

II

8. Esse compromisso foi instituído pelo Decreto 11.556/2023 e posteriormente convertido na Lei 15.247/2025, tendo como objetivo principal garantir que 100% das crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental até 2030.
9. A política é estruturada em cinco eixos estratégicos: (a) governança e gestão política de alfabetização; (b) formação de profissionais da educação e melhoria das práticas pedagógicas; (c) qualificação da infraestrutura física e insumos pedagógicos; (d) sistemas de avaliação; e (e) reconhecimento e disseminação de boas práticas.
10. A Plataforma do CNCA consiste em ambiente virtual que permite a utilização de cadernos de testes e materiais de apoio para a Avaliação Contínua de Aprendizagem (ACA), traduzindo-se em ferramenta de caráter formativo destinada a acompanhar o percurso escolar e orientar intervenções pedagógicas baseadas em dados para alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental.
11. Além disso, a política utiliza o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que mede a eficácia do programa, com metas específicas e objetivos anuais.
12. Por meio da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), é promovida a cooperação entre União, estados e municípios, com atuação de articuladores estaduais e municipais, responsáveis por apoiar a execução das ações, disseminar orientações técnicas e promover a troca de experiências entre as redes de ensino.
13. A escolha do estado do Piauí para o acompanhamento decorreu de articulação estratégica entre o TCU e o Tribunal de Contas do estado (TCE-PI), em arranjo de fiscalização colaborativa no qual este Tribunal exerce

jurisdição sobre o Ministério da Educação (MEC) na coordenação nacional, enquanto o TCE-PI fiscaliza a Secretaria de Educação do Piauí (Seduc-PI) e as redes municipais, evidenciando o sistema de governança multinível inerente às políticas educacionais descentralizadas.

14. **Não posso deixar de destacar aqui a importância e o potencial dessa atuação conjunta entre tribunais de contas, o que reforça a necessidade de um sistema de controle externo nacional cada vez mais integrado e efetivo.**
15. O volume de recursos fiscalizados alcançou **R\$ 48.664.122,98**, correspondente aos recursos federais repassados, entre 2023 e 2025, à rede de educação do Piauí para formação de profissionais da educação, material didático, programa Cantinho da Leitura e bolsas para os articuladores da Renalfa.
16. No desenvolvimento dos trabalhos, a equipe buscou avaliar a execução da política nas redes de ensino, com foco na governança, no apoio técnico prestado pela União, na formação continuada, nos instrumentos de monitoramento e avaliação e nas ações destinadas à melhoria da alfabetização.
17. Foram efetuadas visitas técnicas aos municípios de Cocal, Cocal dos Alves (referências na alfabetização), Ilha Grande e Parnaíba (com baixos indicadores de alfabetização), bem como entrevistas com gestores, diretores, coordenadores pedagógicos e professores.
18. A partir dessas estratégias, a fiscalização revelou um quadro que combina **avanços expressivos** com **fragilidades relevantes**, que podem comprometer a política e demandam aperfeiçoamento.

III

19. Quanto aos **avanços**, tem-se que o Indicador Criança Alfabetizada nacional evoluiu de 44%, em 2023, para 66%, em 2025, superando a meta de 64% do ano passado, com crescimento de 22 pontos percentuais em dois anos.
20. Dezenove estados e o Distrito Federal alcançaram as respectivas metas estabelecidas para 2025, com destaques para os estados do Ceará, Goiás e Paraná, aquele com ICA de 84% em 2025 e estes, com 80%.
21. No Piauí, o avanço foi maior do que a média nacional: de 52, em 2023, o ICA passou para 77%, em 2025, superando a meta estadual de 62%, com crescimento de 25 pontos percentuais no mesmo período, o que colocou o estado na 4ª posição no *ranking* nacional, empatado com o Espírito Santo.
22. Também é digna de nota a redução das desigualdades territoriais: os municípios brasileiros com taxa de alfabetização inferior a 50% caíram de 1.449, em 2024, para 595, em 2025. O estado do Piauí, mais uma vez, teve atuação destacada, com queda desse número de 85, em 2023, para

apenas 3, em 2025, acompanhada de aumento do número de municípios que alcançaram 70% ou mais de taxa de alfabetização: de 73 para 178, no mesmo período, o equivalente a quase 80% do total de 223 municípios do estado.

23. Esses resultados estão diretamente associados à **atuação estruturada da Seduc-PI**, por meio do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC), instituído em 2021, com reconhecimento do esforço político continuado do governo, que colocou a alfabetização como prioridade estadual, de modo a favorecer o alcance das metas do CNCA e a otimização do apoio técnico e financeiro oferecido pelo MEC, mediante, entre outras providências, a mobilização e o engajamento de gestores e profissionais da alfabetização e o foco em avaliação, intervenção pedagógica e atendimento prioritário a municípios com indicador abaixo de 60% de alfabetização.

IV

24. Não obstante esse cenário positivo, quinze estados ficaram abaixo da média nacional no cálculo do Indicador Criança Alfabetizada em 2025, sendo que cinco não atingiram suas metas (Rio de Janeiro, Santa Catarina, Pará, Amazonas e Rio Grande do Sul).
25. Alguns estados se encontram em situação mais desafiadora, com ICA menores que 60%, no mesmo ano: Sergipe (50%), Rio Grande do Sul (52%), Bahia (55%), Roraima (57%), Amazonas (57%), Pará (58%) e Santa Catarina (59%).
26. Além disso, segundo apurado, quase 11% dos municípios brasileiros ainda não conseguiram alfabetizar sequer metade das crianças na idade adequada.
27. A fiscalização ainda identificou **fragilidades** que podem prejudicar a efetividade e a sustentabilidade da política, a saber:
- a. lacunas nas orientações e diretrizes para a Alfabetização Especial e Educação Inclusiva por parte do MEC, uma vez que o CNCA não contemplou, em seu desenho original, ações específicas voltadas a estudantes com deficiência;
 - b. não identificação dos alunos com deficiência na ACA e falta de adaptações adequadas dos instrumentos de avaliação para atender às necessidades desses estudantes, possibilitando limitações na aferição de suas aprendizagens e nas ações pedagógicas voltadas à alfabetização inclusiva;
 - c. baixa customização da assistência técnica prestada pelo MEC no âmbito da Renalfa, que é ofertada de forma padronizada, sem considerar o porte das redes municipais, o quantitativo de escolas e alfabetizandos ou a condição de prioridade de municípios com maiores desafios educacionais;
 - d. ausência de coleta sistemática de dados sobre a participação de professores nas formações de alfabetização, prejudicando o acompanhamento das ações de capacitação e os possíveis aprimoramentos no processo;
 - e. lacunas na comunicação de metas e resultados desagregados por escola, com gestores, equipes pedagógicas e professores desconhecendo as metas específicas

de alfabetização de suas unidades e municípios;

f. falta de transparência quanto ao quantitativo efetivo de alunos participantes e excluídos das avaliações externas estaduais para obtenção do ICA;

g. ausência de políticas municipais de alfabetização formalmente instituídas nos municípios visitados; e

h. fragilidades em alguns aspectos da execução do Prêmio Alfa-10, instituído pelo estado do Piauí, com função motivadora para reconhecimento público das escolas com melhores desempenhos e valorização da equipe escolar, ante o não recebimento de valores financeiros previstos ou atrasos nos seus pagamentos e a não implementação da troca de experiências e disseminação de boas práticas entre as escolas ganhadoras e as assistidas, de forma estruturada e sistemática.

28. Para contornar esses problemas, a equipe de fiscalização propôs, em suma, efetuar as seguintes recomendações ao MEC:

a. em articulação e/ou com apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), i) elabore orientações técnicas para padronização de procedimentos, especialmente quanto à avaliação estadual relativa a alunos com deficiência; ii) organize junto com as secretarias estaduais e municipais a identificação adequada desses estudantes nas avaliações estaduais de Língua Portuguesa e Matemática, inclusive para permitir o uso de recursos de acessibilidade e tecnologias assistidas; iii) oriente e ofereça suporte técnico adequado visando à divulgação dos resultados desagregados por escola e turma, referentes à alfabetização no 2º ano do ensino fundamental; e iv) elabore estudo técnico para viabilizar a publicação dos quantitativos de estudantes participantes e não participantes das avaliações para a obtenção do ICA;

b. sob a coordenação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi) e em articulação com a Secretária de Educação Básica (SEB), i) amplie as ações de assistência técnica e formação continuada, com foco nos anos iniciais, especialmente quanto ao uso do estudo de caso, do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), à adoção do Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e à garantia de participação dos estudantes públicos da educação especial nas avaliações formativas com as devidas adaptações; e ii) aperfeiçoe a Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem do CNCA, de modo a assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência;

c. estabeleça, no âmbito da assistência técnica dos articuladores da Renalfa, critérios objetivos de priorização e plano de monitoramento de escolas com taxa de alfabetização inferior a 50% e de municípios prioritários, considerando maior número de articuladores em municípios de médio e grande porte;

d. forneça orientações técnicas às redes de ensino para o atendimento pedagógico dos estudantes e turmas não contempladas pelas avaliações padronizadas; e

e. por meio da Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam), publique, nos boletins de acompanhamento do CNCA, o percentual de municípios que elaboraram suas políticas municipais de alfabetização, até que se atinja 100% em todos os estados.

29. A equipe propôs, ainda: i) comunicar o TCE-PI e a Seduc-PI sobre a importância de a secretaria estadual elaborar guias de orientação para as redes municipais quanto à avaliação formativa interna dos alunos com deficiência, informando, ainda, aquele tribunal sobre a ausência de dados sobre a participação de professores nas formações do PPAIC e

encaminhando-lhe os achados relativos à execução do Prêmio Alfa-10; e ii) comunicar à Seduc-PI as fragilidades identificadas na execução desse prêmio para que tome as necessárias medidas de saneamento.

V

30. De plano, a partir da análise do trabalho, ressalta-se que poucos temas se revestem de tamanha centralidade para o futuro da Nação quanto a alfabetização. Como bem lembrou a unidade especializada, Ulysses Guimarães, na promulgação da atual Constituição Federal, já advertia que, em um país com grande número de analfabetos como o nosso, *“a cidadania começa com o alfabeto”*.
31. Além disso, assiste total razão à unidade especializada quando pontua que a não alfabetização na idade certa traz reflexos na sociedade brasileira, com possibilidade de impactar o desenvolvimento econômico e social do país.
32. Decerto, é preciso alterar a realidade que mostra existirem 40 milhões de brasileiros (equivalentes a 29% da população entre 15 e 64 anos, conforme dados atualizados do Indicador de Analfabetismo Funcional de 2025), *“que não conseguem compreender textos, interpretar informações ou realizar cálculos básicos no dia a dia”*.
33. Diante desse panorama, cumpre destacar o caráter eminentemente pedagógico e colaborativo deste acompanhamento, cuja tônica não é a censura, mas o aprimoramento da política pública, indo ao encontro dos objetivos que inspiraram o constituinte a estabelecer a educação como *“direito de todos e dever do Estado e da família”*, prevendo-se que esse direito seja promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, *“visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”* (art. 205 da nossa Carta Magna).
34. Esse propósito, como necessário, foi bem assimilado pelo MEC. Ao ser instado a comentar a minuta do relatório, o órgão não contestou os achados da fiscalização e informou que já vem adotando providências para sanar deficiências, como a publicação do *“Guia de Orientações: Implementação Inclusiva da Avaliação Contínua da Aprendizagem”*.
35. A adoção de medidas como essa e o atendimento às demais recomendações cogitadas se revelam de suma importância, ante as consequências previstas para os achados.
36. O trabalho mostrou, por exemplo, que a ausência de padronização nacional quanto à alfabetização especial prejudica a criação de ações uniformes, as quais são essenciais para promover a inclusão, a participação ativa e o acompanhamento adequado dos alunos com deficiências.
37. E a fragilidade é agravada diante do crescimento de 82% nas matrículas da educação especial desde 2021, segundo o Censo

Escolar de 2025, com concentração no ensino fundamental (63,4%), etapa *“crucial para a alfabetização o desenvolvimento pleno desses estudantes”*.

38. Alguns achados da fiscalização indicaram que, embora realizada somente em um estado da Federação, há problemas de caráter mais amplo.
39. Para ilustrar: a ausência de coleta sistemática de dados referentes à formação de professores estende-se às outras secretarias estaduais, sendo que os dados deveriam servir para melhorar a formação e atender às demandas de capacitação.
40. Igualmente, constatou-se que as lacunas na comunicação de metas de alfabetização e resultados por escola acontece em outros estados, ressaltando-se, porém, experiências positivas, a exemplo do Spaece-Alfa, no estado do Ceará, em que, ao contrário, as redes de educação possuem as metas e resultados desagregados por escolas.
41. Em especial, também foi citada a experiência bem-sucedida do município de Sobral/CE, amplamente documentada pelo Banco Mundial, a fim de demonstrar que a *“combinação de metas claras e monitoramento contínuo é essencial para a melhoria da aprendizagem”*.
42. Existe, ainda, outro exemplo importante mencionado no relatório, relativo ao programa “Ciência e Gestão pela Educação”, realizado pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro em parceria com a Secretaria de Educação Estadual do Rio de Janeiro, que implementou 23 melhores práticas de gestão, incluindo análise de dados, estabelecimento de metas e orientação de educadores, com excelentes resultados: redução de 29% na evasão escolar e aumento de 60% na produtividade dos professores.
43. Nesse sentido, a definição clara de metas e resultados desagregados é, certamente, essencial para garantir o monitoramento das ações e viabilizar o controle social e o maior engajamento dos gestores escolares.
44. A coleta de informações sobre o quantitativo efetivo de alunos participantes e não participantes das avaliações estaduais para obtenção do ICA, por sua vez, mostra-se bastante útil para identificar possível exclusão de alunos do processo e revelar aos gestores os perfis daqueles que precisam de acompanhamento por não estarem abrangidos nas avaliações do CNCA.
45. Além disso, a ausência de coleta dessas informações pode ter consequência bastante negativa, ante a possibilidade de prejudicar o controle da qualidade do indicador de alfabetização, pois não se pode descartar a ocorrência de eventuais não participações de alunos com dificuldades de aprendizado apenas para não prejudicar a apuração do indicador, maquiando-se os resultados reais de desempenho e comprometendo a comparação entre diferentes redes de ensino a nível municipal e estadual.

46. Especificamente quanto ao estado do Piauí, a equipe destacou que a fragilidade na institucionalização do planejamento formal da alfabetização impede uma melhor organização da capacidade municipal, em virtude da fragmentação de ações, *“em detrimento da devida articulação entre estratégias pedagógicas, programas de formação e instrumentos de avaliação”*.
47. De fato, a institucionalização de política de alfabetização vai ao encontro do princípio da continuidade administrativa. Sua ausência pode gerar interrupções significativas entre governos com prioridades diferentes, *“impedindo a perenização e o crescimento sustentável dos indicadores do ICA no âmbito do CNCA”*.
48. Ademais, no que diz respeito ao Prêmio Alfa-10, apesar de alinhado com o eixo de reconhecimento e disseminação de boas práticas do CNCA e ser, portanto, conceitualmente adequado, sua execução prática encontrou problemas operacionais e financeiros, a impedir, por exemplo, que uma escola possa ser ajudada pelas escolas de referência, como esperado. Em consequência, tem-se prejuízo à materialização da dimensão cooperativa do prêmio.
49. Também desperta a atenção o fato de não terem sido efetivados repasses financeiros previstos como prêmio, no valor de R\$ 5.680.000,00, às escolas vencedoras do ciclo de 2024, prejudicando, de certa maneira, a credibilidade do programa junto ao público que se busca motivar.
50. De toda forma, apesar das fragilidades identificadas, é inegável que as experiências virtuosas identificadas no Piauí – especialmente a atuação em cascata da governança estadual e a focalização de intervenções nos municípios prioritários – constituem referência com potencial para inspirar outras unidades da federação.
51. Do mesmo modo, a atenção dos gestores do MEC às medidas recomendadas para superar as fragilidades pode induzir ações de melhoria que extrapolam o âmbito do estado fiscalizado e evitar que a política, relativamente recente, sofra risco de descontinuidade.
52. Aliás, esse risco foi bem pontuado pela AudEducação, ao lembrar a histórica rotatividade de gestores e mandatos em todos os níveis de governo: ministros, secretários estaduais e municipais de Educação, diretores escolares e professores. Ficando apenas com o exemplo federal, revela-se preocupante o fato de ter havido 18 ministros da Educação em período curto, de 2000 a 2026.
53. É indubitável a necessidade de se evitar que essa alta rotatividade de gestores estratégicos constitua obstáculo à continuidade de política com tão nobre objetivo e represente risco de estagnação ou retrocesso na melhoria do ICA, especialmente em municípios críticos, com ICA menor ou igual a 50%.

54. Dessa forma, foi positiva a proposta efetuada pela AudEducação, à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), de incluir a Alfabetização na Idade Certa na Lista de Alto Risco (LAR) do Tribunal, com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade da Portaria-TCU 81/2024, sobretudo ante o seu impacto econômico e social.
55. Em consequência, acolho, integralmente, as propostas formuladas pela unidade especializada nestes autos, as quais agregam providências adicionais àquelas já constantes dos Acórdãos 1.366/2025 e 1.537/2026-Plenário, em prol de aprimoramentos na política pública avaliada.
56. Também é devido autorizar o monitoramento futuro das medidas a serem implementadas, inclusive visando avaliar se os benefícios esperados do trabalho serão alcançados, a exemplo dos seguintes:
- a. continuidade do avanço da média brasileira no Indicador Criança Alfabetizada e alcance das metas anuais previstas para o CNCA, considerando, ainda, a redução de desigualdade de alfabetização entre estados, municípios e escolas;
 - b. garantia da inclusão efetiva de estudantes com deficiência, possibilitando identificar e acompanhar a evolução desse público, com base no registro de indicadores específicos para esse perfil;
 - c. maior direcionamento na atuação da Renalfa, com priorização da assistência técnica do MEC para estados, municípios e escolas que demandem acompanhamento com foco em suas necessidades, reduzindo o percentual de municípios com ICA igual ou menor a 50%;
 - d. melhoria da gestão local direcionada ao diagnóstico e à evolução dos indicadores, relacionados às metas e aos resultados desagregados por escolas e municípios; e
 - e. aumento no número de municípios que formalizam a respectiva Política de Alfabetização Municipal, em atendimento ao disposto nos arts. 20 da Lei 15.247/2025 e 25 do Decreto 11.556/2023, com a publicação de boletins pelo MEC que possibilitam acompanhar essa evolução.
57. Antes de finalizar, vale registrar que o objetivo de gerar modelo de atuação estratégica aplicável para as demais unidades da federação não foi alcançado no trabalho, considerando, principalmente, as limitações referentes aos diferentes níveis de maturidade das unidades, a dificultar a replicação de eventual modelo de fiscalização.

Ante o exposto, ao elogiar a qualidade do trabalho produzido pela equipe da AudEducação e do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de julho de 2026.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2049/2026 – TCU – Plenário



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

3. Interessados/Responsáveis: não há

4. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação e Secretaria de Educação do Estado do Piauí

5. Relator: Ministro Jorge Oliveira

6. Representante do Ministério Público: não atuou

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

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o acompanhamento referente à implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) no Estado do Piauí,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento nos arts. 7º, § 3º, inciso II, 11, *caput*, e 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020 e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Educação (MEC) que:

9.1.1. estabeleça, no âmbito da assistência técnica prestada pelos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização – Renalfa, critérios objetivos de priorização e plano de monitoramento de escolas com taxas de alfabetização inferior a 50% e de municípios prioritários, em especial aqueles com acentuado risco de não atingimento das metas estabelecidas no CNCA, considerando a possibilidade de prever número maior de articuladores ou remanejamento entre gerências regionais, em municípios de médio e grande porte, em comparação ao quantitativo designado para municípios de pequeno porte;

9.1.2. forneça orientações técnicas às redes de ensino para o atendimento pedagógico dos estudantes e turmas não contempladas pelas avaliações padronizadas, especialmente no âmbito do Indicador Criança Alfabetizada (ICA) e das Avaliações Contínuas de Aprendizagem (ACA), de forma a:

9.1.2.1. promover a adoção de estratégias de avaliação formativa e diagnóstica complementares;

9.1.2.2. orientar a implementação de práticas pedagógicas inclusivas e adaptadas às especificidades dos estudantes; e

9.1.2.3. instituir mecanismos de acompanhamento contínuo da aprendizagem desses públicos;

9.1.3. em articulação e com o apoio técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep):

9.1.3.1. elabore orientações técnicas direcionadas às ações de alfabetização, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), visando a padronizar procedimentos nas secretarias estaduais de educação, principalmente sobre diretrizes para realizar a avaliação estadual relativa a alunos com deficiência, de modo a assegurar sua plena integração à Política Nacional de Educação Inclusiva (Decreto 12.868/2025);

9.1.3.2. organize, junto com as secretarias estaduais e municipais de educação, por meio dos encontros técnicos com os Comitês Estratégicos Estaduais (CEEC) e o Comitê Estratégico Nacional (Cenac), a criação de estratégias nos respectivos sistemas estaduais de educação, ou sistemas alternativos, para: i) assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência participantes das avaliações estaduais de Língua Portuguesa e Matemática, realizadas anualmente pelas redes estaduais e municipais integradas nesses sistemas; ii) promover análise de resultados e monitorar a quantidade de alunos com deficiência participantes; e iii) identificar os recursos de acessibilidade e tecnologias assistivas ofertados pelas redes;

9.1.3.3. oriente e ofereça o suporte técnico adequado às secretarias estaduais de educação, visando divulgar os resultados desagregados provenientes dos sistemas estaduais às redes municipais de educação, de forma a possibilitar, às redes escolares, o acesso aos dados por escola e por turma, referentes à alfabetização no 2º ano do ensino fundamental, a fim de utilizá-los para fins pedagógicos, promovendo maior transparência e controle social; e

9.1.3.4. elabore estudo técnico para viabilizar as adequações pertinentes nos sistemas de coleta e de tratamento de dados das secretarias estaduais de educação com o objetivo de que, nas avaliações estaduais, possam publicar os quantitativos de estudantes participantes e não participantes da avaliação para a obtenção do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), de modo a:

9.1.3.4.1. explicitar o quantitativo total de estudantes elegíveis para participar da avaliação, relativamente ao número total de estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental, por estado e por município;

9.1.3.4.2. informar o número de estudantes efetivamente avaliados, por estado e por município;

9.1.3.4.3. divulgar o número e o percentual de estudantes não participantes, com a devida classificação dos motivos da não participação, inclusive aqueles decorrentes de limitações associadas à padronização dos instrumentos avaliativos, por estado e por município; e

9.1.3.4.4. divulgar, ainda, o número de estudantes da educação especial (estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades), quando houver a inclusão nos sistemas estaduais de educação de funcionalidade que permita essa identificação;

9.1.4. sob a coordenação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), em articulação com a Secretaria de Educação Básica (SEB), amplie as ações de assistência técnica e de formação continuada às redes de ensino, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente quanto ao uso de estudo de caso e do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), à adoção do Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e à garantia de participação dos estudantes públicos da educação especial nas avaliações formativas, com as devidas adaptações;

9.1.5. por meio de sua Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam), publique, eletronicamente, nos boletins de acompanhamento do CNCA, o percentual de municípios que elaboram suas políticas municipais de alfabetização, com incentivo para que se atinja 100% em todos os estados, e oriente as secretarias municipais de educação na elaboração de suas respectivas políticas, em cumprimento ao disposto nos arts. 20 da Lei 15.247/2025 e 25 do Decreto 11.556/2023, contemplando, no mínimo:

9.1.5.1. diagnósticos de aprendizagem;

9.1.5.2. critérios objetivos para pactuação de metas municipais de alfabetização, preferencialmente com separação das metas por escola;

9.1.5.3. plano de formação de professores; e

9.1.5.4. indicadores de monitoramento e cronograma de implementação das ações; e

9.1.6. aperfeiçoe a Plataforma de Avaliação Contínua de Aprendizagem do CNCA, com a finalidade de assegurar a identificação adequada dos estudantes com deficiência;

9.2. comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI) e à Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc-PI) a importância de este último órgão elaborar guias de orientação para as redes municipais sobre como proceder na avaliação formativa interna dos alunos com deficiência, no âmbito do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC) e do Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (Saepi), em relação às avaliações externas, especialmente quanto ao estudo de caso e ao PAEE citados no Decreto 12.686/2025, sem prejuízo de medidas adicionais que o TCE-PI considerar pertinentes no âmbito de sua competência;

9.3. comunicar, ainda, ao TCE-PI:

9.3.1. a ausência de informações relevantes sobre a participação de professores nas formações de alfabetização no PPAIC, a fim de que avalie a conveniência e a oportunidade de atuar



junto à Seduc-PI para criar mecanismos de coleta de dados detalhados sobre essa participação e respectivas avaliações realizadas pelas redes educacionais estadual e municipais; e

9.3.2. os achados relativos à execução do Prêmio Alfa-10, a fim de que avalie, igualmente, a pertinência de adotar providências quanto ao acompanhamento da regularização do pagamento da premiação às escolas vencedoras e do adequado cumprimento das disposições do programa referentes ao apoio técnico-pedagógico que deve ser prestado às escolas assistidas;

9.4. comunicar à Seduc-PI as fragilidades identificadas na execução do programa, especialmente no que se refere à não efetivação tempestiva do pagamento do prêmio Alfa-10 e à não consolidação das ações de cooperação pedagógica entre escolas, para que adote as medidas administrativas necessárias ao saneamento das inconsistências verificadas e ao fortalecimento da governança do instrumento; e

9.5. autorizar o monitoramento das medidas adotadas para implementar as recomendações do subitem 9.1.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2049-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário

TC 020.679/2025-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN

Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente da unidade e do Ministério Público junto ao Tribunal (peças 74-77):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/175.655.300-6, de titularidade de Francinete Raimunda Silva Pereira (peça 47, p. 1).*

HISTÓRICO

(...)

3. *Em 4/6/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 32/2025.*

4. *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:*

‘Habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício.’

5. *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.*

6. *No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 23.313,73, imputando responsabilidade a Francisco das Chagas Sousa, na condição de servidor do INSS.*

7. *Em 12/7/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).*

8. *Em 16/10/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).*

9. *Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:*

9.1. **Irregularidade 1:** *habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício.*

9.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9 e 10.*

9.1.2. *Normas infringidas: Artigo 4º, inciso I, alínea ‘a’, item 2, e inciso III, alínea ‘b’, da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT n.º 04, de 11/06/2006, c/c o artigo 667, § 3º, incisos I e II, artigos 668, 673, 674 e 685 da Instrução Normativa INSS n.º 77/2015, art. 117, IX e 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), ambos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.*

9.2. *Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa:*

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2017	273,29
7/10/2019	670,15
7/2/2019	670,15
7/3/2018	626,15
8/11/2018	626,15
5/7/2019	670,15
10/9/2018	626,15
6/10/2017	609,15

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
5/4/2019	670,15
8/9/2017	656,00
19/7/2017	0,04
8/1/2018	609,15
8/11/2017	609,15
7/2/2018	626,15
12/3/2019	670,15
5/10/2018	626,15
6/9/2019	499,00
7/12/2017	609,15
7/8/2018	626,15
7/12/2018	477,00
3/2/2020	667,10
19/7/2017	530,96
6/7/2018	626,15
7/2/2020	708,10
6/9/2019	670,15
7/6/2019	670,15
7/11/2019	667,10
8/9/2017	273,29
7/8/2019	670,15
8/1/2019	626,15
7/12/2018	626,15
10/9/2018	477,00
8/5/2019	670,15
7/6/2018	626,15
6/12/2019	667,10
8/5/2018	626,15
7/8/2017	937,00
6/12/2019	499,00
6/4/2018	626,15

9.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

9.2.2. **Responsável:** *Francisco das Chagas Sousa.*

9.2.2.1. **Conduta:** *conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.*

9.2.2.2. *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.*

9.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

10. *Encaminhamento: citação.*

11. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Francisco das Chagas Sousa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 5031/2026 – Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 25/2/2026

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peças 67 e 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 60).

Comunicação: Ofício 5032/2026 – Seproc (peça 63)

Data da Expedição: 25/2/2026

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peças 65 e 68)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 60).

Comunicação: Ofício 5033/2026 – Seproc (peça 62)

Data da Expedição: 25/2/2026

Data da Ciência: **não houve** (Não procurado, Número inexistente) (peças 66 e 69)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Comunicação: Ofício 18241/2026 – Seproc (peça 71)

Data da Expedição: 20/5/2026

Data da Ciência: **28/5/2026** (peça 72)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 70).

Fim do prazo para a defesa: 12/6/2026

12. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 73), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

13. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Francisco das Chagas Sousa 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

14. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 7/2/2020, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

14.1. Francisco das Chagas Sousa, por meio do edital acostado à peça 36, publicado em 24/1/2025.

Valor de Constituição da TCE

15. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 31.129,99, e que, apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, constitui TCE em conjunto com os débitos 40/2025, 25/2025, 26/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 33/2025, 34/2025, 35/2025, 36/2025, 37/2025, 38/2025 e 39/2025 do mesmo responsável, cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

16. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

17. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 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.

18. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antônio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

19. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

20. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	7/2/2020	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	21/1/2021	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	3/11/2023	Relatório de Sindicância (peça 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	25/1/2024	Parecer (peça 9)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	2/1/2025	Ata de instauração da TCE (peça 3)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
5	20/2/2025	Relatório do Tomador da TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

21. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

22. 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

23. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Francisco das Chagas Sousa	021.603/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 26/2025)']
	020.683/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de

Responsável	Processo
	Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 36/2025)']
	020.680/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 33/2025)']
	020.682/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 35/2025)']
	020.681/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 34/2025)']
	020.678/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 29/2025)']
	018.687/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 25/2025)']
	020.658/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 30/2025)']
	021.477/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios de aposentadorias por idade rurais. (nº da TCE no sistema: 39/2025)']
	021.478/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios de aposentadorias por idade rurais. (nº da TCE no sistema: 40/2025)']
	021.476/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 38/2025)']
	021.475/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 37/2025)']
	020.677/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 28/2025)']
	020.657/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 31/2025)']

24. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

25. 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.

26. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 70). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 71 e 72).

27. 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.

28. 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'.

29. Embora o responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação do responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 58) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

'concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/175.655.300-6, de titularidade de Francinete Raimunda Silva Pereira, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).'

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. Dessa forma, o responsável Francisco das Chagas Sousa 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)

32. 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.

33. No caso em tela, a habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Francisco das Chagas Sousa 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.

35. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

36. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé 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.

37. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) **considerar** revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa (CPF: 098.138.964-34):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2017	273,29
7/10/2019	670,15
7/2/2019	670,15
7/3/2018	626,15
8/11/2018	626,15
5/7/2019	670,15
10/9/2018	626,15
6/10/2017	609,15
5/4/2019	670,15
8/9/2017	656,00
19/7/2017	0,04
8/1/2018	609,15
8/11/2017	609,15
7/2/2018	626,15
12/3/2019	670,15
5/10/2018	626,15
6/9/2019	499,00
7/12/2017	609,15
7/8/2018	626,15
7/12/2018	477,00
3/2/2020	667,10
19/7/2017	530,96
6/7/2018	626,15
7/2/2020	708,10

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
6/9/2019	670,15
7/6/2019	670,15
7/11/2019	667,10
8/9/2017	273,29
7/8/2019	670,15
8/1/2019	626,15
7/12/2018	626,15
10/9/2018	477,00
8/5/2019	670,15
7/6/2018	626,15
6/12/2019	667,10
8/5/2018	626,15
7/8/2017	937,00
6/12/2019	499,00
6/4/2018	626,15

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R\$ 39.425,63.

c) **aplicar** ao responsável Francisco das Chagas Sousa, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) **considerar** grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270 do Regimento Interno/TCU;

g) **aplicar** a Francisco das Chagas Sousa a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

h) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Gerência Executiva de Natal/RN, em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, servidor daquela autarquia, em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/175.655.300-6, de titularidade de Francinete Raimunda Silva Pereira.

2. A instauração da presente TCE teve por fundamento a constatação da habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para a concessão do benefício.

3. Conforme apurado em processo administrativo disciplinar (peças 6 a 9), a irregularidade decorreu da conduta do responsável de conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, conversões de atividade especial e outros). O responsável teve a sua aposentadoria cassada pelo INSS, conforme Portaria PRES/INSS 52, de 29/2/2024.

4. A ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessão do benefício permitiu que a beneficiária tivesse acesso a prestação a que não fazia jus, resultando em dano ao erário. O único responsável arrolado nos autos é o servidor Francisco das Chagas Sousa.

5. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do responsável, mediante os Ofícios 5031/2026, 5032/2026 e 5033/2026 – Seproc, expedidos para os endereços obtidos junto às bases de dados dos sistemas Renach, TSE e Receita Federal, custodiados pelo TCU.

6. Não obtida a ciência por essas vias, foi expedido o Ofício 18241/2026 – Seproc, cuja entrega no endereço constante da base da Receita Federal restou comprovada, com ciência em 28/5/2026.

7. Encerrado o prazo regimental em 12/6/2026, o responsável permaneceu silente, não apresentando alegações de defesa nem recolhendo o débito imputado.

8. Em sua instrução de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe considerar o réu revel, julgar as suas contas irregulares, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário. Ademais, propõe considerar grave a infração, inabilitando o responsável ao exercício de função comissionada e/ou cargo em confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a unidade técnica.

10. Acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

11. De início, destaco que, a despeito de, neste processo, o valor atualizado do débito apurado ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, a soma de outros débitos do mesmo responsável, apurados em outros feitos, ultrapassa o limite de dispensa de constituição da TCE, consoante arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da Instrução Normativa (IN) TCU 98/2024.

12. Observo, ainda, que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista a sucessão de eventos interruptivos verificados nos autos, sem que houvesse transcurso do prazo de cinco anos entre eles (prescrição ordinária), tampouco, de três anos (prescrição intercorrente), na forma da Resolução TCU 344/2022. A tabela a seguir descreve os principais marcos interruptivos.

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	7/2/2020	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	21/1/2021	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inc. II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	3/11/2023	Relatório de Sindicância (peça 8)	art. 5º, inc. II	interrupção da prescrição
3	25/1/2024	Parecer (peça 9)	art. 5º, inc. II	interrupção da prescrição

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
4	2/1/2025	Ata de instauração da TCE (peça 3)	art. 5º, inc. II	interrupção da prescrição
5	20/2/2025	Relatório do Tomador da TCE (peça 47)	art. 5º, inc. II	interrupção da prescrição

13. Ultrapassadas as preliminares, verifico que o responsável Francisco das Chagas Sousa, regularmente citado, não apresentou alegações de defesa, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

14. Registro que, embora ausente a manifestação do responsável, buscou-se, em observância ao princípio da verdade real, identificar na fase interna eventuais argumentos que lhe pudessem ser favoráveis, sem êxito. Ademais, no âmbito desta Corte, a revelia não induz à presunção de veracidade das imputações, razão pela qual a análise da responsabilidade foi conduzida à luz das provas carreadas aos autos, as quais confirmam a irregularidade apurada.

15. De fato, conforme o relatório final do Processo Administrativo Disciplinar – PAD (peça 8), o benefício NB 41/175.655.300-6, objeto desta TCE, em nome da beneficiária Francinete Raimunda Silva Pereira, figurou entre as concessões irregulares atribuídas ao ex-servidor Francisco das Chagas Sousa. Especificamente, este benefício foi objeto de três das imputações constantes da peça de indicição:

a) concessão sem agendamento prévio: benefício concedido sem que houvesse agendamento para o respectivo requerimento, em desacordo com o art. 4º da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT 04/2006 c/c o art. 667, § 3º, da IN INSS 77/2015;

b) não solicitação de informações sobre indeferimento anterior: o servidor atuou na concessão indevida da aposentadoria rural sem solicitar informações acerca dos elementos constantes de processo em que houve indeferimento anterior de requerimento de mesma natureza (por “falta de período de carência” ou “não comprovação da atividade rural”), violando o § 1º do art. 685 da IN INSS 77/2015 – caso tivesse solicitado tais informações, poderia ter verificado divergências nos documentos e as razões da negativa anterior;

c) não formalização do processo concessório: não foi formalizado o processo concessório do requerimento, o qual, após buscas, não foi localizado nos arquivos da Agência da Previdência Social de Touros/RN (nem físico nem digital), sem que houvesse registros de extravio ou sinistro, em infração aos arts. 673 e 674 da IN INSS 77/2015.

16. A Comissão de Processo Administrativo Disciplinar – CPAD (peça 8) concluiu que o servidor agiu com dolo (indiferença quanto ao resultado prejudicial e assunção do risco), configurando infração aos arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990, motivo pelo qual opinou pela cassação da aposentadoria. Cumpre mencionar que, **segundo o relatório da CPAD, o conjunto de concessões irregulares pelo servidor teria causado o prejuízo total de R\$ 448.399,03 aos cofres públicos.**

17. Estamos, assim, diante de infração de alta gravidade praticada pelo ex-servidor, a justificar a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

18. Diante desse quadro, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, no sentido de: i) julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito atualizado e acrescido dos juros de mora; ii) aplicar-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo no montante de 20% do valor atualizado do débito, consoante outros precedentes desta Corte de Contas; e iii) inabilitar o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, também na linha de outros precedentes desta Corte de Contas (ex. Acórdão 1.792/2026 – Plenário, de minha relatoria).

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2050/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.679/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)
4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/175.655.300-6, de titularidade de Francinete Raimunda Silva Pereira;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 212; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/12/2017	273,29
7/10/2019	670,15
7/2/2019	670,15
7/3/2018	626,15
8/11/2018	626,15
5/7/2019	670,15
10/9/2018	626,15
6/10/2017	609,15
5/4/2019	670,15
8/9/2017	656,00
19/7/2017	0,04
8/1/2018	609,15
8/11/2017	609,15
7/2/2018	626,15
12/3/2019	670,15

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2018	626,15
6/9/2019	499,00
7/12/2017	609,15
7/8/2018	626,15
7/12/2018	477,00
3/2/2020	667,10
19/7/2017	530,96
6/7/2018	626,15
7/2/2020	708,10
6/9/2019	670,15
7/6/2019	670,15
7/11/2019	667,10
8/9/2017	273,29
7/8/2019	670,15
8/1/2019	626,15
7/12/2018	626,15
10/9/2018	477,00
8/5/2019	670,15
7/6/2018	626,15
6/12/2019	667,10
8/5/2018	626,15
7/8/2017	937,00
6/12/2019	499,00
6/4/2018	626,15

9.3. aplicar ao responsável Francisco das Chagas Sousa multa proporcional ao dano ao erário no montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

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

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte.



10. Ata nº 30/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2050-30/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
 Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
 Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
 Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
 TC 020.682/2025-5
 Natureza: Tomada de Contas Especial
 Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN
 Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)
 Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social
 Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Gerência Executiva de Natal/RN, em desfavor de **Francisco das Chagas Sousa**, servidor daquela autarquia, em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário **NB 41/176.498.006-6**, de titularidade de **Severina Oliveira da Silva**.

2. Em seu exame de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) opina pelo julgamento das contas do responsável pela irregularidade, condenando-o em débito e imputando-lhe multa proporcional ao dano ao erário. Ademais, considera grave a infração e sugere a aplicação da penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992. Transcrevo a instrução da unidade técnica (peças 73-75):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 41/176.498.006-6, de titularidade de Severina Oliveira da

Silva (peça 46, p. 1).

HISTÓRICO

2. Em 4/6/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 35/2025.

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:

Habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão benefício previdenciário NB: 41/176.498.006-6, de titularidade de Severina Oliveira da Silva.

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 46), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 35.116,71, imputando responsabilidade a Francisco das Chagas Sousa, na condição de servidor do INSS.

6. Em 12/7/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 50), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 51 e 52).

7. Em 16/10/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 53).

8. Na instrução inicial (peça 57), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. Irregularidade 1: habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9 e 10.

8.1.2. Normas infringidas: Artigo 4º, inciso I, alínea *ç*aç, item 2, e inciso III, alínea *ç*bç, da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBEN/DIRAT n.º 04, de 11/06/2006, c/c o artigo 667, § 3º, incisos I e II, artigos 668, 673, 674 e 685 da Instrução Normativa INSS n.º 77/2015, art. 117, IX e 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), ambos da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2019	954,00
4/5/2020	522,50
1/6/2018	954,00
1/4/2020	1.045,00
1/11/2017	937,00
1/11/2018	954,00
4/9/2017	905,76
1/3/2019	998,00
1/12/2017	937,00
3/12/2018	954,00
1/3/2018	954,00
1/12/2017	195,21
1/4/2019	998,00
2/12/2019	499,00
1/8/2019	998,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/9/2018	954,00
3/9/2018	477,00
2/12/2019	998,00
2/5/2019	998,00
3/6/2019	998,00
1/2/2018	954,00
3/12/2018	477,00
2/9/2019	499,00
4/5/2020	1.045,00
2/7/2018	954,00
2/10/2017	937,00
1/2/2019	998,00
2/5/2018	954,00
1/10/2018	954,00
4/9/2017	195,20
1/10/2019	998,00
1/8/2018	954,00
2/1/2018	937,00
2/4/2018	954,00
2/3/2020	1.045,00
2/1/2020	998,00
1/7/2019	998,00
4/9/2017	0,04
3/2/2020	1.039,00
1/11/2019	998,00
2/9/2019	998,00

8.2.1. *Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.*

8.2.2. **Responsável:** *Francisco das Chagas Sousa.*

8.2.2.1. **Conduta:** *conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.*

8.2.2.2. *Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.*

8.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.*

9. *Encaminhamento: citação.*

10. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 58), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:*

a) *Francisco das Chagas Sousa - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:*

Comunicação: *Ofício 5085/2026 – Seproc (peça 60)*
Data da Expedição: *25/2/2026*

<i>Data da Ciência: não houve (Desconhecido) (peças 66 e 63)</i> <i>Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 59).</i>
Comunicação: Ofício 5086/2026 – Seproc (peça 62) <i>Data da Expedição: 25/2/2026</i> <i>Data da Ciência: não houve (Mudou-se) (peças 64 e 67)</i> <i>Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 59).</i>
Comunicação: Ofício 5087/2026 – Seproc (peça 61) <i>Data da Expedição: 25/2/2026</i> <i>Data da Ciência: não houve (Não procurado, Número inexistente) (peças 65 e 68)</i> <i>Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 59).</i>
Comunicação: Ofício 18274/2026 – Seproc (peça 70) <i>Data da Expedição: 20/5/2026</i> <i>Data da Ciência: 28/5/2026 (peça 71)</i> <i>Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 69).</i> <i>Fim do prazo para a defesa: 12/6/2026</i>

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 72), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Francisco das Chagas Sousa permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

13. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 4/5/2020, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Francisco das Chagas Sousa, por meio do edital acostado à peça 35, publicado em 24/1/2025.

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\$ 46.511,32, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 28/2025, 30/2025, 29/2025, 26/2025, 25/2025, 39/2025, 36/2025, 34/2025, 37/2025, 31/2025, 38/2025, 33/2025, 40/2025 e 32/2025, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

15. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

16. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

17. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

18. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do STF e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022, Acórdãos TCU 4203/2024-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 1980/2025-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer).

19. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	4/5/2020	Data da concessão do último débito irregular (peça 45, p. 1)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	21/1/2021	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	3/11/2023	Relatório de Sindicância (peça 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	25/1/2024	Parecer (peça 9)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	2/1/2025	Ata de instauração da TCE (peça 3)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
5	20/2/2025	Relatório do Tomador da TCE (peça 46)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

21. 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

22. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Francisco das Chagas Sousa	021.603/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 26/2025)']
	020.683/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 36/2025)']
	020.681/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 34/2025)']
	021.477/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios de aposentadorias por idade rurais. (nº da TCE no sistema: 39/2025)']
	021.476/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão

Responsável	Processo
	de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 38/2025)'] 021.475/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 37/2025)'] 021.478/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios de aposentadorias por idade rurais. (nº da TCE no sistema: 40/2025)'] 020.678/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 29/2025)'] 020.680/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 33/2025)'] 020.679/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 32/2025)'] 018.687/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 25/2025)'] 020.658/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 30/2025)'] 020.657/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 31/2025)'] 020.677/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de aposentadorias por idade rural. (nº da TCE no sistema: 28/2025)']

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 da responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 69). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 70 e 71).

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, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na

conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

28. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 57) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

‘concessão irregular do benefício previdenciário de aposentadoria NB: 41/176.498.006-6, de titularidade de Severina Oliveira da Silva, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).’

29. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-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).

30. Dessa forma, o responsável Francisco das Chagas Sousa 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)

31. 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.

32. No caso em tela, a habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Francisco das Chagas Sousa 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.

34. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

35. 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.

36. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 56.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:



a) **considerar** revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) **julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa (CPF: 098.138.964-34):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2019	954,00
4/5/2020	522,50
1/6/2018	954,00
1/4/2020	1.045,00
1/11/2017	937,00
1/11/2018	954,00
4/9/2017	905,76
1/3/2019	998,00
1/12/2017	937,00
3/12/2018	954,00
1/3/2018	954,00
1/12/2017	195,21
1/4/2019	998,00
2/12/2019	499,00
1/8/2019	998,00
3/9/2018	954,00
3/9/2018	477,00
2/12/2019	998,00
2/5/2019	998,00
3/6/2019	998,00
1/2/2018	954,00
3/12/2018	477,00
2/9/2019	499,00
4/5/2020	1.045,00
2/7/2018	954,00
2/10/2017	937,00
1/2/2019	998,00
2/5/2018	954,00
1/10/2018	954,00
4/9/2017	195,20
1/10/2019	998,00
1/8/2018	954,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
2/1/2018	937,00
2/4/2018	954,00
2/3/2020	1.045,00
2/1/2020	998,00
1/7/2019	998,00
4/9/2017	0,04
3/2/2020	1.039,00
1/11/2019	998,00
2/9/2019	998,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R\$ 58.930,13.

c) **aplicar** ao responsável Francisco das Chagas Sousa, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) **considerar** grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) **aplicar** a Francisco das Chagas Sousa, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte 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. Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela AudTCE, tecendo considerações sobre a inoccorrência da prescrição, no caso concreto. Transcrevo o parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira (peça 76):

“Os autos cuidam de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de **Francisco das Chagas Sousa**, ex-Técnico do Seguro Social, matrícula Siape 0.924.088 (peça 28), em decorrência da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário (**NB**) 41/176.498.006-6 (aposentadoria por idade, peças 26 e 27), de titularidade de **Severina Oliveira da Silva**, no âmbito da Agência da Previdência Social de Touros/RN,

sem agendamento e sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para concessão do benefício, com prejuízo no valor original de R\$ 35.116,71 (peças 31, 36 e 38, Processo Administrativo Disciplinar 35014.020559/2021-14).

Constam dos autos, entre outros elementos, interrogatório do ex-servidor (peça 5); Ultimação de Instrução (peça 6); portaria de cassação da aposentadoria de Francisco das Chagas Sousa (Portaria PRES/INSS 52, de 29/2/2024, peça 11); Relatórios de Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB, peças 12 e 16); sentença de improcedência proferida, em 27/7/2016, no bojo de ação previdenciária formulada por Severina Oliveira da Silva contra o INSS (peça 18); decisão de recebimento, em 24/4/2024, da petição inicial da ação civil de improbidade administrativa proposta pelo INSS contra Francisco das Chagas Sousa, entre outros (Processo 0802724-45.2024.4.05.8400, peça 20 e peça 25, item 6); e decisão prolatada, no dia 12/11/2024, em ação penal movida pelo MPF contra Francisco das Chagas Sousa, entre outros, deferindo a quebra de sigilo bancário de Bruna Késia da Cunha Silva, a qual faria parte da associação criminosa (Processo 0800108-82.2024.4.05.8405, peça 19 e peça 25, item 6).

Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), no sentido de o Tribunal (peças 73 a 75):

*'a) **considerar** revel o responsável Francisco das Chagas Sousa [peças 69 a 71], para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;*

*b) **julgar irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas [Relação Detalhada de Créditos do INSS à peça 30], atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.*

Débitos relacionados ao responsável Francisco das Chagas Sousa (CPF: 098.138.964-34):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2019	954,00	3/12/2018	477,00
4/5/2020	522,50	2/9/2019	499,00
1/6/2018	954,00	4/5/2020	1.045,00
1/4/2020	1.045,00	2/7/2018	954,00
1/11/2017	937,00	2/10/2017	937,00
1/11/2018	954,00	1/2/2019	998,00
4/9/2017	905,76	2/5/2018	954,00
1/3/2019	998,00	1/10/2018	954,00
1/12/2017	937,00	4/9/2017	195,20
3/12/2018	954,00	1/10/2019	998,00
1/3/2018	954,00	1/8/2018	954,00
1/12/2017	195,21	2/1/2018	937,00
1/4/2019	998,00	2/4/2018	954,00
2/12/2019	499,00	2/3/2020	1.045,00
1/8/2019	998,00	2/1/2020	998,00

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>	<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
3/9/2018	954,00	1/7/2019	998,00
3/9/2018	477,00	4/9/2017	0,04
2/12/2019	998,00	3/2/2020	1.039,00
2/5/2019	998,00	1/11/2019	998,00
3/6/2019	998,00	2/9/2019	998,00
1/2/2018	954,00	-	-

Valor atualizado do débito (com juros) em 6/7/2026: R\$ 58.930,13.

c) **aplicar** ao responsável Francisco das Chagas Sousa a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) **considerar** grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) **aplicar** a Francisco das Chagas Sousa a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) **informar** à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte 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.'

Por oportuno, o MP de Contas destaca julgados recentes desta Corte acerca da prescrição:

'Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à

prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos’ (Acórdão 796/2026-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS).

‘Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada cujo conhecimento pelo INSS tenha se dado antes da cessação dos pagamentos irregulares, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo)’ (Acórdão 1429/2026-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN)

Como o Ministério Público de Contas não localizou, no sítio específico da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte nem no portal da Justiça Federal (<https://certidao-unificada.cjf.jus.br/#/solicitacao-certidao>), informações concretas acerca de eventual ação penal a respeito dos fatos em exame no presente processo (NB 41/176.498.006-6, peça 25, item 2, e peça 46, item 8), de fato, não se pode aplicar, para fins prescicionais, o prazo previsto na lei penal (art. 3º da Resolução TCU 344/2022).

De todo modo, no caso concreto, realmente não se operou a prescrição em nenhuma de suas modalidades. A ciência da irregularidade ocorreu em janeiro/2021 (peça 10, item 16; peça 12, p. 1; e peça 16, p. 1 e item 18), data posterior ao termo inicial da contagem do prazo de prescrição adotado pela AudTCE, qual seja, 4/5/2020, data do último pagamento realizado (peça 30, p. 10; peça 45, pp. 1/2; e peça 73, item 19). Em qualquer desses cenários (data da ciência do fato ou data do último pagamento), não houve a paralisação do processo pelo prazo legalmente tipificado para caracterizar a prescrição quinquenal ordinária e/ou a prescrição trienal intercorrente.”

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por meio da Gerência Executiva de Natal/RN, em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, servidor daquela autarquia, em razão da habilitação e da concessão irregular do benefício previdenciário **NB 41/176.498.006-6**, de titularidade de **Severina Oliveira da Silva**.

2. A instauração da presente TCE teve por fundamento (peça 50, p. 1):

“a constatação de habilitação e concessão de benefícios previdenciários indevidos, sem agendamento, sem comprovação de tempo de atividade rural e de carência mínima exigida para a concessão do benefício, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social”.

3. Conforme apurado em processo administrativo disciplinar – PAD (peças 6 a 9), o benefício **NB 41/176.498.006-6** foi incluído entre as aposentadorias rurais cuja concessão foi considerada **indevida**, tendo o ex-servidor Francisco das Chagas Sousa atuado em sua concessão **sem solicitar informações acerca dos elementos constantes de processo anterior em que houve indeferimento de requerimento de mesma natureza** (por “falta de período de carência” ou “não comprovação da atividade rural”). Segundo a Comissão do PAD, tal providência (exigida pelo art. 685, § 1º, da Instrução Normativa (IN) INSS 77/2015) teria permitido ao servidor identificar divergências nos documentos apresentados, o que impediria o deferimento.

4. Após a conclusão do PAD, o responsável teve a sua aposentadoria cassada pelo INSS, conforme Portaria PRES/INSS 52, de 29/2/2024.

5. Na fase interna da presente TCE, considerou-se que a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessão do benefício permitiu que a beneficiária tivesse acesso a prestação a que não fazia jus, resultando em dano ao erário. O único responsável arrolado nos autos é o servidor Francisco das Chagas Sousa.

6. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação do responsável, mediante os **Ofícios 5085/2026, 5086/2026 e 5087/2026 – Seproc** (peças 60-62), expedidos para os endereços constantes

das bases de dados do Renach, do TSE e da Receita Federal, custodiadas pelo TCU, sem êxito de entrega em razão de sucessivas ocorrências (“Desconhecido”, “Mudou-se” e “Não procurado”).

7. Não obtida a ciência por essas vias, foi expedido o **Ofício 18274/2026 – Seproc** (peça 70), cuja entrega no endereço constante da base da Receita Federal restou comprovada, com ciência em 28/5/2026 (peça 71).

8. Encerrado o prazo regimental em 12/6/2026, o responsável permaneceu silente, não apresentando alegações de defesa nem recolhendo o débito imputado.

9. Em sua instrução de mérito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propõe considerar o réu revel, julgar as suas contas irregulares, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa proporcional ao dano ao erário. Ademais, propõe considerar grave a infração, inabilitando o responsável ao exercício de função comissionada e/ou cargo em confiança, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

10. O Ministério Público junto ao Tribunal acompanha a unidade técnica.

11. Acompanho os pareceres precedentes, incorporando os seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as seguintes considerações.

12. De início, destaco que, a despeito de, neste processo, o valor atualizado do débito apurado ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00, a soma de outros débitos do mesmo responsável, apurados em outros feitos, ultrapassa o limite de dispensa de constituição da TCE, consoante arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

13. Observo, ainda, que não ocorreu a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, tendo em vista a sucessão de eventos interruptivos verificados nos autos, sem que houvesse transcurso do prazo de cinco anos entre eles (prescrição ordinária), tampouco, de três anos (prescrição intercorrente), na forma da Resolução TCU 344/2022.

14. De fato, conforme esclarece o Ministério Público (peça 76):

“De todo modo, no caso concreto, realmente não se operou a prescrição em nenhuma de suas modalidades. A ciência da irregularidade ocorreu em janeiro/2021 (peça 10, item 16; peça 12, p. 1; e peça 16, p. 1 e item 18), data posterior ao termo inicial da contagem do prazo de prescrição adotado pela AudTCE, qual seja, 4/5/2020, data do último pagamento realizado (peça 30, p. 10; peça 45, pp. 1/2; e peça 73, item 19). Em qualquer desses cenários (data da ciência do fato ou data do último pagamento), não houve a paralisação do processo pelo prazo legalmente tipificado para caracterizar a prescrição quinquenal ordinária e/ou a prescrição trienal intercorrente”.

15. Ultrapassadas as preliminares, verifico que o responsável Francisco das Chagas Sousa, regularmente citado, não apresentou alegações de defesa, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

16. Registro que, embora ausente a manifestação do responsável, buscou-se, em observância ao princípio da verdade real, identificar na fase interna eventuais argumentos que lhe pudessem ser favoráveis, sem êxito. Ademais, no âmbito desta Corte, a revelia não induz à presunção de veracidade das imputações, razão pela qual a análise da responsabilidade foi conduzida à luz das provas carreadas aos autos, as quais confirmam a irregularidade apurada.

17. De fato, conforme o relatório final do PAD (peça 8), o benefício **NB 41/176.498.006-6**, objeto desta TCE, em nome da beneficiária **Severina Oliveira da Silva**, figurou entre as concessões irregulares atribuídas ao ex-servidor Francisco das Chagas Sousa.

18. Ao servidor, foi imputado ter atuado na concessão **sem solicitar informações acerca dos elementos constantes de processo em que houve indeferimento anterior** de requerimento de benefício de mesma natureza (por “falta de período de carência” ou “não comprovação da atividade rural”), violando o § 1º do art. 685 da Instrução Normativa INSS 77/2015. Com isso, deixou de aprofundar-se na análise do pedido, providência que impediria a verificação de divergências nos documentos apresentados.

19. A comissão disciplinar CPAD (peça 8) concluiu que o servidor agiu com dolo (indiferença quanto ao resultado prejudicial e assunção do risco), configurando infração aos arts. 116, incisos I, II e



III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990, motivo pelo qual opinou pela cassação da aposentadoria. Cumpre mencionar que, **segundo o relatório da CPAD, o conjunto de concessões irregulares pelo servidor teria causado o prejuízo total de R\$ 448.399,03 aos cofres públicos.**

20. Estamos, assim, diante de infração de alta gravidade praticada pelo ex-servidor, a justificar a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

21. Diante desse quadro, acolho integralmente a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, no sentido de julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao pagamento do débito atualizado e acrescido dos juros de mora, aplicando-lhe a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, a qual fixo no montante de **R\$ 12.000,00 equivalente a cerca de 20% do valor atualizado do débito**, consoante outros precedentes desta Corte de Contas, e inabilitando o responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, também na linha de outros precedentes desta Corte de Contas (ex. Acórdão 1.792/2026 – Plenário, de minha relatoria).

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 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2051/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.682/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial
3. Interessado e Responsável:
 - 3.1. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social
 - 3.2. Responsável: Francisco das Chagas Sousa (098.138.964-34)
4. Unidade: Gerência Executiva do INSS – Natal/RN
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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:

VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Francisco das Chagas Sousa, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 41/176.498.006-6, de titularidade de Severina Oliveira da Silva;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “d” e § 3º; 19; 23, inciso III; 26; 28, inciso II; 57; e 60 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 209, § 7º; 212; 214, inciso III; 215 a 217; 219; 267; e 270 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. considerar revel o responsável Francisco das Chagas Sousa, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. julgar irregulares as contas de Francisco das Chagas Sousa, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas indicadas até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/1/2019	954,00
4/5/2020	522,50
1/6/2018	954,00
1/4/2020	1.045,00
1/11/2017	937,00
1/11/2018	954,00
4/9/2017	905,76
1/3/2019	998,00
1/12/2017	937,00
3/12/2018	954,00
1/3/2018	954,00
1/12/2017	195,21
1/4/2019	998,00
2/12/2019	499,00
1/8/2019	998,00
3/9/2018	954,00
3/9/2018	477,00
2/12/2019	998,00
2/5/2019	998,00
3/6/2019	998,00
1/2/2018	954,00
3/12/2018	477,00
2/9/2019	499,00
4/5/2020	1.045,00
2/7/2018	954,00
2/10/2017	937,00
1/2/2019	998,00
2/5/2018	954,00
1/10/2018	954,00
4/9/2017	195,20
1/10/2019	998,00
1/8/2018	954,00
2/1/2018	937,00
2/4/2018	954,00
2/3/2020	1.045,00
2/1/2020	998,00
1/7/2019	998,00
4/9/2017	0,04
3/2/2020	1.039,00
1/11/2019	998,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
2/9/2019	998,00

9.3. aplicar ao responsável Francisco das Chagas Sousa multa proporcional ao dano ao erário no montante de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.5. autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas;

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

9.7. alertar ao responsável que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. considerar grave a infração cometida por Francisco das Chagas Sousa, inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos; e

9.9. comunicar a presente deliberação ao responsável, à unidade jurisdicionada e à Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2051-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 024.381/2025-0

Natureza: Representação

Unidades: Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Política Econômica

Representante: Senador Rogério Simonetti Marinho

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DE 2026 (PLOA 2026). ALEGADA SUBESTIMAÇÃO DAS DOTAÇÕES DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E DO SEGURO-DESEMPREGO DO PESCADOR ARTESANAL (SEGURO-DEFESO). INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. DILIGÊNCIA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA INFORMAR AO PARLAMENTO ACERCA DE INCONSISTÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS. FRAGILIDADES METODOLÓGICAS NO BPC, JÁ IDENTIFICADAS E TRATADAS NO ACOMPANHAMENTO DO PLOA 2026, OBJETO DO ACÓRDÃO 2.859/2025-PLÊNARIO. SANÇÃO DA LEI 15.346/2026. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO EM VIRTUDE DA SANÇÃO DA LEI 15.346/2026. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do seu corpo diretivo (peças 14-16):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação formulada pelo Senador Rogério Marinho acerca de possíveis irregularidades na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026, relacionadas à **subestimação de despesas obrigatórias**, especificamente nas dotações destinadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Seguro-Defeso, com risco de comprometimento do equilíbrio fiscal e afronta à Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).*
2. *Segundo a representação, o PLOA 2026 consigna R\$ 131,14 bilhões para o BPC, ao passo que projeções atuariais estimam despesa de R\$ 149,5 bilhões, indicando suborçamentação superior a R\$ 18 bilhões. Aponta-se, ainda, redução do número de beneficiários para 6,16 milhões, sem respaldo técnico ou normativo.*
3. *No tocante ao Seguro-Defeso, o PLOA prevê R\$ 854 milhões, em contraste com estimativas da ordem de quase R\$ 7 bilhões, evidenciando expressiva subestimação, com riscos à execução da política pública, judicialização e desorganização administrativa.*
4. *Ao final, o representante requer:*
 - a) o conhecimento e processamento da presente representação, com adoção das medidas cabíveis;
 - b) a oitiva dos Ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; do Trabalho e Emprego; da Previdência Social; e do Planejamento e Orçamento;
 - c) em sede cautelar, a determinação de readequação das dotações do BPC e do Seguro-Defeso no PLOA 2026, de modo a compatibilizá-las com as despesas obrigatórias estimadas, vedada a utilização de espaço fiscal decorrente de eventual subdimensionamento;
 - d) no mérito, a adoção, por esta Corte, das providências necessárias à correção das irregularidades orçamentárias, financeiras e fiscais identificadas;
 - e) a comunicação ao representante dos atos processuais;
 - f) subsidiariamente, o recebimento da peça como comunicação de irregularidades, caso não atendidos os requisitos de admissibilidade.

HISTÓRICO

5. *Esta unidade técnica, em instrução precedente, propôs o não conhecimento da representação, por*

entender ausentes os requisitos de admissibilidade, tendo em vista tratar-se de matéria inserida em projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, e não de ato administrativo consumado ou em execução, nos termos do Regimento Interno do TCU e da Resolução-TCU 259/2014 (peça 5).

6. Conforme despacho do Ministro Jorge Oliveira, o pedido de medida cautelar foi indeferido; entendeu-se, contudo, necessário o aprofundamento da instrução, inclusive para subsidiar a decisão quanto ao conhecimento da representação. Assim, determinou-se a realização de diligência junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com vistas à obtenção de esclarecimentos adicionais sobre as estimativas de despesa com o BPC e o Seguro-Defeso, de modo a demonstrar a consistência dessas projeções (peça 7).
 7. Em atendimento, a Assessoria Especial de Controle Interno do MPO encaminhou a Nota Técnica SEI 24/2026-MPO e a Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE, contendo informações sobre os parâmetros e metodologias utilizados na elaboração das projeções do Seguro-Defeso (peças 10 a 12).
 8. É o relato do essencial.
- EXAME TÉCNICO**
9. As informações apresentadas contribuem para o esclarecimento de aspectos formais das estimativas do Seguro-Defeso, mas não se mostram suficientes para afastar as dúvidas no que concerne às estimativas de despesa com o BPC.

1. Seguro-Defeso

10. Relativamente ao Seguro-Defeso, segundo a Nota Técnica SEI 24/2026-MPO, a dotação total da ação orçamentária 00H4 - Seguro-Desemprego está consistente com as informações fornecidas para o PLOA 2026 na Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE, por meio da qual o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) esclarece a metodologia adotada, os parâmetros utilizados e detalha a alocação por plano orçamentário (PO).
11. De acordo com o MPO, a discrepância apontada na representação decorreu de erro material na alocação interna de valores entre os planos orçamentários PO 0004 - Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal e PO 0002 - Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico. Observa-se, contudo, que essa inconsistência não produz impacto sobre o montante global autorizado nem na execução do benefício, uma vez que a distribuição por plano orçamentário possui natureza gerencial.
12. O MPO afirma, ainda, que a inconsistência será corrigida ao longo da execução orçamentária e que, por conseguinte, eventual discrepância observada na fase de elaboração do PLOA não configura, por si só, irregularidade de natureza fiscal ou orçamentária, tampouco compromete o cumprimento das obrigações legais relacionadas ao benefício.
13. Conforme a Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE, as projeções do Seguro-Defeso foram elaboradas com base em parâmetros técnicos, incluindo dados do INSS e novas regras de concessão introduzidas pela MP 1.303/2025. Para 2026, a despesa relativa ao Seguro-Desemprego do Pescador artesanal é estimada em R\$ 6,48 bilhões, enquanto a do Empregado Doméstico corresponde a R\$ 854 milhões. A despesa total estimada para a ação orçamentária 00H4 - Seguro-Desemprego alcança R\$ 63,81 bilhões, valor compatível com o constante do PLOA 2026.

Figura 1 - Programa do Seguro-Desemprego - todas as Modalidades
Projeção da Despesa - 2025 a 2029

Modalidades de Seguro-Desemprego	Valores Anuais (R\$)				
	2025	2026	2027	2028	2029
Trabalhador Formal	51.352.999.320	56.306.824.766	60.909.763.151	65.895.715.950	70.602.742.783
Pescador Artesanal	6.587.149.846	6.487.754.776	7.313.856.221	8.238.727.925	9.191.121.341
Bolsa de Qualificação Profissional	140.273.655	153.729.174	165.841.701	178.769.910	190.847.602
Empregado Doméstico	813.860.808	854.416.573	882.967.366	911.759.248	932.418.306
Trabalhador Resgatado à situação análoga à de escravo	7.463.596	8.179.481	8.825.134	9.510.645	10.152.029
Programa do Seguro-Desemprego (Total)	58.901.747.225	63.810.904.770	69.281.253.573	75.234.483.678	80.927.282.061

Fonte: Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE (Tabela 11).

14. Dessa forma, verifica-se que a inconsistência objeto desta representação, relativa ao Seguro-Defeso, não decorreu de subestimação deliberada de despesa obrigatória e que a alocação intencionada pelo órgão setorial foi encaminhada corretamente no processo de elaboração do PLOA 2026. Portanto, não há irregularidade de natureza fiscal ou orçamentária, mas falha formal que, segundo o MPO, será corrigida ao longo da execução orçamentária.
15. De todo modo, a possibilidade de promover ajustes nas dotações ao longo da execução orçamentária não afasta integralmente as preocupações quanto à compatibilidade com os valores

historicamente executados, tampouco quanto aos riscos de insuficiência de dotação. Nesse caso, o controle mais incisivo deve ocorrer na fase de execução orçamentária, por meio de acompanhamentos específicos, que permitam verificar a aderência entre as estimativas e os valores efetivamente realizados, tal como o TC 012.513/2026-1, que trata do acompanhamento das estimativas de receitas e despesas primárias do 2º bimestre de 2026.

16. Registre-se a edição da Lei 15.346/2026, referente à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026. Nela, a ação 00H4 – Seguro-Desemprego está vinculada ao Programa 2310 – Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda e à Unidade Orçamentária 40901 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), apresentando a seguinte execução orçamentária até maio de 2026:

Tabela 1 – Execução das ações relativas ao Seguro-Desemprego até maio de 2026 (R\$)

Ação	Dotação inicial	Dotação atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
00H4	63.419.666.850,00	63.419.666.850,00	19.354.429.785,04	19.354.429.785,04	19.354.429.785,04

Fonte: Tesouro gerencial (em 8/6/2026)

17. Ademais, conforme consulta realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em 8/6/2026, verificou-se que o erro material na alocação interna de valores entre os POs 0002 e 0004 já havia sido corrigido. Com efeito, a dotação atualizada do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso) passou a constar em R\$ 6,48 bilhões, dos quais R\$ 2,22 bilhões já haviam sido empenhados.

Figura 2 – Execução Orçamentária da ação 00H4 – Seguro-Desemprego, por plano orçamentário:

Detalhamento da Despesa	2026					
	Projeto de Lei	Dotação	Dotação	Empenhado	Liquidado**	Pago
Órgão: 40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	63.810.904.770	63.419.666.850	63.419.666.850	20.585.533.284	20.585.533.284	20.585.533.284
Un: 40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador	63.810.904.770	63.419.666.850	63.419.666.850	20.585.533.284	20.585.533.284	20.585.533.284
Programa: 2310 - Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda	63.810.904.770	63.419.666.850	63.419.666.850	20.585.533.284	20.585.533.284	20.585.533.284
00H4 - Seguro Desemprego	63.810.904.770	63.419.666.850	63.419.666.850	20.585.533.284	20.585.533.284	20.585.533.284
0001 - Nacional	63.810.904.770	63.419.666.850	63.419.666.850	20.585.533.284	20.585.533.284	20.585.533.284
0000 - Seguro Desemprego - Despesas Diversas	0	55.606.040	55.606.040	0	0	0
0001 - Seguro Desemprego ao Trabalhador Dispensado sem Justa Causa (Lei nº 7.998, de 11/01/1990)	56.306.824.766	55.859.980.806	55.859.980.806	18.116.193.666	18.116.193.666	18.116.193.666
0002 - Seguro Desemprego ao Trabalhador Doméstico (Lei nº 10.208, de 23/03/2001)	6.487.754.776	6.487.754.776	854.416.573	196.891.897	196.891.897	196.891.897
0003 - Seguro Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo (Lei nº 10.608, de 20/12/2002)	153.729.174	153.729.174	8.179.481	508.124	508.124	508.124
0004 - Seguro Desemprego ao Pescador Artesanal (Lei nº 10.779, de 25/11/2003)	854.416.573	854.416.573	6.487.754.776	2.220.993.249	2.220.993.249	2.220.993.249
0005 - Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador (MF nº 2.164-41, de 24/08/2001)	8.179.481	8.179.481	153.729.174	50.946.348	50.946.348	50.946.348

Fonte: Siop (em 8/6/2026)

II. BPC

18. Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), de acordo com a Nota Técnica SEI 24/2026-MPO, a responsabilidade pela elaboração das projeções de despesa incumbe ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), conforme Resolução JEO 12/2025, nos seguintes termos:

14. De forma ainda mais específica, o art. 3º, caput, da Resolução JEO nº 12/2025 estabelece que ‘os órgãos deverão submeter uma única projeção para cada receita ou despesa sob sua responsabilidade’, evidenciando que a atribuição pela elaboração e envio da estimativa é do órgão setorial responsável pela respectiva política pública. Ademais, o § 1º do art. 3º determina que tais projeções sejam acompanhadas de documento com esclarecimentos sobre a metodologia e as hipóteses adotadas, bem como da respectiva memória de cálculo.
15. No caso do BPC, o próprio normativo explicita essa responsabilidade ao dispor, no art. 3º, §7º, que, quando solicitadas projeções para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, os órgãos responsáveis pelos itens ali elencados — entre os quais se incluem os ‘Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV’ — deverão encaminhar, além das projeções, as estimativas de impacto fiscal associadas às variações do salário-mínimo e dos índices de preços. Tal dispositivo reforça que a competência técnica para projetar a despesa do BPC é do órgão gestor da política, qual seja, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).
19. À Secretaria de Orçamento Federal (SOF) compete apenas a coordenação e a consolidação das informações encaminhadas pelos órgãos setoriais, não lhe cabendo substituir as estimativas por eles apresentadas. Eventuais questionamentos acerca da metodologia adotada ou de possíveis inconsistências nas projeções devem, portanto, ser dirigidos ao MDS.
20. Cumpre destacar que, na Lei 15.346/2026 (Lei Orçamentária Anual de 2026), a despesa com o BPC está vinculada ao Programa 5131 – Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), à Unidade Orçamentária 51101 – Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e, principalmente, às ações

orçamentárias 00H5 – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade e 00IN – Benefício de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez.

Figura 3 – Previsão do BPC na LOA de 2026

Programa: 5131 Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)		Valor do Programa Constante da LOA:	127.178.305.873
Órgão: 55000 Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome		Valor LOA:	127.178.305.873
Ação	Título	Unidade Orçamentária	Valor
00H5	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade		54.992.331.122
		55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	54.992.331.122
00IN	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez		68.247.715.106
		55901 - Fundo Nacional de Assistência Social	68.247.715.106

Fonte: Lei 15.346/2026 – Volume I

21. O benefício é gerido pelo MDS, constituindo um dos principais gastos do FNAS. Consideradas as ações orçamentárias mencionadas, a dotação destinada ao BPC em 2026 supera R\$ 120 bilhões. A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária dessas ações até maio de 2026:

Tabela 2 – Execução das ações relativas ao BPC e à RMV até maio de 2026 (R\$)

Ação	Dotação inicial	Dotação atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
00H5	54.992.331.122,00	54.992.331.122,00	34.795.059.180,77	22.545.982.358,72	20.212.175.355,81
00IN	68.247.715.106,00	68.247.715.106,00	50.407.589.610,32	32.446.672.917,23	29.030.492.246,88
Total	123.240.046.228,00	123.240.046.228,00	85.202.648.791,09	54.992.655.275,95	49.242.667.602,69

Fonte: Tesouro gerencial (em 8/6/2026)

22. No que se refere às estimativas de despesa com o BPC, cumpre registrar a realização do acompanhamento do PLOA 2026, autuado sob número TC 017.113/2025-3, com o objetivo de encaminhar subsídios à Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), responsável pela análise do referido projeto de lei.

23. No âmbito desse trabalho, identificaram-se fragilidades na exposição da metodologia de cálculo das despesas com o BPC, o que inviabilizou a avaliação de sua consistência. Tal quadro se agrava diante dos desvios observados, nos últimos exercícios, entre os valores orçados e os efetivamente realizados para essa despesa, conforme consignado no relatório que acompanhou o Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, que apreciou a fiscalização (TC 017.113/2025-3, peça 105, p. 2):

Quanto às despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), constatou-se que há mais documentação e informações disponíveis, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025-TCU Plenário (Ministro Relator Jhonatan de Jesus). Entretanto, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apontou questões que reduzem a confiabilidade da nova metodologia híbrida, tais como dependência de dados externos com defasagem temporal, limitações tecnológicas dos sistemas Dataprev, ausência de histórico para projeção de cessações da revisão bienal e deficiências operacionais do INSS, que limitaram a avaliação da consistência metodológica do modelo adotado. **O BPC corresponde à quarta rubrica de maior desvio absoluto entre os valores projetados e os efetivamente realizados nos anos de 2022 a 2024, o que equivale a uma diferença de R\$ 18,5 bilhões para o período, o que mostra a gravidade do problema (grifos nossos).**

24. Diante desse cenário, foram expedidas deliberações com vistas ao aprimoramento da transparência, da reprodutibilidade e da consistência metodológica das projeções orçamentárias constantes dos PLOAs, com ênfase na necessidade de apresentação de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo adequadas, conforme itens 9.1, 9.2 e 9.4 do Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário Tribunal, a seguir transcritos:

- 9.1. informar à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional**, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:

- 9.1.1. não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas primárias constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita o exame da adequação e consistência dos modelos empregados;
- 9.1.2. os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e

assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e impõem maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais;

(...)

9.2. informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) da conveniência de:

9.2.1. adotar medidas para assegurar a efetiva observância das diretrizes previstas nos normativos produzidos pela Junta de Execução Orçamentária (JEO) e pela Secretaria de Orçamento Federal para orientação e coordenação do processo orçamentário, especialmente quanto à apresentação, pelos órgãos responsáveis, de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas dos PLOAs;

(...)

*9.4. informar ao **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal; (grifos nossos)*

25. *Assim, observa-se que o Tribunal tem atuado de forma consistente no aprimoramento dos processos de elaboração e avaliação das estimativas de receitas e despesas orçamentárias da União, inclusive mediante o encaminhamento de informações sobre inconsistências à Comissão Mista de Orçamentos e ao MDS, conforme detalhado no acompanhamento do PLOA 2026 acima referido, o qual abrangeu as deficiências das estimativas do BPC tratadas nesta representação.*

CONCLUSÃO

26. *A análise da presente representação, que trata de possíveis irregularidades na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026 relacionadas à subestimação de despesas obrigatórias, permite concluir que as inconsistências apontadas foram suficientemente esclarecidas ou já foram objeto de exame em outras frentes de atuação desta Corte.*
27. *No tocante ao Seguro-Defeso, constatou-se a ocorrência de erro material na alocação interna de dotações entre planos orçamentários, sem impacto sobre o montante global da ação orçamentária. Verificou-se, ademais, que a estimativa da despesa foi regularmente elaborada e encaminhada durante o processo de elaboração do PLOA 2026, não se identificando irregularidade de natureza fiscal ou orçamentária. A falha formal, de caráter gerencial, já foi corrigida. Com efeito, consulta ao SIOP realizada em 8/6/2026 demonstra que a execução do benefício transcorre regularmente, com dotação atualizada de R\$ 6,48 bilhões e montante empenhado de R\$ 2,22 bilhões.*
28. *Quanto ao BPC, a pretensão do representante foi, em essência, atendida no âmbito do acompanhamento do PLOA 2026 (TC 017.113/2025-3), que identificou fragilidades nas estimativas e resultou no Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário, com deliberações específicas voltadas ao aprimoramento da transparência e da consistência metodológica das projeções orçamentárias. O Tribunal, portanto, já se pronunciou sobre o mérito da questão por meio de outros instrumentos institucionais.*
29. *Não obstante a ausência de irregularidades que justifiquem a adoção de medidas corretivas no âmbito da presente representação, verifica-se que parte das preocupações suscitadas pelo representante mostrou-se pertinente, especialmente no que se refere à necessidade de aprimoramento das estimativas de despesas obrigatórias no processo de elaboração orçamentária. Nesse aspecto, a atuação desta Corte no âmbito do TC 017.113/2025-3 permitiu identificar fragilidades metodológicas relevantes e ensejou a adoção de deliberações voltadas ao aperfeiçoamento da transparência e da consistência das projeções fiscais.*
30. *De todo o modo, com a edição da Lei 15.346/2026 (Lei Orçamentária Anual de 2026), o PLOA deixou de existir como ato jurídico autônomo, convertendo-se em lei aprovada pelo Congresso Nacional após o regular processo legislativo. A representação voltava-se, em sua essência, à correção de dotações contidas em um projeto de lei. Uma vez promulgada a LOA, resta juridicamente impossível qualquer medida corretiva sobre o veículo originalmente impugnado. Não há, pois, objeto remanescente sobre o qual este Tribunal possa incidir com as providências requeridas pelo representante.*
31. *Cumprе ressaltar que a perda de objeto não decorre de omissão desta Corte, mas da própria dinâmica do ciclo orçamentário, que se desdobra em fases sucessivas e preclusivas (elaboração, apreciação legislativa e execução), cada qual com instrumentos próprios de controle. Assim, encerrada a fase de*

elaboração com a sanção da LOA, as medidas cabíveis migram, necessariamente, para o plano da execução orçamentária. Nessa nova fase, o Tribunal detém instrumentos igualmente eficazes para verificar a aderência entre as estimativas fixadas e os valores efetivamente realizados, podendo agir com maior precisão sobre fatos de execução, e não sobre projeções ainda abstratas.

32. *Diante do exposto, propõe-se considerar a presente representação parcialmente procedente, em razão da identificação de questões relevantes relacionadas à estimativa de despesas obrigatórias, já examinadas por esta Corte em processos específicos e objeto de deliberações próprias, sem prejuízo de que este Tribunal continue a acompanhar, nos próximos ciclos orçamentários e na fase de execução da LOA 2026, o comportamento das despesas com o BPC e o Seguro-Defeso, dada sua materialidade e o histórico recorrente de desvios entre valores projetados e realizados.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*
- a) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, em razão de problemas metodológicos nas estimativas de despesas do Benefício de Prestação Continuada (BPC), deixando de formular encaminhamentos corretivos, tendo em vista que o Acórdão 2.859/2025-Plenário já deliberou sobre o mesmo objeto;*
 - b) informar ao representante que:*
 - b.1) no que se refere ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), a divergência apontada decorreu de erro material na alocação interna de dotações no âmbito do PLOA 2026, sem impacto sobre o montante global da ação orçamentária, tendo a inconsistência já sido corrigida, de modo que a dotação atualizada do benefício passou a corresponder a R\$ 6,48 bilhões;*
 - b.2) quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a pretensão deduzida na representação foi, em essência, atendida pelo Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, proferido no âmbito do acompanhamento do PLOA 2026 (TC 017.113/2025-3), por meio do qual o Tribunal identificou fragilidades na metodologia de cálculo das estimativas de despesa do benefício, e expediu deliberações voltadas ao aprimoramento da transparência, da reprodutibilidade e da consistência metodológica das projeções orçamentárias;*
 - c) dar ciência ao representante do acórdão que vier a ser proferido; e*
 - arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do TCU.*
 - d) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Senador Rogério Simonetti Marinho a respeito de possíveis irregularidades na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026, consistentes na alegada subestimação de despesas obrigatórias, especificamente das dotações destinadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), com risco de comprometimento do equilíbrio fiscal e afronta à Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2. Quanto ao BPC, sustenta o representante que a despesa cresceu, em média, 18% ao ano entre 2022 e 2024, com previsão de R\$ 127,6 bilhões em 2025, ao passo que o PLOA 2026 consignou apenas R\$ 131,14 bilhões, o que representa um crescimento de 2,79%, incompatível com a tendência histórica. Projeções atuariais apontariam despesa de R\$ 149,5 bilhões, a revelar suborçamentação superior a R\$ 18 bilhões. Aponta, ainda, que o número de beneficiários, de 6,5 milhões em setembro de 2025, foi reduzido para 6,16 milhões na proposta, sem justificativa técnica e sem alteração legislativa.
3. No tocante ao Seguro-Defeso, alega que a despesa, até agosto de 2025, cresceu 49,4% em relação ao ano anterior, a sinalizar gasto anual de R\$ 6,4 bilhões, e que a Medida Provisória (MP) 1.323/2024 fixou limite inicial de R\$ 7,3 bilhões,

corrigível para cerca de R\$ 7,9 bilhões em 2026. O PLOA 2026, contudo, teria previsto apenas R\$ 854 milhões, o que representa discrepância próxima de R\$ 7 bilhões, com risco de inexecução, judicialização e desorganização administrativa.

4. Ao final, o representante requereu, em sede cautelar, a determinação de readequação das dotações do BPC e do Seguro-Defeso no PLOA 2026, de modo a compatibilizá-las com as despesas obrigatórias estimadas, e, no mérito, a adoção das providências necessárias à correção das irregularidades orçamentárias, financeiras e fiscais identificadas.

I – Histórico

5. Em instrução precedente (peça 5), a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) propôs o indeferimento da medida cautelar e o não conhecimento da representação, por entender que a representação não versa sobre matéria de competência do Tribunal, tendo em vista tratar-se de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, e não de ato administrativo consumado ou em execução. Aduziu a unidade que eventuais inconsistências nas estimativas deveriam ser debatidas no âmbito parlamentar, e não por meio de decisão do TCU que interferisse no conteúdo do projeto de lei.
6. No despacho à peça 7, acompanhei parcialmente a unidade e indeferi o pedido de medida cautelar. Entendi necessária, todavia, a obtenção de mais informações, inclusive para que se decidisse sobre o conhecimento da representação, razão pela qual determinei a realização de diligência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), para que apresentasse informações sobre os pontos levantados, especialmente quanto às estimativas de despesa com o BPC e o Seguro-Defeso, de forma a demonstrar sua consistência.
7. Em atendimento, a Assessoria Especial de Controle Interno do MPO encaminhou a Nota Técnica SEI 24/2026-MPO e a Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE, contendo informações sobre os parâmetros e as metodologias utilizados na elaboração das projeções (peças 10 a 12).

II – Admissibilidade

8. Conheço da representação, por ter atendido os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno do TCU.
9. Sobre o ponto, e com as devidas vênias à unidade instrutiva, reitero o que consignei no despacho à peça 7: de fato, ao TCU não compete expedir determinações que alterem o texto do projeto legislativo, mas informar ao Parlamento a ocorrência de inconsistências orçamentárias ou financeiras é providência plenamente inserida na missão institucional deste órgão de controle, em auxílio ao Congresso Nacional. Tanto é assim que, em relação ao próprio PLOA 2026, o Tribunal atuou no acompanhamento de que trata o TC 017.113/2025-3, apreciado pelo Acórdão 2.859/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, justamente com o objetivo de encaminhar subsídios à comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.
10. Ademais, como se verá, as informações obtidas por meio da diligência confirmaram a pertinência de parte das preocupações suscitadas pelo representante.
11. Após analisar as respostas apresentadas, a unidade instrutora concluiu que as inconsistências apontadas foram suficientemente esclarecidas ou já foram objeto de exame em outras frentes de atuação desta Corte, propondo considerar a representação parcialmente procedente, sem encaminhamentos corretivos.

12. Manifesto-me de acordo com a proposta da unidade, adotando os fundamentos da instrução como razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

III – Mérito

13. Em relação ao Seguro-Defeso, o MPO esclareceu que a dotação total da ação orçamentária 00H4 – Seguro-Desemprego está consistente com as informações fornecidas para o PLOA 2026 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que detalhou a metodologia adotada, os parâmetros utilizados e a alocação por plano orçamentário.
14. A discrepância apontada na representação decorreu, na verdade, de erro material na alocação interna de valores entre os planos orçamentários PO 0004 – Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal e PO 0002 – Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico. Conforme a Nota Técnica SEI 3959/2025-MTE, as projeções foram elaboradas a partir de parâmetros técnicos, incluídos dados do INSS e as novas regras de concessão introduzidas pela MP 1.303/2025, sendo a despesa de 2026 estimada em R\$ 6,48 bilhões para o pescador artesanal e R\$ 854 milhões para o empregado doméstico, alcançando a ação 00H4 o total de R\$ 63,81 bilhões – valor compatível com o constante do PLOA 2026.
15. Vale dizer que o montante de R\$ 854 milhões que o representante indicou como destinado ao Seguro-Defeso correspondia, em realidade, ao Seguro-Desemprego do Trabalhador Doméstico. A inconsistência, de natureza gerencial, não produziu impacto sobre o montante global autorizado nem sobre a execução do benefício.
16. Mais do que isso, a falha já foi corrigida. Consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), realizada pela unidade em 8/6/2026, revelou que a dotação atualizada do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal passou a constar em R\$ 6,48 bilhões, dos quais R\$ 2,22 bilhões já haviam sido empenhados, o que demonstra que a execução do benefício transcorre regularmente.
17. Não há, portanto, irregularidade de natureza fiscal ou orçamentária quanto a esse ponto e a falha formal já foi sanada.
18. Quanto ao Benefício de Prestação Continuada, a responsabilidade pela elaboração das projeções de despesa incumbe ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), órgão gestor da política, nos termos do art. 3º, *caput* e §§ 1º e 7º, da Resolução JEO 12/2025. À Secretaria de Orçamento Federal (SOF) compete apenas a coordenação e a consolidação das informações encaminhadas pelos órgãos setoriais, não lhe cabendo substituir as estimativas por eles apresentadas.
19. A preocupação do representante, nesse ponto, é pertinente. No acompanhamento do PLOA 2026 (TC 017.113/2025-3), este Tribunal identificou fragilidades na exposição da metodologia de cálculo das despesas com o BPC, que inviabilizaram a avaliação de sua consistência, quadro agravado pelos desvios observados, nos últimos exercícios, entre os valores orçados e os efetivamente realizados. É o que consignou o relatório que acompanhou o Acórdão 2.859/2025-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia (peça 105, p. 2, daqueles autos):

“Quanto às despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), constatou-se que há mais documentação e informações disponíveis, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário (Ministro Relator Jhonatan de Jesus). Entretanto, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apontou questões que reduzem a confiabilidade da nova metodologia híbrida, tais como dependência de dados externos com defasagem temporal, limitações tecnológicas dos sistemas Dataprev, ausência de histórico para projeção de cessações da revisão bienal e deficiências operacionais do INSS, que limitaram a avaliação da consistência metodológica do modelo adotado. O BPC corresponde à quarta rubrica de maior

desvio absoluto entre os valores projetados e os efetivamente realizados nos anos de 2022 a 2024, o que equivale a uma diferença de R\$ 18,5 bilhões para o período, o que mostra a gravidade do problema” (grifei).

20. Diante desse cenário, aquela deliberação expediu comandos voltados ao aprimoramento da transparência, da reprodutibilidade e da consistência metodológica das projeções orçamentárias constantes dos PLOAs, com ênfase na necessidade de apresentação de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo adequadas. O mencionado Acórdão 2.859/2025-Plenário, em especial nos subitens 9.1, 9.2 e 9.4, este último dirigido justamente ao MDS, ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, determinou que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA venham acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas.
21. Vê-se, pois, que a pretensão deduzida na representação, quanto ao BPC, foi em essência atendida por meio de instrumento próprio de fiscalização, que abrangeu exatamente as deficiências das estimativas do benefício ora suscitadas. Não subsiste, por conseguinte, encaminhamento corretivo a ser formulado nestes autos, sob pena de duplicidade de deliberações sobre o mesmo objeto.

IV – Conclusão

22. Há, ainda, circunstância superveniente que se impõe registrar. Com a edição da Lei 15.346/2026 (Lei Orçamentária Anual de 2026), o PLOA deixou de existir como ato jurídico autônomo, convertendo-se em lei aprovada pelo Congresso Nacional após o regular processo legislativo. Como a representação se voltava, em sua essência, à correção de dotações contidas em projeto de lei, uma vez promulgada a LOA resta juridicamente impossível qualquer medida corretiva sobre o veículo originalmente impugnado. Não há, pois, objeto remanescente sobre o qual este Tribunal possa incidir com as providências requeridas.
23. Cumpre ressaltar que essa perda de objeto em nada afasta a necessidade de apreciação conclusiva desta representação e tampouco decorre de omissão desta Corte, mas advém da própria dinâmica do ciclo orçamentário, que se desdobra em fases sucessivas e preclusivas – elaboração, apreciação legislativa e execução –, cada qual com instrumentos próprios de controle. Encerrada a fase de elaboração com a sanção da LOA, as medidas cabíveis migram, necessariamente, para o plano da execução orçamentária, no qual o Tribunal detém instrumentos igualmente eficazes para verificar a aderência entre as estimativas fixadas e os valores efetivamente realizados. É o que já se faz, por exemplo, no acompanhamento das estimativas de receitas e despesas primárias do 2º bimestre de 2026 (TC 012.513/2026-1).
24. Assim, a representação deve ser considerada parcialmente procedente, pois o representante acertou ao apontar fragilidades metodológicas nas estimativas de despesa do BPC – questões relevantes, já identificadas e tratadas por esta Corte em processo específico –, mas não se confirmou a alegada subestimação do Seguro-Defeso, cuja divergência decorreu de erro material de alocação interna sem impacto no montante global que já foi corrigido. Deixo de formular encaminhamentos corretivos, pelas razões expostas.
25. Por fim, dada a materialidade das despesas e o histórico recorrente de desvios entre valores projetados e realizados, o comportamento das dotações do BPC e do Seguro-Defeso há de seguir sob o acompanhamento do Tribunal nos próximos ciclos orçamentários e na fase de execução da LOA 2026.



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 5 de agosto de 2026.

JORGE OLIVEIRA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2052/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.381/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Representante: Senador Rogério Simonetti Marinho
4. Unidades: Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Trabalho e Emprego; Secretaria de Política Econômica
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação formulada pelo Senador Rogério Simonetti Marinho a respeito de possíveis irregularidades na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, relacionadas à alegada subestimação das dotações destinadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso III, 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, bem como no parecer da unidade técnica, em:

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

9.2. informar ao representante que:

9.2.1. no que se refere ao Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso), a divergência apontada decorreu de erro material na alocação interna de dotações entre planos orçamentários no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, sem impacto sobre o montante global da ação orçamentária 00H4 – Seguro-Desemprego, tendo a inconsistência já sido corrigida, de modo que a dotação atualizada do benefício passou a corresponder a R\$ 6,48 bilhões; e

9.2.2. quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), a pretensão deduzida na representação foi, em essência, atendida pelo Acórdão 2.859/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, proferido no âmbito do acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (TC 017.113/2025-3), por meio do qual o Tribunal identificou fragilidades na metodologia de cálculo das estimativas de despesa do benefício e expediu deliberações voltadas ao aprimoramento da transparência, da reprodutibilidade e da consistência metodológica das projeções orçamentárias;

9.3. comunicar esta decisão ao representante e às unidades jurisdicionadas; e

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2052-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 004.560/2026-4

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Ivan Bais Bastos (217.106.678-42)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CAIXA ECONOMICA FEDERAL. MOVIMENTAÇÕES FRAUDULENTAS DE CONTAS BANCÁRIAS DE CLIENTES. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em desfavor de Ivan Bais Bastos, em razão de irregularidades identificadas em movimentações fraudulentas em contas bancárias de clientes, mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos.

2. Reproduzo, a seguir, o teor principal da instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 146), cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da unidade (peças 147-148) e pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 149):

INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Ivan Bais Bastos, em razão de irregularidades identificadas em consultas, emissão de cartões, geração de senhas e ativação de dispositivos em contas de depósito de clientes, com posterior movimentações fraudulentas mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos, fatos ocorridos no âmbito da Agência Itatiba/SP (0311).*

HISTÓRICO

2. Em 30/5/2025, o dirigente da instituição Caixa Econômica Federal autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 125). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1200/2025.
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:
Realizar consultas, emitir cartões, cadastrar senhas e ativar dispositivos vinculados a contas de depósito de clientes, para, posteriormente, efetuar movimentações fraudulentas mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos.
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 128), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 1.004.670,84, imputando responsabilidade a Ivan Bais Bastos, Gerente de Varejo, no período de 7/11/2022 a 9/7/2023, na condição de gestor dos recursos.
6. Em 6/2/2026, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 132), 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 133 e 134).
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 135).
8. Na instrução inicial (peça 139), 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 da Caixa Econômica Federal.
 - 8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 18, 19, 20, 21, 24, 25, 42, 43, 44, 46, 47, 48 e 49.
 - 8.1.2. Normas infringidas: AD196v016 - Segurança - Senhas e Identificação Positiva - Contas de Depósito - 11/03/2022, Itens 4.1.2, 4.1.2.1, 4.1.2.1.1, 4.1.2.1.2, 4.1.2.2, 4.1.2.3. OR066v037 a 039 - Acesso Internet Banking Caixa - Senha de Acesso - Senha de Transação - Cadastramento de Dispositivos, Item 3.9.3.3; CO111v132 a 136 - Cartão de Débito Pessoa Física, Itens 4.8.3, 4.8.3.1; RH200v011 - Código de Conduta da Caixa - 06/04/2022, Anexo I, itens 6.1, 6.1.1, 6.1.1.1, 6.1.1.1.1 a 6.1.1.1.5; CO020v109 - Contas de Depósito - 20/05/2022, Itens 4.3.7, 4.3.7.1, 4.3.7.2, 4.3.7.3, 4.3.7.3.1, 4.3.7.3.2, 4.3.7.3.2.1.
 - 8.2. Débitos relacionados ao responsável Ivan Bais Bastos:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/3/2023	273.258,21
31/3/2023	14.668,84
5/4/2023	192.687,14
20/4/2023	395.772,75
2/6/2023	128.283,90

- 8.2.1. Cofre credor: Caixa Econômica Federal.
- 8.2.2. **Responsável:** Ivan Bais Bastos.

Conduta: realizar operações [consultas, emissão de cartões, cadastros de senhas, ativação de dispositivos a contas de depósito] e movimentações financeiras [saques, débitos, transferências eletrônicas] irregulares, e/ou fraudulentas, apropriando-se dos valores das contas de clientes e direcionando-os a terceiros ou para benefício próprio. **Nexo de causalidade:** a realização operações e movimentações financeiras irregulares, e/ou fraudulentas, propiciou a subtração de recursos de clientes idosos e vulneráveis da Caixa Econômica Federal, obrigando a instituição financeira a ressarcir esses clientes, resultando em desfalque aos cofres da empresa e o consequente dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, cumprir de forma estrita os seus deveres funcionais estabelecidos nos normativos da entidade.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 141), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Ivan Bais Bastos - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 10217/2026 – Seproc (peça 143)

Data da Expedição: 31/3/2026

Data da Ciência: 14/4/2026 (peça 144)

Nome Recebedor: Ivan Bais Bastos

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 142).

Fim do prazo para a defesa: 29/4/2026

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 145), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Ivan Bais Bastos 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 12/04/2023, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

46.2. Ivan Bais Bastos, por meio do edital acostado à peça 120, publicado em 11/12/2023.

Valor de Constituição da TCE

14. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 1.030.535,16, 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	12/04/2023	Peça 1, p. 3-4 - Denúncia de Fato Irregular	Art. 4º inc. IV	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
2	15/05/2023	Peça: 5 - Portaria 50633/2023 - Designação de Comissão para Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção da prescrição principal. Início da contagem de prazo da prescrição intercorrente
3	23/05/2023	Peça: 10 - Notificação ao Arrolado Ivan Bais Bastos sobre abertura de Processo Disciplinar – destinatário: Ivan Bais Bastos	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
4	12/06/2023	Peça: 80, p. 1-27 - Relatório conclusivo do Processo Disciplinar CP.0311.2023.C.500211	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
5	27/06/2023	Peça: 86, p. 1 - Termo de ciência e abertura de prazo para defesa – PDC CP.0311.2023.C.500211 - destinatário: Ivan Bais Bastos	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
6	03/08/2023	Peça: 92, - Comunicação de julgamento do PDC CP.0311.2023.C.500211 – 1º Julgamento – CDR/BR Turma 1 - destinatário: Ivan Bais Bastos	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
7	16/08/2023	Peça: 100, - Resolução 0046/2023 – Decisão do Conselho Disciplinar – 1ª Instância - destinatário: Ivan Bais Bastos	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

8	22/08/2023	Peça: 103 - Notificação de Decisão e Abertura de Prazo para Recurso - destinatário: Ivan Bais Bastos.	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
9	04/10/2023	Peça: 107 - Notificação de julgamento – 2º Julgamento CDR/BR – Turma 3 - destinatário: Ivan Bais Bastos, advogados, Maria Claudia Sibinel Souza	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
10	17/10/2023	Peça: 111 - Resolução 0022/2023 – Decisão do Conselho Disciplinar – 2ª Instância	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
11	08/11/2023	Peça: 113 - Notificação de Cobrança Extrajudicial - destinatário: Ivan Bais Bastos	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
12	05/12/2023	Peça: 114 - Notificação de decisão penalidade/cobrança extrajudicial - destinatário: ivanbastos13@gmail.com	Art. 8º, § 1º	Interrupção da prescrição intercorrente
13	30/05/2025	Peça: 125 - Determinação de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE)	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
14	09/12/2025	Peça 128 - Relatório do tomador de contas	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições
15	20/02/2026	Processo autuado no TCU	Art. 5º inc. II Art. 8º, § 2º	Interrupção de ambas as prescrições

20. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais têm o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que **não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de 3 (três) anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.**

21. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

22. Informa-se que não foi encontrado débito imputável ao responsável em outros processos no Tribunal.

23. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

24. Antes de iniciarmos a análise de mérito propriamente dita, para evitar contratempos processuais futuros [relacionados à inclusão, ou não, de outros responsáveis neste processo], cabe-nos esclarecer as razões que nos levaram a não incluir, na instrução inicial (peça 139), outras pessoas no rol desta TCE como responsáveis, mesmo que a Caixa os tenha elencados como terceiros envolvidos no relatório conclusivo (peça 80, p. 2-3).

25. Primeiramente, no relatório conclusivo da Caixa (peça 80, item 3.1, p. 2) constatou-se pessoas físicas e duas empresas beneficiadas direta ou indiretamente e que são titulares de contas que receberam PIX, TED ou TEV das contas dos clientes Caixa cuja movimentação foi contestada e emitido PA para recomposição (ID 122802 e 122803). Contudo, o relatório foi explícito ao afirmar que não foi possível apontar a participação ou não de terceiros na fraude empreendida pelo arrolado Ivan Bais Bastos.

26. Portanto, a própria Comissão reconheceu que não há, nos autos, elementos que permitam afirmar a participação consciente ou dolosa desses terceiros na fraude.
27. De fato, no item 3.1 e 3.2 do relatório (peça 80, p. 2-3), a Comissão detalha o levantamento dos beneficiários e os valores recebidos, sem atribuir a eles qualquer conduta ativa ou omissiva que tenha concorrido para o dano.

Da validade das notificações e da revelia:

28. 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.
29. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 142 e 144).
30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.
31. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.
32. 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 (peça 89) mas não se mostraram suficientes para afastar as irregularidades apontadas na TCE.
33. Com efeito, a Caixa Econômica Federal tomou conhecimento das irregularidades por meio do documento denominado “Denúncia de Fato Irregular”, em que se informa inicialmente que três clientes da Agência Itatiba/SP (0311) comunicaram que desconheciam movimentações realizadas em suas contas, as quais totalizavam, à época, R\$ 461.009,71. Os clientes só teriam tomado ciência das operações ao solicitarem extratos para fins de declaração do Imposto de Renda (peça 1, p. 1-3).
34. O documento destacou a existência de indícios de fraude interna, com base em padrões que se repetiam em todos os casos e envolviam sempre o mesmo empregado, Ivan Bais Bastos. Entre os principais indícios apontados, constam (peça 1, p. 1-3):
- I - Cadastramento de nova senha para todas as contas, realizado pelo mesmo gerente, pouco antes do início das movimentações contestadas.***
- 34.1. O relatório conclusivo, no item 5.1.9 (peça 80, p. 5), descreve que, em todos os casos analisados, o empregado Ivan Bais Bastos (matrícula C091577) realizou o cadastramento ou alteração de senha numérica das contas dos clientes imediatamente antes do início das movimentações contestadas. Por exemplo, no caso do cliente Antonio Sergio Consolini, a senha foi cadastrada/alterada em 30/8/2022, às 11:23, pela matrícula C091577, conforme

registrado no sistema SIRAN (ID 118170 – fl. 07 - peça 1, p. 7 e ID 124936 – peça 65). Esse padrão se repetiu nas demais contas fraudadas, sempre com a atuação do mesmo gerente.

II - Pedido de nova via dos cartões de todas as contas, com endereço de entrega direcionado à agência, feito pelo mesmo gerente.

- 34.2. O relatório, também no item 5.1.9 (peça 80, p. 5), aponta que Ivan Bais Bastos solicitou a reemissão dos cartões de movimentação das contas dos clientes, direcionando o endereço de entrega para a própria agência de Itatiba/SP (0311), sem autorização ou solicitação dos titulares. No caso do cliente Antonio Sergio Consolini, o cartão foi solicitado em 30/8/2022, às 11:27, pela matrícula C091577, com entrega na agência, conforme registrado no sistema SIOCR (ID 118170 – fls. 11 a 14 – peça 1, p. 10-14 e ID 124936 – peça 65). Esse procedimento se repetiu nas demais contas fraudadas.

III - Compras efetuadas em estabelecimentos localizados na cidade de residência do gerente (Amparo/SP) e região, fora da área de influência da agência de Itatiba.

- 34.3. O relatório conclusivo, nos itens 5.1.17 a 5.1.21 (peça 80, p. 9-11), evidencia que, após a apropriação dos cartões e senhas, foram realizadas compras em série em estabelecimentos localizados em Amparo/SP (cidade de residência do gerente) e região, distantes da área de influência da agência de Itatiba. Por exemplo, no caso do cliente Luis Francisco Chrispim Marin, foram registradas compras em Amparo/SP, Campinas/SP, São Paulo/SP, Guarujá/SP e, principalmente, na cidade de Santos/SP, em datas e horários em que o gerente estava em serviço ou de férias, indicando a atuação de terceiros com os cartões e senhas fornecidos por Ivan. As informações constam dos extratos detalhados do sistema SIATR (ID 120853 - peça 20; ID 122805 – peça 46).

IV - Destinatários dos valores contestados com endereço residencial em Amparo/SP, cidade do gerente, e que se repetem entre as contas, sugerindo ligação entre elas.

- 34.4. O relatório, no item 5.1.28 (peça 80, p. 13), detalha que diversos destinatários dos valores transferidos das contas fraudadas possuem endereço residencial em Amparo/SP, cidade do gerente Ivan Bais Bastos, e aparecem como beneficiários em mais de uma conta fraudada. Por exemplo, Roberto da Silva Brandão, Rodrigo da Silva Brandão e Luciana Sabino da Silva aparecem como destinatários de transferências em diferentes contas, com vínculos familiares e de residência em Amparo/SP, sugerindo ligação direta com o responsável. Os dados foram extraídos do cruzamento de informações do sistema SIATR e dos logs de transferências (ID 122802 – peça 42, ID 125031 – peça 68, ID 122806 – peça 47, ID 122972 – peça 50).

V - Saques realizados na agência de Amparo/SP, onde reside o empregado.

- 34.5. O relatório, nos itens 5.1.9, 5.1.17 e 5.1.23 (peça 80, p. 5-6, 9, 11), aponta que, em diversos casos, os saques em espécie das contas fraudadas foram realizados na agência de Amparo/SP, localidade de residência do gerente Ivan Bais Bastos. Por exemplo, no caso do cliente Antonio Sergio Consolini, foram realizados saques em 15/9/2022 e 16/9/2022 na agência de Amparo/SP, conforme registrado no sistema SIATR (ID 120850 – peça 18, ID 122804 – peça 44). O mesmo padrão se repetiu em outros casos, reforçando o nexo entre a conduta do responsável e a materialização da fraude.
35. A denúncia ressalta que as contas atingidas não eram movimentadas há anos e que os titulares eram, em sua maioria, idosos. O gerente responsável havia deixado a unidade de Itatiba em 4/11/2022, transferindo-se para a Agência Morungaba, e encontrava-se afastado por licença saúde desde 16/12/2022 (peça 1, p. 1-3).
36. O documento apresenta a identificação das contas e dos valores contestados, incluindo (peça 1, p. 3):
- a) Conta de Antonio Sergio Consolini: R\$ 14.000,00;
 - b) Conta de Luis Francisco Chrispim Marin: R\$ 264.287,61;

- c) *Conta de João Otoni da Silva Filho: R\$ 182.722,10.*
37. *Enfim, o relatório conclusivo da Caixa Econômica Federal apontou diversas irregularidades atribuídas a Ivan Bais Bastos, destacando-se:*
- a) *Realização de consultas sistêmicas em contas de clientes, inclusive de agências diversas, em volume desproporcional à sua atividade, com o objetivo de identificar possíveis contas para a perpetração de fraudes (peça 80, p. 2-6);*
- b) *Solicitação de reemissão de cartões de movimentação de contas de clientes, direcionando a entrega para a própria agência, sem autorização ou solicitação dos titulares, o que teria possibilitado o acesso indevido aos cartões e a realização de movimentações não autorizadas (peça 80, p. 5-11);*
- c) *Cadastramento e/ou alteração de senhas e ativação de dispositivos para acesso à Internet Banking, sem a presença ou autorização dos titulares das contas, em descumprimento aos normativos internos que exigem a identificação e a formalização da solicitação pelo cliente (peça 80, p. 5-12);*
- d) *Movimentação das contas dos clientes por meio de saques em caixas eletrônicos, transferências eletrônicas (PIX, TED, TEV) e compras na função débito, apropriando-se dos saldos disponíveis em conta, em benefício próprio e de terceiros, inclusive realizando compras em lojas de grife e elevado padrão em diversas cidades (peça 80, p. 5-14);*
- e) *Em um dos casos, abertura de conta poupança e transferência de saldo de cliente de outro estado da federação sem autorização, além de alteração de endereço cadastral, o que permitiu a movimentação fraudulenta dos recursos (peça 80, p. 14);*
- f) *Utilização de uma rede de pessoas físicas e jurídicas para a transferência dos valores subtraídos das contas dos clientes, com indícios de que parte dos recursos teria retornado ao próprio agente (peça 80, p. 3, 12, 13; peça 47);*
- g) *Direcionamento das condutas especialmente a clientes idosos, com contas sem movimentação recente e saldos elevados, considerados público vulnerável (peça 80, p. 5, 21);*
38. *De acordo com o relatório conclusivo da Caixa Econômica Federal (peça 80, p. 18-20), as condutas atribuídas a Ivan Bais Bastos violaram diversos normativos internos da instituição, quais sejam:*
- a) *AD196v016 – Segurança – Senhas e Identificação Positiva – Contas de Depósito (11/03/2022): Itens 4.1.2 e seguintes: determinam que a alteração de senha deve ser realizada após identificação documental e cadastral do cliente, com recolhimento de assinatura ou impressão digital no formulário próprio (MO37738).*
- b) *OR066v037 a 039 – Acesso Internet Banking Caixa – Senha de Acesso – Cadastramento de Dispositivos (06/07/2022, 22/09/2022, 03/10/2022): Item 3.9.3.3: exige que a ativação de dispositivo para acesso à Internet Banking seja formalizada com identificação do titular e assinatura no formulário MO37233.*
- c) *CO111v132 a 136 – Cartão de Débito Pessoa Física (27/06/2022 a 28/12/2022): Item 4.8.3.1: estabelece que o desbloqueio do cartão de débito deve ser feito mediante identificação do cliente e conferência documental.*
- d) *RH200v011 – Código de Conduta da Caixa (06/04/2022): Anexo I, itens 6.1.1.1 a 6.1.1.1.5: dispõem sobre padrões de ética, honestidade, transparência, responsabilidade e respeito, exigindo conduta compatível com os princípios morais e legais.*
- e) *CO020v109 – Contas de Depósito (20/05/2022): Itens 4.3.7.1 a 4.3.7.3.2.1: regulam o remanejamento de contas entre agências, exigindo solicitação formal do cliente e confirmação da transferência.*

- f) *Regulamento de Pessoal da Caixa – MN RH053 v012 – Anexo I: 9.2.1.2: proíbe valer-se do cargo ou função para tirar proveito pessoal. - 9.2.1.11: proíbe descumprir leis, regulamentos, normas e atos da Administração. - 9.2.1.22: proíbe escriturar voluntariamente com inexatidão documentos e outros papéis ou informá-los incorretamente. - 9.3.1.3: configura justa causa para rescisão do contrato de trabalho por improbidade. - 9.3.1.4: configura justa causa para rescisão do contrato de trabalho por mau procedimento.*
39. ***Enfim, o Conselho Disciplinar Regional de Brasília – Turma 1, em decisão datada de 16/08/2023 (peça 100), aplicou a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa a Ivan Bais Bastos, e a imputação de responsabilidade civil direta ao empregado pelo ressarcimento do valor do prejuízo apurado, da ordem de R\$ 1.004.670,84.***
40. ***Em segunda Instância – Conselho Disciplinar Regional de Brasília – Turma 3, com data de 17/10/2023, o Conselho manteve integralmente a decisão de primeira instância, confirmando a penalidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa e a responsabilização civil direta do empregado pelo valor do prejuízo.***
41. *O prejuízo à Caixa Econômica Federal se consumou a partir do momento em que, após a identificação das movimentações fraudulentas e a formalização das contestações pelos clientes, a instituição reconheceu a ocorrência das fraudes e procedeu ao ressarcimento dos valores subtraídos. Para isso, a Caixa analisou cada contestação, confirmou os indícios de fraude e, por meio de pareceres técnicos e autorizações internas, creditou nas contas dos clientes lesados os valores contestados, acrescidos de juros e correção monetária quando aplicável (peça 80, p. 17-18; peça 1, p. 45-146).*
42. *Os valores ressarcidos foram contabilizados como prejuízo, sendo registrados em eventos específicos de perdas por fraude, como o evento 25258-1 – Romid-Prejuízos com fraude Credenciais Caixa, conforme as determinações das áreas gestoras e os normativos internos de contabilidade. Assim, a Caixa assumiu o prejuízo financeiro decorrente das fraudes, transferindo o débito para o responsável identificado e adotando as medidas administrativas e legais cabíveis para buscar o ressarcimento ao erário (peça 128, p. 13; peça 80, p. 17-18).*
43. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).*
44. *Dessa forma, o responsável Ivan Bais Bastos 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 Grosso no TCU (art. 28 da LINDB)***
45. *Cumprir avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os artigos 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos*

responsáveis.

46. *Acerca da jurisprudência que vem se firmado sobre o tema, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a equiparação conceitual do “erro grosseiro” à “culpa grave”. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-2ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e Acórdãos 957/2019, 1.264/2019 e 1.689/2019, todos do Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*
47. *Quanto ao alcance da expressão “erro grosseiro”, o Ministro Antônio Anastasia defende que o correto seria considerar “o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio” (Acórdão 2.012/2022 – 2ª Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (art. 22 da Lindb).*
48. *No caso em tela, as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, configuram violação não só às regras legais [normativos da Caixa Econômica Federal mencionados no item 8.1.2 desta instrução], mas também a princípios basilares da administração pública [legalidade, moralidade e impessoalidade]. Depreende-se, portanto, que a conduta do responsável se distanciou daquela que seria esperada de um administrador médio, a revelar grave inobservância no dever de cuidado no trato com a coisa pública, num claro exemplo de erro grosseiro a que alude o art. 28 da LINDB (Acórdão 1.689/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; e Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).*

CONCLUSÃO

49. *Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que o responsável Ivan Bais Bastos 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.*
50. *Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, conforme análise já realizada.*
51. *Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável, sugere-se que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*
52. *Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 138.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*
 - e) *considerar revel o responsável Ivan Bais Bastos, 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 Ivan Bais Bastos, 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 Ivan Bais Bastos (CPF: 217.106.678-42):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/3/2023	273.258,21
31/3/2023	14.668,84
5/4/2023	192.687,14
20/4/2023	395.772,75
2/6/2023	128.283,90

Valor atualizado do débito (com juros) em 15/6/2026: R\$ 1.391.837,70.

g) aplicar ao responsável Ivan Bais Bastos, 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 Ivan Bais Bastos 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 de São Paulo/SP, 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 de São Paulo/SP que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.



É o Relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor de Ivan Bais Bastos, em razão de irregularidades identificadas em consulta, emissão de cartões, geração de senhas e ativação de dispositivos em contas de depósito de clientes, com posteriores movimentações fraudulentas mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos, fatos ocorridos no âmbito da Agência Itatiba/SP.

2. O tomador de contas concluiu pela existência de prejuízo no valor original de R\$ 1.004.670,84, imputando responsabilidade a Ivan Bais Bastos, Gerente de Varejo no período de 7/11/2022 a 9/7/2023, na condição de gestor dos recursos.

3. No âmbito do TCU, foi regularmente promovida a citação do responsável, conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais à peça 145. Devidamente notificado, o responsável permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Em instrução do feito, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 146), em preliminar, apontou que não houve o transcurso do prazo quinquenal da prescrição ordinária, e nem tampouco do prazo trienal da prescrição intercorrente, da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.

5. Quanto ao mérito, após discorrer sobre as constatações registradas no relatório conclusivo da Caixa e as condutas associadas ao responsável, a unidade técnica concluiu que as irregularidades consistentes no desfalque de numerário da Caixa Econômica Federal, não justificadas, configuraram violação não só às regras legais (normativos da Caixa Econômica Federal mencionados no item 8.1.2 da instrução), mas também aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

5. Assim, a AudTCE, em pareceres uniformes (peças 146-148), acolhidos pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 149), propôs julgar irregulares as contas do responsável, com condenação em débito e aplicação das sanções de multa e inabilitação para o exercício de cargo ou função na administração pública federal.

6. Apresentado o relato sintético da matéria, declaro minha anuência aos pronunciamentos nos autos, cujos fundamentos adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo de breves destaques.

7. De início, endosso, à luz da Resolução-TCU 344/2022, o exame da unidade técnica que concluiu pela inocorrência da prescrição, seja ordinária ou intercorrente, da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU, conforme termo inicial e eventos processuais interruptivos descritos em detalhes na instrução à peça 146, p. 3-5.

8. Em relação ao mérito, como bem frisou a unidade técnica, o relatório da Caixa aponta diversas irregularidades, com repetição de padrões em todos os casos de contas fraudadas, envolvendo sempre o responsável Ivan Bais Bastos:

37. (...)

a) Realização de consultas sistêmicas em contas de clientes, inclusive de agências diversas, em volume desproporcional à sua atividade, com o objetivo de identificar possíveis contas para a perpetração de fraudes (peça 80, p. 2-6);

b) Solicitação de reemissão de cartões de movimentação de contas de clientes, direcionando a entrega para a própria agência, sem autorização ou solicitação dos titulares, o que teria possibilitado o acesso indevido aos cartões e a realização de movimentações não autorizadas (peça 80, p. 5-11);

c) Cadastramento e/ou alteração de senhas e ativação de dispositivos para acesso à Internet Banking, sem a presença ou autorização dos titulares das contas, em descumprimento aos normativos internos que exigem a identificação e a formalização da solicitação pelo cliente (peça 80, p. 5-12);



- d) Movimentação das contas dos clientes por meio de saques em caixas eletrônicos, transferências eletrônicas (PIX, TED, TEV) e compras na função débito, apropriando-se dos saldos disponíveis em conta, em benefício próprio e de terceiros, inclusive realizando compras em lojas de grife e elevado padrão em diversas cidades (peça 80, p. 5-14);
- e) Em um dos casos, abertura de conta poupança e transferência de saldo de cliente de outro estado da federação sem autorização, além de alteração de endereço cadastral, o que permitiu a movimentação fraudulenta dos recursos (peça 80, p. 14);
- f) Utilização de uma rede de pessoas físicas e jurídicas para a transferência dos valores subtraídos das contas dos clientes, com indícios de que parte dos recursos teria retornado ao próprio agente (peça 80, p. 3, 12, 13; peça 47);
- g) Direcionamento das condutas especialmente a clientes idosos, com contas sem movimentação recente e saldos elevados, considerados público vulnerável (peça 80, p. 5, 21);

9. O tomador de contas registrou que as condutas atribuídas a Ivan Bais Bastos violaram diversos normativos internos da instituição, a exemplo de procedimentos de segurança, de senhas, de ativação de dispositivos, de desbloqueio de cartões, de remanejamento de contas entre agências, além do código de conduta e do regulamento de pessoal.

10. Tendo em vista a revelia do responsável e inexistindo nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, com a imputação do débito apurado e aplicação de multa, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

11. Ademais, diante da gravidade dos fatos, dever ser aplicada a Ivan Bais Bastos 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.

12. Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2053/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.560/2026-4.
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: Ivan Bais Bastos (217.106.678-42).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: 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 Ivan Bais Bastos, em razão de irregularidades identificadas em consultas, emissão de cartões, geração de senhas e ativação de



dispositivos em contas de depósito de clientes, com posterior movimentações fraudulentas mediante saques, transferências eletrônicas, débitos e pagamentos diversos, fatos ocorridos no âmbito da Agência Itatiba/SP.

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

9.1. considerar revel o responsável Ivan Bais Bastos, 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 Ivan Bais Bastos, 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.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
13/3/2023	273.258,21
31/3/2023	14.668,84
5/4/2023	192.687,14
20/4/2023	395.772,75
2/6/2023	128.283,90

9.3. aplicar ao responsável Ivan Bais Bastos, 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\$ 100.000,00, 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 Ivan Bais Bastos 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 de São Paulo, 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 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.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2053-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 014.185/2025-3

Natureza: Monitoramento

Órgão: Comando do Exército

Representação legal: não há

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 1289/2025-TCU-PLENÁRIO. DETERMINAÇÃO AO COMANDO DO EXÉRCITO PARA APRESENTAR PLANO DE AÇÃO COM VISTAS A REGULARIZAR AS OBRAS DO EDIFÍCIO-GARAGEM NO HOSPITAL CENTRAL DO EXÉRCITO. APRESENTAÇÃO DO INSTRUMENTO, COM OS REQUISITOS MÍNIMOS EXIGIDOS. CUMPRIMENTO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução produzida no âmbito da Unidade Especializada em Auditoria de Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), cujas conclusões foram encampadas pelo corpo diretivo (peças 44-46).

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de monitoramento do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia, prolatado nos autos da denúncia, TC 015.769/2020-8, que versa sobre possíveis irregularidades na execução do Contrato 10/2013, firmado entre a Comissão Regional de Obras da 1ª

Região Militar (CRO/I) e a Construtora IPR Ltda., tendo por objeto a construção de edifício-garagem, com heliponto na cobertura, nas instalações do Hospital Central do Exército (HCE), no Rio de Janeiro/RJ, peça 6.

EXAME TÉCNICO

Histórico

2. Em sessão de 11/6/2025, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão 1289/2025, relator Ministro Antônio Anastasia, expedindo as seguintes determinações, peça 6:

9.2. determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 7º, § 3º, I, e § 4º da Resolução TCU 315/2020, c/c art. 1º, da Lei 125/1935, art. 3º, da Lei 13.425/2017, Nota DGST 207/2014 e art. 97, §4º, da Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro nº 16/1992, que, no prazo de 30 dias, apresente plano de ação com as medidas que serão adotadas para a completa regularização da obra do edifício garagem do Hospital Central do Exército, junto à prefeitura do Município do Rio de Janeiro (obtenção do habite-se) e à autoridade aeronáutica competente (homologação do heliponto), o qual deverá conter, no mínimo: as ações a serem tomadas; os responsáveis pelas ações; e os prazos para implementação;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam ao Ministério da Defesa para ciência e avaliação da necessidade de comunicação aos comandos das forças armadas sobre a falha ora identificada a fim de evitar a ocorrência de situações similares em outros casos;

9.4. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) a monitorar o cumprimento do item 9.2 retro, assim como o cumprimento do referido plano de ação.

3. Na sessão de 30/7/2025, o TCU, atendendo pedido do gestor, peça 11, concedeu prazo adicional de sessenta dias para cumprimento da determinação exarada no Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário.

4. Em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, o Comando do Exército encaminhou, por meio do Ofício nº 276-SCC/CCIEEx, de 27/8/2025, o plano de ação elaborado pelo Departamento de Engenharia do Exército (DEC), peça 17:

Plano de Ação do Exército (Cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário)

Deliberação	Ação a ser implementada	Prazo	Responsável
Regularização junto à Prefeitura do Rio de Janeiro	Executar/Acompanhar serviços complementares – TAC – CBMERJ	out/2027	CRO/I, 5º GptE, HCE, Empresa contratada
	Providenciar documentação para pedido de habite-se	out/2027	CRO/I e HCE
	Protocolar solicitação de habite-se	nov/2027	CRO/I
	Analisar e emitir habite-se	fev/2028	Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro
	Acompanhar andamento do pedido de habite-se	fev/2028	CRO/I
Regularização junto à Autoridade Aeronáutica	Elaborar projeto básico para licitação de serviços complementares do heliponto	Executado	CRO/I
	Analisar projeto	set/2025	5º GptE

	<i>básico para licitação</i>		
	<i>Contratar serviços complementares do heliponto e consultoria</i>	<i>dez/2025</i>	<i>CRO/I</i>
	<i>Executar serviços complementares do heliponto</i>	<i>ago/2027</i>	<i>Definido após contratação</i>
	<i>Acompanhar execução dos serviços complementares</i>	<i>ago/2027</i>	<i>CRO/I</i>
	<i>Capacitar equipe da CRO/I para homologação (apoio Decea)</i>	<i>Executado</i>	<i>Decea</i>
	<i>Elaborar documentação para homologação junto ao Decea</i>	<i>nov/2025</i>	<i>CRO/I</i>
	<i>Solicitar homologação do heliponto junto ao Decea</i>	<i>dez/2025</i>	<i>CRO/I</i>
	<i>Analisar solicitação de homologação</i>	<i>ago/2027</i>	<i>Decea</i>
	<i>Acompanhar andamento do pedido de homologação</i>	<i>ago/2027</i>	<i>CRO/I</i>
	<i>Homologar heliponto</i>	<i>set/2027</i>	<i>Decea</i>

5. O plano de ação para regularização do heliponto contempla dezesseis medidas, três das quais já tinham sido executadas. Contudo, a execução integral enfrenta riscos devido ao longo cronograma (2025-2028) e à dependência de órgãos externos (CBM/RJ e Decea), cujas entregas críticas estão previstas apenas para 2027 e 2028. O Exército encaminhou o plano de ação atualizado à peça 25.

6. No que tange à ação Executar/Acompanhar serviços complementares (TAC-CBM/RJ), do plano de ação, o órgão firmou Termo de Ajustamento de Conduta no qual consta o detalhamento de um cronograma de 29 exigências ou medidas de segurança a serem cumpridas pelo HCE entre 22/7/2022 a 1º/10/2027, ou seja, mais de cinco anos de prazo, abaixo reproduzido, peça 3, p. 14:

PLANO DE AÇÃO - TAC			
	<i>Exigência/Medida</i>	<i>Início</i>	<i>Conclusão</i>
1	<i>Solicitação - TAC</i>	<i>29/07/2022</i>	<i>06/02/2023</i>
2	<i>MANUTENÇÃO DO SISTEMA PREVENTIVO MÓVEL E FIXO – ART nº 2020220266973 - Ten Súrria Iorane - Eng Civil/ Eng Segurança - CBMERJ</i>	<i>10/03/2023</i>	<i>09/04/2023</i>
3	<i>MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE SINALIZAÇÃO DE SEGURANÇA – ART nº 2020220266973 - Ten Súrria Iorane - Eng Civil/ Eng Segurança - CBMERJ</i>	<i>10/03/2023</i>	<i>09/04/2023</i>
4	<i>INSTALAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA – ART nº 2020220266973</i>	<i>10/03/2023</i>	<i>09/04/2023</i>
5	<i>ELABORAÇÃO DE PROJETO BÁSICO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO – ART</i>	<i>06/02/2023</i>	<i>07/04/2023</i>

	nº 2020220169465		
6	DISPONIBILIDADE DA BRIGADA DE INCÊNDIO	29/07/2022	01/10/2027
7	SOLICITAÇÃO DO LAUDO DE EXIGÊNCIAS	07/04/2023	06/07/2023
8	RECEBIMENTO DO LAUDO DE EXIGÊNCIAS	06/07/2023	05/08/2023
9	ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO POR EXTINTORES DE INCÊNDIO COM RECARGA CONFORME LE	05/08/2023	04/09/2023
10	ADEQUAÇÃO DA REDE DE HIDRANTES EXISTENTE CONFORME LE	05/08/2023	03/12/2023
11	TESTE DE ESTANQUEIDADE REDE SPKA EXISTENTE CONFORME LE	03/12/2023	23/12/2023
12	OBRA DAS ESCADAS ENCLAUSURADAS CONFORME LE	07/10/2023	04/02/2024
13	ADEQUAÇÃO DAS SAÍDAS DE EMERGÊNCIA CONFORME LE	09/02/2024	08/06/2024
14	ADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS ELÉTRICOS CONFORME LE	13/06/2024	21/09/2024
15	ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA CONFORME LE	26/09/2024	04/01/2025
16	ADEQUAÇÃO DA SINALIZAÇÃO DE SEGURANÇA CONFORME LE	09/01/2025	19/04/2025
17	ADEQUAÇÃO DOS SISTEMAS DE HIDRANTES CONFORME LE	14/05/2025	22/08/2025
18	OBRA DOS CHUVEIROS AUTOMÁTICOS CONFORME LE	07/08/2025	15/11/2025
19	OBRA CMI CONFORME LE	11/10/2025	19/01/2025
20	BOMBAS CENTRÍFUGAS CONFORME LE	06/01/2026	16/04/2026
21	ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE ALARME DE INCÊNDIO – HIDRANTES	03/04/2026	12/07/2026
22	MANUTENÇÃO DE ELEVADORES E CONTRATO DE MANUTENÇÃO ANUAL – EXISTENTE E EM VALIDADE	29/06/2026	07/10/2026
23	PLANO DE EMERGÊNCIA - REVISÃO	24/09/2026	02/01/2027
24	ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE GERADOR	20/12/2026	30/03/2027
25	ADEQUAÇÃO DO HIDRANTE URBANO CONFORME LE	17/03/2027	25/06/2027
26	REVITALIZAÇÃO DO ACESSO DE VIATURAS EM EDIFICAÇÕES CONFORME LE	16/05/2027	24/08/2027
27	CONTROLE DE MATERIAIS DE ACABAMENTO E REVESTIMENTOS	11/08/2027	30/09/2027
28	SOLICITAÇÃO DO CERTIFICADO DE APROVAÇÃO	11/08/2027	30/09/2027
29	RECEBIMENTO DO CERTIFICADO DE APROVAÇÃO (CA OU CAA)	01/09/2027	01/10/2027

7. Em suma, o plano de ação apresentado pelo Comando do Exército atende a determinação exarada no subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário. No entanto, ele revela riscos relevantes à sua execução, decorrentes do extenso horizonte temporal (2025 a 2028) e da dependência de órgãos externos (CBM/RJ e Decea), além de multa pelo seu descumprimento e a consequente interdição do hospital, peça 18.

8. A regularização junto à Prefeitura do Rio de Janeiro, condicionada à emissão do habite-se, possui conclusão estimada para fevereiro de 2028. Por sua vez, a homologação do heliponto, sob responsabilidade do Decea, tem previsão para setembro de 2027, peça 25.

9. Nesse contexto, a instrução pretérita concluiu pela necessidade de acompanhamento da implementação do plano de ação, considerando que a matéria envolve, primordialmente, a proteção da vida humana e do patrimônio público, além de riscos potenciais ao erário e à continuidade de serviços públicos essenciais na área da saúde, peça 18.

10. Em razão disso, fez-se necessária a realização de diligência junto ao Comando do Exército para obter informações e documentos sobre as medidas efetivamente adotadas, tanto no

âmbito do plano de ação apresentado quanto daquelas previstas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro.

11. Assim, diligenciou-se o Comando do Exército para que encaminhasse, peças 18-20:
 - a) situação atualizada do plano de ação elaborado em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário;
 - b) situação atualizada do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) formalizado junto ao Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro (CBM/RJ) com vistas à regularização da obra do edifício garagem do Hospital Central do Exército;
 - c) quanto às medidas com prazo de vencimento ocorridos, tanto no TAC quanto no plano de ação, esclarecer se elas já foram executadas; e
 - d) apresentar documentos que subsidiaram as respostas encaminhadas.

Manifestação do jurisdicionado, peças 23-42

12. O Comando do Exército manifestou-se por meio do Ofício nº 8-AEsp/DEC, de 28/1/2026. Em síntese, o órgão reporta a situação atualizada do plano de ação elaborado em cumprimento à determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário; e a situação atualizada do Termo de Ajustamento de Conduta formalizado junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, com vistas à regularização da obra do edifício-garagem do Hospital Central do Exército, peças 23-42.

Análise

Quanto às medidas do Plano de Ação do Exército

13. O plano de ação elaborado pelo Departamento de Engenharia do Exército é composto por dezesseis medidas no total. No que diz respeito às ações com prazos já vencidos, especificamente aquelas programadas para o ano de 2025, a documentação comprova que elas já foram executadas, peças 24 e 25.

14. Trata-se de três medidas específicas, todas voltadas para a regularização junto à Autoridade Aeronáutica (Decea), que já foram devidamente cumpridas: elaboração do projeto básico para a licitação dos serviços complementares do heliponto; análise e aprovação desse projeto básico para a licitação; e capacitação da equipe da Comissão Regional de Obras (CRO/I) no processo para a homologação do heliponto, com o apoio do Deca, peças 25 e 29.

15. Sobre contratação de obras de prevenção a incêndio, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 23/2025 com a Construtora JWA LTDA, no valor de R\$ 1.710.466,65, cujo objeto é exatamente a reforma do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico do edifício garagem, peça 30. A Ordem de Execução de Serviço nº 24/2025 já foi emitida, autorizando o início dos trabalhos em 19/1/2026, peça 32. O orçamento detalhado da obra prevê adequações em extintores, hidrantes, iluminação de emergência, portas corta-fogo e alarmes, peça 27.

16. Para a regularização do heliponto, o Exército tem realizado reuniões com o Deca para viabilizar sua homologação, peças 33-34. Também foi emitida a Anotação de Responsabilidade Técnica para o levantamento topográfico e elaboração do plano básico da zona de proteção do heliponto, cujo mapa já foi elaborado, peças 35-36.

17. Para o status atualizado do processo de homologação do heliponto junto ao Deca, incluindo eventuais respostas às solicitações de análise técnica enviadas, o órgão encaminhou e-mail de envio de documentos visando o início do processo de homologação do heliponto, peças 24 e 37.

18. Quanto à capacitação de pessoal para atender às exigências de brigada de incêndio, foi homologado o Pregão 90054/2025, contratando a empresa Waterservice Projetos Instalações e Serviços Ltda. para o treinamento de brigadistas, peça 42.

19. Finalmente, a respeito da manutenção de equipamentos, o hospital comprovou a contratação de empresa especializada, Smart Kon Elevadores Ltda., para a manutenção preventiva e corretiva dos elevadores, conforme o Contrato nº 15/2025, peça 41.

Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o CBM/RJ, peça 26

20. No que tange ao TAC/CBM/RJ, a unidade jurisdicionada apresenta evidências

demonstrando que algumas das medidas com prazos antigos foram executadas, enquanto outras foram englobadas em um novo contrato e ainda estão pendentes, peça 26.

Medidas do TAC já executadas

21. *A documentação atualizada comprova a execução das seguintes exigências que possuíam prazos anteriores que foram executadas:*

i) teste de estanqueidade: o teste na rede de chuveiros automáticos (SPK) e hidrantes foi realizado, peças 24, 26, 27 e 39;

ii) iluminação e sinalização: foi realizada a instalação do sistema de iluminação de emergência, bem como a pintura de sinalização de solo para equipamentos de combate a incêndio e a instalação de placas fotoluminescentes, peças 24, 26, 27 e 40;

iii) elevadores: a manutenção dos elevadores e o contrato de manutenção anual encontram-se atualizados e vigentes, peças 24, 26 e 41;

iv) brigada de incêndio: foi homologada a contratação de um curso de capacitação e treinamento para a disponibilidade dos brigadistas, peças 24 e 42; e

v) laudo de exigências: a solicitação e o recebimento do Laudo de Exigências junto ao Corpo de Bombeiros foram concluídos, tendo o laudo sido emitido em 29/8/2023, peças 24 e 38.

Medidas do TAC com prazos vencidos e não executadas - repactuadas

22. *Diversas outras exigências do TAC que deveriam ter sido concluídas entre 2023 e 2025 não foram executadas nos prazos originais. Para sanar essa pendência, o Exército incluiu a execução de todos esses serviços atrasados no escopo do novo Contrato Administrativo nº 23/2025, peças 26, 27 e 30.*

23. *Isso significa que medidas como a adequação da rede de hidrantes, obra das escadas enclausuradas, adequação das saídas de emergência, adequação dos sistemas elétricos, obra dos chuveiros automáticos e adequação do sistema de alarme, que já deveriam estar prontas, receberam uma nova data de início e conclusão. Elas começaram a ser executadas a partir da Ordem de Execução de Serviço nº 24/2025, emitida em 12/1/2026 e possuem um novo prazo de conclusão estimado para 6/5/2027, peças 26, 27 e 32.*

24. *Em resumo, as medidas do plano de ação vencidas foram cumpridas. Já no TAC, uma parte das medidas atrasadas foi executada e comprovada, enquanto a maior parte das exigências estruturais atrasadas foi transferida para um novo contrato de obras, estando, portanto, pendentes de execução física até o ano de 2028.*

CONCLUSÃO

25. *O plano de ação apresentado pelo Comando do Exército atende formalmente à determinação do subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, havendo evidências de cumprimento das medidas com prazos já vencidos no referido plano.*

26. *Logo, tendo em vista que órgão elaborou o plano de ação com vistas a dar andamento à obra do HCE/RJ, como determinado pelo Tribunal, sugere-se considerar cumprido o subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário.*

27. *Quanto ao TAC firmado com o CBM/RJ, verifica-se que houve execução parcial das obrigações, com repactuação das medidas estruturais pendentes no âmbito de novo contrato, o que transfere para período posterior a materialização de parcela relevante das ações. Persistem, contudo, riscos associados ao longo horizonte de execução, à dependência de órgãos externos e à efetiva conclusão das medidas, circunstâncias que justificam a continuidade do monitoramento pelo Tribunal.*

28. *Apesar das medidas adotadas pelo órgão para regularizar a obra do HCE/RJ, o longo prazo de execução, a relevância dos serviços e os riscos de descumprimento contratual exigem atenção. Eventuais falhas podem trazer repercussões financeiras para a União e até paralisar o atendimento hospitalar devido a uma interdição pelos CBM/RJ. Assim, necessário que este Tribunal continue o monitoramento do cumprimento do plano de ação e do TAC, conforme determinação contida no item 9.4 do acórdão em monitoramento, em momento oportuno, quando etapas relevantes do plano de ação e do TAC estiverem com prazo de implementação expirados.*



29. *Nesse sentido, considerando que o plano de ação elaborado pelo Exército possui providências que se estendem até fevereiro de 2028, propõe-se sobrestar o presente processo, com base no art. 157 do Regimento Interno do TCU, até julho de 2027, quando se sugere a realização de nova ação de monitoramento para verificar as medidas adotadas em cumprimento às etapas já executadas.*

30. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração, propondo-se:*

a) **considerar** cumprida a determinação constante do subitem 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário; e

b) **sobrestar**, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU, este processo até julho de 2027, retomando-se o monitoramento após o cumprimento de etapas já executadas do plano de ação e do Termo de Ajustamento de Conduta formalizado pelo Comando do Exército junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.” (grifos conforme original)

É o Relatório.

VOTO

Consoante assentado no Relatório precedente, trata-se de monitoramento do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria, proferido na denúncia TC 015.769/2020-8, a qual versou sobre possíveis irregularidades na execução do Contrato 10/2013, firmado entre a Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (CRO/1) e a Construtora IPR Ltda., tendo por objeto a construção de edifício-garagem, com heliponto na cobertura, nas instalações do Hospital Central do Exército (HCE), no Município do Rio de Janeiro (RJ).

2. A deliberação originária identificou a necessidade de regularização da obra em referência junto à prefeitura do Município do Rio de Janeiro (obtenção do habite-se) e à autoridade aeronáutica competente (homologação do heliponto), tendo sido assinalada determinação ao Comando do Exército para apresentação de plano de ação com as medidas a serem adotadas para o completo saneamento da construção, contendo, no mínimo, as ações, os responsáveis e os prazos para implementação (item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário).
3. Autuou-se o presente processo de monitoramento, em cujos autos a AudDefesa promoveu diligências ao Comando do Exército, tendo obtido como resposta a apresentação do plano de ação conforme determinara a deliberação ora monitorada.
4. Ao analisar o plano de ação e demais documentos, a unidade técnica propôs considerar cumprida a determinação e sobrestar o processo “até julho de 2027, retomando-se o monitoramento após o cumprimento de etapas já executadas do plano de ação e do Termo de Ajustamento de Conduta formalizado pelo Comando do Exército junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro”.
5. Acolho, na essência, as conclusões e propostas quanto ao mérito do monitoramento, pois, de fato, a apresentação do plano de ação e o início de sua implementação evidenciam o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário.
6. Quanto à proposta para sobrestar o feito, a unidade a fundamentou no fato de que constam do plano de ação a integral implementação de medidas apenas em 2027 e 2028 bem como a adoção de medidas dependentes de órgãos externos ao Comando do Exército (Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro e BM/RJ e Departamento de Controle do Espaço Aéreo).
7. Seria necessário, portanto, no seu sentir, o sobrestamento do processo dada a incerteza na completa concretização das medidas apontadas no plano de ação, de modo a viabilizar uma nova rodada de monitoramento.
8. Entendo, contudo, que o sobrestamento não se afigura como condição necessária para a realização de futuros monitoramentos, bastando que a unidade técnica, em períodos razoáveis,



verifique a adoção ou não das medidas pendentes do plano de ação, adotando a instauração do processo respectivo e demais medidas pertinentes.

9. Dessarte, restando cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, VOTO no sentido de que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2054/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.185/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis:
- 3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
4. Órgão: Comando do Exército.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário, que expediu determinação ao Comando do Exército,

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 cumprida a determinação do item 9.2 do Acórdão 1289/2025-TCU-Plenário;
- 9.2. autorizar o prosseguimento do monitoramento;
- 9.3. comunicar a prolação deste Acórdão ao Comando do Exército; e
- 9.4. arquivar o processo com base no art. 169, inciso V, do RITCU.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2054-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 014.476/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS

Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07);
Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TCE. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO E FUNÇÃO COMISSIONADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão de irregularidades na concessão de benefício previdenciário (peça 68).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a instrução à peça 98, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade (peças 99-100).

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, em razão da habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/159.006.181-8, de titularidade da segurada Mércia Meirelly de Carvalho dos Santos, inicialmente.

HISTÓRICO

2. Em 16/9/2024, o dirigente do INSS autorizou a instauração da TCE (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1969/2024.

3. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 67), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.

4. A ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição funcional e acesso aos sistemas informatizados do INSS, inseriu dados falsos no Cadastro Nacional de Informações

Sociais (CNIS) para criar pessoas fictícias e viabilizar a concessão indevida do benefício de pensão por morte NB 21/159.006.181-8. Para tanto, utilizou-se de senhas de outros servidores, sem autorização, e cadastrou informações inverídicas, como certidões de óbito falsas, endereços genéricos e dados de representantes legais sem qualificação válida. A intermediária Adeobiane Maria de Carvalho, em conluio, forneceu seus documentos e realizou saques dos valores, repassando-os à ex-servidora do INSS, recebendo “gratificações” em troca (peça 68, p. 9-12).

5. É importante ressaltar que se verificou a existência da Ação Penal 259-42.2019.4.01.3305 – Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19 e 78), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. No contexto da mencionada ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra as responsáveis, Silvana Rodrigues Ribeiro, pela prática dos crimes previstos no art. 313-A do Código Penal (inserção de dados falsos em sistema de informações), c/c art. 62, inciso I, na forma do art. 69 (concurso material), e Adeobiane Maria de Carvalho, pela prática dos crimes previstos no art. 313-A do Código Penal c/c art. 29, na forma do art. 69 (peças 19, p. 19, e 78).

6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da suposta beneficiária Mércia Meirelly de Carvalho dos Santos, razão pela qual não foi incluída como responsável nesta TCE. Conforme jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a responsabilização de beneficiários em processos de contas exige a existência de evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades. No caso em análise, não há nos autos elementos que indiquem que a beneficiária tenha concorrido para a fraude ou que tenha agido em conluio com Silvana Rodrigues Ribeiro ou Adeobiane Maria de Carvalho, limitando-se sua condição à de titular formal do benefício, sem indícios de ciência ou anuência quanto à ilicitude dos atos praticados (peça 68, p. 11).

7. As responsáveis arroladas na fase interna foram devidamente comunicadas e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a TCE.

8. No relatório da TCE (peça 68), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 53.697,00, imputando responsabilidade a Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestora dos recursos, e Adeobiane Maria de Carvalho, na condição de intermediária.

9. Em 14/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 72), 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 73 e 74).

10. Em 1º/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 75).

11. Na instrução inicial (peça 80), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

11.1. **Irregularidade:** habilitação, concessão e atualização irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, sem a devida comprovação do direito ao benefício, por meio da utilização de dados falsos, documentos inidôneos e manipulação de informações cadastrais, com o objetivo de viabilizar pagamentos indevidos a terceiros, causando dano ao erário.

11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 8, 10, 17, 18, 19, 32, 39, 40, 41, 59 e 61.

11.1.2. Normas infringidas: art. 11, inciso VII c/c arts. 39, inciso I, e 25, inciso II, da Lei 8.213/1991.

11.2. Débitos relacionados às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/2/2012	622,00
25/4/2014	0,30
28/10/2013	0,30
25/3/2013	678,00
26/6/2012	622,00
27/11/2012	0,50
25/6/2013	678,00
25/11/2013	678,00
25/2/2014	724,00
24/5/2013	678,00
25/9/2013	678,00
25/7/2012	622,00
28/1/2014	0,30
24/12/2013	0,30
25/4/2013	0,30
26/7/2013	0,30
26/7/2013	678,00
24/4/2012	622,00
25/6/2013	0,30
25/5/2012	622,00
25/4/2013	678,00
27/11/2012	622,00
29/1/2013	678,00
25/3/2014	724,00
26/8/2013	0,30
25/11/2013	339,00
27/8/2012	311,00
27/5/2014	724,00
24/12/2013	678,00
21/12/2012	622,00
28/2/2012	2.251,66
27/8/2012	622,00
29/3/2012	622,00
24/9/2012	622,00
26/8/2013	678,00
22/2/2013	678,00
28/2/2012	0,50
26/8/2013	339,00
27/5/2014	0,30
28/1/2014	724,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
25/4/2014	724,00
25/2/2014	0,30
27/11/2012	311,00
26/6/2012	0,50
25/5/2012	0,50
25/3/2014	0,30
28/10/2013	678,00
25/7/2012	0,50
29/1/2013	0,50
28/2/2012	27.517,00
28/2/2012	4.019,84
25/3/2013	0,30
24/5/2013	0,30
25/11/2013	0,50
22/2/2013	0,30
25/9/2013	0,30
24/9/2012	0,50
24/4/2012	0,50
27/8/2012	0,50
25/10/2012	622,00
21/12/2012	0,50
25/10/2012	0,50

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

11.2.2. **Responsável:** Adeobiane Maria de Carvalho.

11.2.2.1. **Conduta:** atuar como intermediária em esquema fraudulento em conluio com a ex-servidora do INSS, fornecendo seus próprios dados pessoais e de terceiros para viabilizar a concessão irregular do benefício de pensão por morte NB 21/159.006.181-8. A responsável realizou os saques dos valores recebidos em decorrência do benefício concedido de forma fraudulenta e repassou parte dos recursos à ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, recebendo “gratificações” em troca.

11.2.2.2. Nexo de causalidade: a atuação da responsável foi essencial para a materialização do dano ao erário, pois, ao intermediar o recebimento dos valores e repassá-los à ex-servidora do INSS, viabilizou o saque dos recursos provenientes do benefício concedido de forma fraudulenta.

11.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificados nos autos. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, pois participou ativamente do esquema, beneficiou-se financeiramente e seguiu orientações para ocultar a fraude durante a apuração administrativa, inclusive apresentando versão fictícia dos fatos, conforme manuscrito de orientação elaborado pela ex-servidora. Era exigível conduta diversa, qual seja, abster-se de participar de fraude contra a Previdência Social e de apresentar informações inverídicas.

11.2.3. **Responsável:** Silvana Rodrigues Ribeiro.

11.2.3.1. **Conduta:** habilitar, conceder e atualizar irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação do atendimento das condições legais para a concessão, utilizando-se de dados falsos inseridos nos sistemas do INSS, inclusive mediante uso



indevido de senhas de outros servidores, e aceitação de documentação inidônea. A responsável também orientou e cooptou terceiros para atuarem como representantes legais de beneficiários fictícios, viabilizando o saque dos valores e a ocultação da fraude.

11.2.3.2. Nexó de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário, aliada à inserção de dados falsos e à aceitação de documentação inidônea, permitiu o recebimento de benefício fraudulento, resultando em dano ao erário. A conduta da responsável foi determinante para a ocorrência do prejuízo, pois foi ela quem operacionalizou a fraude nos sistemas do INSS e coordenou a atuação dos intermediários.

11.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificados nos autos. É razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para inserir dados falsos, manipular informações cadastrais e orientar terceiros a praticar atos fraudulentos. Era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário.

12. Encaminhamento: citação.

13. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 81), foi efetuada citação das responsáveis, nos moldes adiante:

a) Silvana Rodrigues Ribeiro - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 0285/2026 – Sproc (peça 87)

Data da Expedição: 16/1/2026

Data da Ciência: **26/1/2026** (peça 91)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 82).

Fim do prazo para a defesa: 10/2/2026

Comunicação: Ofício 0286/2026 – Sproc (peça 88)

Data da Expedição: 16/1/2026

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peças 97 e 95)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 82).

Comunicação: Ofício 0287/2026 – Sproc (peça 89)

Data da Expedição: 16/1/2026

Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 93)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 82).

b) Adeobiane Maria de Carvalho - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 0288/2026 – Sproc (peça 84)

Data da Expedição: 16/1/2026

Data da Ciência: **27/1/2026** (peça 90)

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: 11/2/2026

Comunicação: Ofício 0289/2026 – Sproc (peça 85)

Data da Expedição: 16/1/2026



Data da Ciência: **não houve** (Ausente) (peça 94)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 83).

Comunicação: Ofício 0290/2026 – Seproc (peça 86)

Data da Expedição: 16/1/2026

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 92)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 83).

14. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 96), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

15. Transcorrido o prazo regimental, as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho permaneceram silentes, devendo ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

16. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável Silvana Rodrigues Ribeiro pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu 27/5/2014 (peça 38, p. 8), e essa responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

16.1. Silvana Rodrigues Ribeiro, por meio da notificação acostada à peça 4, recebida em 8/4/2019, conforme comprovante de recebimento (peça 4, p. 2).

17. Em relação à responsável Adeobiane Maria de Carvalho, verifica-se que transcorreram mais de dez anos desde o fato gerador, sem que ela tenha sido notificada pela autoridade administrativa federal competente, conforme disposto nos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024. O fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 27/5/2014, e essa responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, conforme descrito abaixo:

17.1. Adeobiane Maria de Carvalho, por meio de edital publicado no Diário Oficial da União de 31/10/2024 (peça 47).

17.2. No entanto, ao longo dos anos, Adeobiane Maria de Carvalho teve plena ciência das apurações em curso acerca de sua conduta, tendo sido ouvida tanto no âmbito do processo administrativo disciplinar do INSS quanto no inquérito policial, ocasiões em que lhe foi oportunizada a apresentação de defesa e a produção de provas que entendeu cabíveis para eventualmente legitimar suas ações (peça 8, p. 16 e 20; peça 68, p. 9-13). Dessa forma, não há indício de cerceamento de defesa ou de violação ao contraditório que inviabilize a citação da responsável nesta fase processual. Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.166/2025-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes:

O transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é, por si só, razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, com indicação da dificuldade concreta que implicou o prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.

Valor de Constituição da TCE

18. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R\$ 103.818,68, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com os débitos 1987/2024, 1990/2024, 1995/2024, 1996/2024, 1998/2024, 1991/2024, 1967/2024, 1968/2024, 1970/2024, 1972/2024, 1977/2024, 1986/2024, 1989/2024, 1984/2024, 1993/2024, 1966/2024, 1983/2024, 1978/2024, 1979/2024, 1980/2024, 1981/2024, 1985/2024, 1974/2024, 1971/2024, 1975/2024, 1992/2024, 1994/2024 e 1976/2024, da mesma responsável cuja soma

ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

19. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do 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.

20. 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-2ª Câmara (Rel. 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.

21. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-2ª Câmara (Rel. 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.

22. 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 Supremo Tribunal Federal (STF) e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 06/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, 1980/2025-2ª Câmara, Rel. Min. Substituto Marcos Bemquerer).

23. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução TCU 344/2022	Efeito
	27/5/2014	Data da concessão do último débito irregular (peças 38, p. 8, e 67)	Art. 4º, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	29/7/2014	Relatório de Informações [Relinfo] 94/REAPE-BA/APEGR/SE/MPS (peça 15, p. 2-26)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição ordinária; marco inicial da prescrição intercorrente
2	30/1/2017	Gerência Executiva em Juazeiro/BA encaminhou o Relinfo 94/2014, entre outros, para a Corregedoria Regional do INSS em Salvador, para providências (peça 55, p. 2, item 6.1.1.1, e peça 68, p. 2, item 6.1.1.1)	art. 8º, § 1º	interrupção da prescrição intercorrente
3	8/4/2019	Notificação da responsável Silvana Rodrigues Ribeiro e comprovante de recebimento (peça 4)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição intercorrente
4	20/9/2021	Auto de Qualificação e Interrogatório de Silvana Rodrigues Ribeiro no PAD (peça 5)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente

Evento	Data	Documento	Resolução TCU 344/2022	Efeito
5	23/8/2022	Relatório Final do PAD 35013.001821/2018- 36 (peça 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente
6	24/1/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 68)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente

24. 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 cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.**

25. É importante ressaltar que, ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 259-42.2019.4.01.3305 – Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19 e 78), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”.

26. No contexto da mencionada ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra as responsáveis, Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, pela prática do crime previsto no art. 313-A do Código Penal - inserção de dados falsos em sistema de informações (peças 19, p. 19, e 78). Considerando a pena máxima desse crime, que é de doze anos de reclusão, o prazo prescricional aplicável às responsáveis no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

27. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição ordinária, tampouco a prescrição intercorrente, a partir de 27/5/2014.

28. 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

29. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com as mesmas responsáveis:

Responsável	Processo
Silvana Rodrigues Ribeiro	014.489/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1987/2024)"]
	015.914/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1978/2024)"]
	010.956/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1982/2024)"]
	014.490/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1989/2024)"]

Responsável	Processo
	010.955/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1973/2024)"] 014.487/2025-0 [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, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1985/2024)"] 014.488/2025-6 [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, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1986/2024)"] 016.019/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1980/2024)"] 014.921/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1968/2024)"] 014.922/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1991/2024)"] 014.478/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1981/2024)"] 014.477/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1970/2024)"] 014.479/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1983/2024)"] 014.813/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1979/2024)"] 014.812/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1977/2024)"] 014.814/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1990/2024)"] 014.808/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1967/2024)"] 014.807/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte e aposentadoria por idade. (nº da TCE no sistema: 1966/2024)"] 014.941/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 1994/2024)"] 014.512/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1971/2024)"] 018.299/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 608/2022)"] 014.924/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1993/2024)"] 014.923/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios com inserção de dados fictícios no CNIS. (nº da TCE no sistema: 1992/2024)"] 015.870/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1974/2024)"] 014.943/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1998/2024)"] 014.942/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1996/2024)"] 014.925/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1995/2024)"] 014.810/2025-5 [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, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1975/2024)"] 014.811/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1976/2024)"] 014.480/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1984/2024)"]
Adeobiane Maria de Carvalho	015.914/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1978/2024)"] 010.955/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1973/2024)"] 014.478/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1981/2024)"] 014.477/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos,



Responsável	Processo
	Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1970/2024)"

30. A TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia

31. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo STF, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário.

32. No caso concreto, os ofícios citatórios destinados às responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho foram encaminhados para os endereços identificados a partir de pesquisas realizadas pelo TCU em bases de dados públicas, incluindo a Receita Federal, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), bem como nas bases de dados do próprio TCU (peças 82-83). A efetivação das tentativas de citação e a ciência das responsáveis restaram comprovadas nos autos, conforme detalhamento a seguir:

32.1. Silvana Rodrigues Ribeiro: o ofício citatório 0285/2026-TCU/Seproc foi encaminhado para o endereço informado no Renach (peça 82). A entrega do ofício foi registrada por meio de Aviso de Recebimento (AR), com assinatura do recebedor e data de entrega em 26/1/2026 (peças 87 e 91).

32.2. Adeobiane Maria de Carvalho: o ofício citatório 0288/2026-TCU/Seproc foi encaminhado para o endereço informado à Receita Federal (peça 83). A entrega do ofício foi registrada por meio de AR, com assinatura do recebedor e data de entrega em 27/1/2026 (peças 84 e 90).

33. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

34. Ao não apresentar sua defesa, as 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”.

35. Embora as responsáveis não tenham apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação das responsáveis em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 80) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

35.1. As responsáveis foram chamadas a se defender das seguintes irregularidades: concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/159.006.181-8, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social. Conforme apurado, a ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição funcional e acesso aos sistemas informatizados do INSS, teria inserido dados falsos no CNIS, criado pessoas fictícias, utilizado senhas de outros servidores sem autorização e manipulado informações cadastrais, inclusive representantes legais, para viabilizar a concessão indevida do benefício. A beneficiária/intermediária Adeobiane Maria de



Carvalho, por sua vez, teria fornecido seus documentos, realizado saques dos valores e repassando-os à ex-servidora, recebendo “gratificações” em troca (peça 68, p. 9-12; peça 80, p. 7-9).

36. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta das 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).

37. Dessa forma, as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho devem ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-as solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

38. Cumpre avaliar, por fim, a caracterização do dolo ou erro grosseiro, no caso concreto, tendo em vista a diretriz constante do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro - Lindb) acerca da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Desde a entrada em vigor da Lei 13.655/2018 (que inseriu os arts. 20 a 30 ao texto da Lindb), essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis.

39. No caso em tela, a habilitação, concessão e atualização irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, sem a devida comprovação do direito ao benefício, por meio da utilização de dados falsos, documentos inidôneos e manipulação de informações cadastrais, com o objetivo de viabilizar pagamentos indevidos a terceiros, causando dano ao erário, constitui ilícito de alta gravidade, praticado mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

40. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Instadas a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé das responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

41. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

42. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé das 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.

43. 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 79.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;



b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Adeobiane Maria de Carvalho, em solidariedade com Silvana Rodrigues Ribeiro:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/2/2012	622,00
25/4/2014	0,30
28/10/2013	0,30
25/3/2013	678,00
26/6/2012	622,00
27/11/2012	0,50
25/6/2013	678,00
25/11/2013	678,00
25/2/2014	724,00
24/5/2013	678,00
25/9/2013	678,00
25/7/2012	622,00
28/1/2014	0,30
24/12/2013	0,30
25/4/2013	0,30
26/7/2013	0,30
26/7/2013	678,00
24/4/2012	622,00
25/6/2013	0,30
25/5/2012	622,00
25/4/2013	678,00
27/11/2012	622,00
29/1/2013	678,00
25/3/2014	724,00
26/8/2013	0,30
25/11/2013	339,00
27/8/2012	311,00
27/5/2014	724,00
24/12/2013	678,00
21/12/2012	622,00
28/2/2012	2.251,66
27/8/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
29/3/2012	622,00
24/9/2012	622,00
26/8/2013	678,00
22/2/2013	678,00
28/2/2012	0,50
26/8/2013	339,00
27/5/2014	0,30
28/1/2014	724,00
25/4/2014	724,00
25/2/2014	0,30
27/11/2012	311,00
26/6/2012	0,50
25/5/2012	0,50
25/3/2014	0,30
28/10/2013	678,00
25/7/2012	0,50
29/1/2013	0,50
28/2/2012	27.517,00
28/2/2012	4.019,84
25/3/2013	0,30
24/5/2013	0,30
25/11/2013	0,50
22/2/2013	0,30
25/9/2013	0,30
24/9/2012	0,50
24/4/2012	0,50
27/8/2012	0,50
25/10/2012	622,00
21/12/2012	0,50
25/10/2012	0,50

Valor atualizado do débito (com juros) em 22/6/2026: R\$ 123.628,04.

c) aplicar individualmente às responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, 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;

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 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até



36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando as 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;

f) considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, com base no art. 270, do Regimento Interno do TCU;

g) aplicar a Silvana Rodrigues Ribeiro e a Adeobiane Maria de Carvalho 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 do TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e às 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

i) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal”.

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, nos seguintes termos (peça 101):

Este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, em pareceres uniformes (peças 98-100), sem prejuízo de registrar ressalva, no que diz respeito ao exame da prescrição, quanto à consideração de mais de uma causa interruptiva de mesma natureza (§ 1º do art. 5º da Resolução TCU 344/2022), o que não vislumbramos proporcional, haja vista que possibilita, no limite, infundáveis extensões do prazo prescricional, algo incompatível com o princípio da razoabilidade.

2. Nada obstante, acatamos os ditames da Resolução TCU 344/2022, inclusive o disposto no § 1º de seu art. 5º, em observância ao que restou decidido pela Corte de Contas, a teor do voto condutor do Acórdão 2.285/2022-Plenário (relator Ministro Antonio Anastasia).

4. É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/159.006.181-8, no âmbito da Gerência Executiva do INSS em Juazeiro/BA.

2. Consta dos autos que um servidor denunciou a utilização indevida de sua matrícula na habilitação e concessão de benefícios, em horários distintos da sua jornada de trabalho. Em decorrência das apurações, a Polícia Federal deflagrou a operação Ameaça Fantasma em 29/7/2014 (peça 12, p. 1).

3. O relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar 35013.001821/2018-36 sugeriu a aplicação da penalidade de demissão de Silvana Rodrigues Ribeiro pela infração aos arts. 117, inciso IX (“valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”), 132, incisos IV (“improbidade administrativa”) e X (“lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional”), da Lei 8.112/1990 (peça 8, p. 30).



4. Conforme a Portaria PRES/INSS 1, de 4/1/2023, o INSS aplicou a penalidade de demissão à ex-servidora (peça 11).
5. Já no âmbito do Poder Judiciário, o Ministério Público Federal propôs Ação Penal 0000259-42.2019.4.01.3305, que foi recebida em 22/5/2019 pela Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peça 78, p. 1). As responsáveis foram condenadas, juntamente com outros réus, pelo crime do art. 313-A (inserção de dados falsos em sistema de informações) do Código Penal, na forma do art. 29 do Código Penal. Quanto à dosimetria das penas, Silvana Rodrigues Ribeiro teve a pena fixada em três anos e quatro meses de reclusão, além de dezesseis dias-multa. Já Adeobiane Maria de Carvalho foi apenada em dois anos e seis meses de reclusão, além de doze dias-multa. As penas privativas de liberdade foram substituídas por duas penas restritivas de direito – prestação de serviços à comunidade e prestação pecuniária (peça 102).
6. Conforme Relatório de TCE 35014.324584/2024-17 (peça 68), de 24/1/2025, o INSS concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 53.697,00, atribuído a Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestora dos recursos, e a Adeobiane Maria de Carvalho, na condição de intermediária.
7. No âmbito deste Tribunal, após instrução inicial (peça 80-81), a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação das responsáveis em razão da habilitação, concessão e atualização irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, sem a devida comprovação do direito ao benefício, por meio da utilização de dados falsos, documentos inidôneos e manipulação de informações cadastrais, com o objetivo de viabilizar pagamentos indevidos a terceiros, causando dano ao erário.
8. Embora notificadas de forma regular e válida, em plena conformidade com os normativos acerca da matéria, as responsáveis permaneceram silentes, o que caracteriza a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo-se, portanto, dar prosseguimento ao processo.
9. Na instrução de mérito (peça 98), a unidade técnica sugeriu o julgamento pela irregularidade das presentes contas, com condenação em débito e aplicação de multa proporcional e da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.
10. De pronto, acolho o encaminhamento de mérito proposto pela AudTCE, ao qual anuiu o Ministério Público junto ao TCU (peça 101) e cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.
11. A AudTCE concluiu que não ocorreu a prescrição. Isso porque houve recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, devendo adotar o prazo previsto na lei penal para fins de prescrição, nos termos do art. 3º da Resolução TCU 344/2022. A unidade técnica considerou a pena máxima do crime art. 313-A do Código Penal, que é de doze anos de reclusão, aplicando o prazo prescricional de dezesseis anos ao presente caso, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal
12. Esse entendimento está de acordo com os seguintes precedentes deste Tribunal, não tendo ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo deste TCU:

Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstracto*), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário – Rel. Min. Jorge Oliveira)

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 (art. 3º da Resolução TCU 344/2022). (Acórdão 1163/2024-TCU-Plenário – Rel. Min. Aroldo Cedraz)
13. Conforme apurado nos autos, a fraude ocorreu da seguinte forma (peça 6, p. 6):

- 2.10. Benefício Pensão Por Morte, NB: 21/159.006.181-8, em favor de Mércia Meirelly de Carvalho dos Santos - Apenso 16 – SEI 0558000.
- 2.10.1. Agindo de forma premeditada e intencional, a servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro, cadastrou no CNIS (Cadastro nacional de Informações Sociais) Domilton Miranda dos Santos e Mércia Meirelly Carvalho dos Santos.
- 2.10.2. Utilizando a senha do servidor [...], a referida servidora envolvida habilitou e concedeu indevidamente o benefício de pensão por morte nº 159.006.181-8, tendo como titular Mércia Meirelly Carvalho dos Santos e instituidor o Sr. Domilton Miranda dos Santos, cadastrando falsamente data do óbito em 28/07/2007 - visando assim o pagamento retroativo do benefício desde a data informada como fato gerador (óbito do instituidor), cujo registro não encontra-se (*sic*) no SISOBÍ (fls. 47/48 do Apenso 16). Para viabilizar o saque do referido benefício foi cadastrada Adeobiane Maria de Carvalho como representante legal da titular.
- 2.10.3. A pedido de Silvana e através de informações fornecidas por ela, Adeobiane Maria de Carvalho efetuou saque dos pagamentos disponíveis em virtude da concessão indevida, repassando o dinheiro para Silvana, que lhe dava uma "gratificação" pelo saque.
- 2.10.4. A servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, ainda utilizando a senha do servidor [...], alterou a titularidade do benefício de Mércia Meirelly Carvalho dos Santos para Adeobiane Maria de Carvalho, permitindo os saques mensais, conforme evidencia extrato de pagamento fls. 73/74 do referido apenso (Apenso 16 – SEI 0558000).
- 2.10.5. A servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro não formalizou o processo físico do benefício onde deveria ser arquivada toda a documentação que poderia ter embasado a concessão, visto que, em diligência, não foi localizado o processo do respectivo benefício nos arquivos da Agência da Previdência Social Juazeiro-BA.
14. Haja vista a revelia, as responsáveis deixaram de apresentar alegações que pudessem descaracterizar as irregularidades que lhe foram imputadas e/ou elidir a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ocasionado aos cofres públicos.
15. Sendo assim, e ante a inexistência nos autos de elementos evidenciando a boa-fé na conduta das responsáveis, cabe, desde já, o julgamento das presentes contas pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa proporcional.
16. Outrossim, diante da gravidade das infrações cometidas por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, julgo pertinente a medida sugerida nos autos de inabilitação dessas responsáveis, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992.
17. De fato, restou comprovado nos autos que a ex-servidora do INSS Silvana Rodrigues Ribeiro agiu dolosamente ao utilizar sua condição funcional para viabilizar a concessão fraudulenta de benefício previdenciário, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, obtendo vantagem indevida para si e para terceiros.
18. As condutas por ela praticadas evidenciam elevado grau de reprovabilidade, pois envolveram o uso indevido de credenciais de outros servidores, a inserção de informações falsas nos sistemas corporativos do INSS, a cooptação de terceiros para o saque dos valores indevidamente pagos, a adoção de medidas destinadas a ocultar a fraude, como sucessivas alterações cadastrais, a ausência de formalização do processo físico do benefício e a supressão da documentação necessária à verificação da regularidade da concessão. Por ser servidora pública e ter atuação central na fraude, justifica-se a aplicação de pena de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em montante maior.
19. De igual modo, Adeobiane Maria de Carvalho aderiu conscientemente ao esquema fraudulento ao realizar os saques dos valores indevidamente pagos e repassar parte dos recursos à ex-servidora em troca de vantagem financeira.
20. A atuação deliberada e coordenada de ambas, voltada à obtenção de recursos públicos mediante fraude e à ocultação da ilicitude, evidencia a gravidade das infrações cometidas, justificando a aplicação da mencionada sanção de inabilitação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta submeto ao Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2055/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.476/2025-8.
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. Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07); Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).
4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. considerar revéis as responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/2/2012	622,00
25/4/2014	0,30
28/10/2013	0,30
25/3/2013	678,00
26/6/2012	622,00
27/11/2012	0,50
25/6/2013	678,00
25/11/2013	678,00
25/2/2014	724,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
24/5/2013	678,00
25/9/2013	678,00
25/7/2012	622,00
28/1/2014	0,30
24/12/2013	0,30
25/4/2013	0,30
26/7/2013	0,30
26/7/2013	678,00
24/4/2012	622,00
25/6/2013	0,30
25/5/2012	622,00
25/4/2013	678,00
27/11/2012	622,00
29/1/2013	678,00
25/3/2014	724,00
26/8/2013	0,30
25/11/2013	339,00
27/8/2012	311,00
27/5/2014	724,00
24/12/2013	678,00
21/12/2012	622,00
28/2/2012	2.251,66
27/8/2012	622,00
29/3/2012	622,00
24/9/2012	622,00
26/8/2013	678,00
22/2/2013	678,00
28/2/2012	0,50
26/8/2013	339,00
27/5/2014	0,30
28/1/2014	724,00
25/4/2014	724,00
25/2/2014	0,30
27/11/2012	311,00
26/6/2012	0,50
25/5/2012	0,50
25/3/2014	0,30
28/10/2013	678,00
25/7/2012	0,50
29/1/2013	0,50

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
28/2/2012	27.517,00
28/2/2012	4.019,84
25/3/2013	0,30
24/5/2013	0,30
25/11/2013	0,50
22/2/2013	0,30
25/9/2013	0,30
24/9/2012	0,50
24/4/2012	0,50
27/8/2012	0,50
25/10/2012	622,00
21/12/2012	0,50
25/10/2012	0,50

9.3. aplicar, individualmente, às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 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	Multa (R\$)
Adeobiane Maria de Carvalho	11.500,00
Silvana Rodrigues Ribeiro	22.500,00

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-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. considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho e inabilitá-las para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.8. comunicar esta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e às responsáveis.



10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2055-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 015.706/2025-7

Natureza: Embargos de Declaração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal

Responsável: Myke Oliveira Gomes (054.067.897-08)

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

**Representação legal: Fernando Augusto Sartori (23047/OAB-PR),
representando Myke Oliveira Gomes.**

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO POR FRAUDE NA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL DECORRENTE DE FACILITAÇÃO DE FUNCIONÁRIO. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO EM DÉBITO COM PROPORCIONALIZAÇÃO EM RELAÇÃO À CULPA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes contra o Acórdão 1963/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o ao ressarcimento do débito apurado, aplicou-lhe multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública



Federal, em razão de sua participação em levantamentos fraudulentos de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) na Agência São Pedro da Aldeia/RJ.

2. A tomada de contas especial foi instaurada pela Caixa Econômica Federal após a constatação de sucessivas irregularidades envolvendo operações de levantamento de valores depositados em contas judiciais. Conforme consignado no acórdão recorrido, os elementos colhidos durante a fase interna de apuração e posteriormente analisados por esta Corte evidenciaram a participação do responsável na conferência e validação de documentos utilizados para a realização de diversos levantamentos posteriormente reconhecidos como fraudulentos, circunstância que ensejou a condenação ao ressarcimento dos prejuízos suportados pela instituição financeira.

3. O embargante sustenta, em síntese:

- a) omissão ou contradição referente a sentença absolutória proferida na Ação Penal 1009591-62.2019.4.01.3807/MG;
- b) da omissão e da premissa incompleta quanto ao conteúdo da sentença de improbidade administrativa;
- c) omissão quanto à individualização do nexo causal e à imputação integral do débito; e
- d) da necessidade de nova manifestação da unidade técnica e ministerial.

4. Requer, ao final, o acolhimento dos embargos, com atribuição de efeitos infringentes, para anular ou reformar o acórdão recorrido.

É o relatório.

VOTO

Examinam-se embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes contra o Acórdão 1963/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o ao ressarcimento dos prejuízos suportados pela Caixa Econômica Federal, aplicou-lhe multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, em razão de sua participação em levantamentos fraudulentos de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) realizados na Agência São Pedro da Aldeia/RJ.

2. Os embargos são tempestivos e merecem ser conhecidos, nos termos dos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992. No mérito, contudo, não identifico omissão ou contradição apta a justificar a reforma da deliberação recorrida, verificando-se, em realidade, a pretensão do embargante de promover a rediscussão de matérias já examinadas, finalidade incompatível com a natureza dos embargos de declaração.
3. Inicialmente, o responsável argumenta ter havido omissão quanto à sentença proferida na Ação Penal 1009591-62.2019.4.01.3807/MG. Não verifico, contudo, a ocorrência do vício apontado. Embora a referida decisão judicial tenha sido juntada aos autos após a conclusão da instrução pela AudTCE, a ação penal foi expressamente examinada pelo Ministério Público junto ao TCU e avaliada por ocasião da apreciação de mérito realizada por esta Corte.
4. A absolvição criminal foi fundamentada no art. 386, inciso VII, do Código de Processo Penal, em razão da insuficiência de provas para a condenação. Tal circunstância, contudo, não compromete a independência entre as esferas penal, administrativa e cível, tampouco impede a responsabilização administrativa e o dever de ressarcimento quando fundados em conjunto probatório próprio.
5. Conforme ressaltado pelo *parquet* especializado, apenas decisões fundadas na inexistência material do fato ou na negativa de autoria possuem aptidão para repercutir obrigatoriamente nas demais instâncias. Enquanto a esfera criminal apreciou imputações específicas submetidas ao seu crivo jurisdicional, esta tomada de contas especial se baseou em registros sistêmicos, formulários de validação, trilhas de auditoria, consultas realizadas em contas judiciais e demais elementos produzidos pela Caixa Econômica Federal, os quais permitiram concluir, de forma

autônoma, pela participação do responsável nos levantamentos fraudulentos examinados. Assim, não procede a alegação de que a manifestação anterior teria sido elaborada sob premissa fática incompleta ou equivocada, uma vez que os documentos supervenientes foram devidamente analisados, e a absolvição criminal, fundamentada na insuficiência probatória, não possui força jurídica para afastar a responsabilização administrativa perante esta Corte, que se baseou em conjunto probatório próprio e independente.

6. Também não prosperam as alegações relacionadas à sentença proferida na ação de improbidade administrativa. O responsável sustenta que o acórdão embargado teria examinado parcialmente seus fundamentos, deixando de considerar aspectos que, em seu entender, demonstrariam a impossibilidade de responsabilização. Não verifico, entretanto, a omissão apontada. Consoante consignado na deliberação embargada, a decisão judicial não afastou a ocorrência dos fatos que embasaram a responsabilização perante esta Corte, tampouco concluiu pela inexistência da atuação atribuída ao responsável.

7. Ao contrário do que sustenta o embargante, a própria sentença reconheceu a prática de condutas graves e diretamente relacionadas aos fatos examinados nestes autos, consignando expressamente que (peça 138, p. 2):

O fato de receber documentos em desacordo com as normas legais, atestar a regularidade de documentos manifestamente falsificados, prestar informações sigilosas a terceiros, são ilícitos graves, mas não caracterizam o ato de improbidade consistente na realização de operação financeira (pagamento/ liberação de valores) (...)

8. Conforme destacado pelo MPTCU, a improcedência da ação decorreu de fundamentos relacionados ao enquadramento jurídico exigido pela legislação de improbidade administrativa, e não da inexistência dos fatos apurados. A decisão judicial não afastou a recepção de documentos falsificados, a validação de documentação irregular nem o acesso a informações relacionadas às operações posteriormente consideradas fraudulentas. Assim, a improcedência daquela ação judicial não afasta os elementos de convicção que ampararam as conclusões alcançadas nesta tomada de contas especial.

9. O embargante sustenta ainda que não possuía atribuições funcionais para autorizar pagamentos ou efetivar levantamentos de valores, razão pela qual não poderia responder pelos prejuízos apurados. A matéria, contudo, foi expressamente enfrentada no voto condutor do acórdão embargado. Naquela oportunidade, consignou-se que o conceito de responsável perante o TCU não se restringe aos ocupantes de cargos de direção ou gestão, alcançando também aqueles que, por ação ou omissão, concorrem para a ocorrência do dano. A responsabilização não decorreu da premissa de que o responsável detinha competência exclusiva para a liberação dos recursos ou atuava como operador final das transações. O fundamento adotado consistiu precisamente em sua participação direta em etapas essenciais do procedimento que possibilitou a concretização das fraudes. Consoante consignado no voto condutor do acórdão embargado:

A documentação acostada aos autos revelou que o responsável participou da operacionalização de vinte e nove levantamentos fraudulentos de contas judiciais, todos amparados por documentos que apresentavam sinais de adulteração ou inconsistências relevantes. Os registros sistêmicos da instituição, formulários de análise, trilhas de auditoria e relatórios internos identificaram reiteradamente o embargante como agente responsável pela conferência desses documentos e pela condução dos procedimentos que culminaram nos levantamentos irregulares.

10. Do mesmo modo, não procede a alegação de ausência de demonstração do nexo causal. O voto consignou expressamente que a conclusão pela responsabilização decorreu do conjunto probatório formado pelos registros sistêmicos da Caixa Econômica Federal, formulários de análise documental, trilhas de auditoria e demais elementos produzidos durante a investigação interna. Além disso, foi destacado que o responsável realizou consultas prévias a diversas contas judiciais antes do comparecimento dos supostos beneficiários, sem justificativa operacional plausível, bem como participou da validação de documentos que apresentavam

evidentes inconsistências. Também foi consignado que os recursos levantados não eram destinados aos legítimos beneficiários dos precatórios, mas transferidos para contas de terceiros, circunstância que obrigou a Caixa Econômica Federal a recompor integralmente os valores. A responsabilização não foi fundada na condição de operador de caixa, autorizador ou responsável final pela liberação dos recursos, mas na participação do embargante em etapas essenciais do procedimento que viabilizou os levantamentos fraudulentos.

11. Tais elementos foram considerados suficientes para estabelecer vínculo causal entre a atuação do responsável e os prejuízos suportados pela instituição financeira. A circunstância de outros agentes também terem participado da cadeia de eventos não descaracteriza essa contribuição causal, tampouco afasta a responsabilidade individual do embargante.
12. A propósito, não cabe o retorno dos autos à unidade técnica, uma vez que não houve a juntada de nenhum documento novo capaz de modificar as premissas fundamentais que ampararam o julgamento. Além disso, tanto a sentença penal quanto a sentença de improbidade foram devidamente examinadas pelo Ministério Público junto ao TCU e consideradas por ocasião da prolação do voto condutor do acórdão embargado. Nessas circunstâncias, uma nova manifestação da unidade instrutora mostraria caráter meramente protelatório e incompatível com os princípios da celeridade processual e da economia dos atos processuais.
13. Também não procede a alegação de ausência de individualização da conduta ou do débito. A imputação não decorreu de presunção genérica de responsabilidade, mas da análise dos registros associados às operações examinadas, dos acessos realizados pelo responsável aos sistemas corporativos da instituição e dos documentos por ele conferidos e validados. A conclusão pela existência de nexo causal já foi expressamente enfrentada no julgamento de mérito, não se verificando qualquer omissão apta a justificar a reabertura da discussão.
14. Observa-se, ademais, que diversas alegações reproduzem argumentos já enfrentados pela unidade técnica ou pelo *parquet* especializado e que já foram examinados no relatório e no voto que fundamentaram o acórdão embargado, especialmente aqueles relacionados à inexistência de atribuições funcionais para a prática dos atos irregulares, à ausência de nexo causal e aos efeitos das decisões judiciais posteriormente juntadas aos autos. Os embargos de declaração não constituem instrumento processual adequado para reexame do conjunto fático-probatório nem para substituição do juízo de mérito regularmente proferido por esta Corte.
15. Verifica-se, portanto, que todos os pontos suscitados nos embargos foram enfrentados de forma suficiente ou não possuem aptidão para alterar as conclusões alcançadas por este Tribunal. As razões apresentadas revelam, em essência, inconformismo com o resultado do julgamento e tentativa de rediscutir o mérito da condenação, finalidade para a qual não se presta a via estreita dos embargos de declaração.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2056/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.706/2025-7.
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: Myke Oliveira Gomes (054.067.897-08).



- 3.3. Embargante: Myke Oliveira Gomes (054.067.897-08).
4. Órgão/Entidade: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
- 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Fernando Augusto Sartori (23047/OAB-PR), representando Myke Oliveira Gomes.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes contra o Acórdão 1963/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-o ao ressarcimento dos prejuízos suportados pela Caixa Econômica Federal, aplicou-lhe multa e a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, em razão de sua participação em levantamentos fraudulentos de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) realizados na Agência São Pedro da Aldeia/RJ;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos por Myke Oliveira Gomes, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante e à Caixa Econômica Federal; e

9.3. informar ao embargante e à Caixa Econômica Federal que o relatório e o voto que fundamentam esta deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2056-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 015.914/2025-9

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - INSS/MPS

Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07); Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TCE. INSS. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. CITAÇÃO. REVELIA. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO E FUNÇÃO COMISSIONADA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. COMUNICAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão de irregularidades na concessão de benefício previdenciário (peça 68).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei 8.443/1992, a instrução à peça 98, lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos dirigentes da unidade (peças 101-103).

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário 21/160.582.724-7, de titularidade da segurada fictícia Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque.

HISTÓRICO

2. Em 16/9/2024, o dirigente do INSS autorizou a instauração da TCE (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 1978/2024.

3. O fundamento para a instauração da TCE, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas (peça 67), foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício previdenciário de pensão por morte, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência.

4. A ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição funcional e acesso aos sistemas do INSS, inseriu dados falsos no Cadastro nacional de Informações Sociais (CNIS) e nos sistemas de concessão de benefícios, utilizando-se de matrículas e senhas de outros servidores sem autorização. Foram criadas pessoas fictícias como instituidor e beneficiário (Edson Cruz de Albuquerque e Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque), com registro de óbito inexistente e informações cadastrais falsas. Para viabilizar o saque dos valores, cadastrou Adeobiane Maria de Carvalho como representante legal da titular. Posteriormente, alterou o representante legal para outras pessoas fictícias, dificultando o rastreamento da fraude. O processo físico do benefício não foi localizado, e os saques foram realizados por Adeobiane, que repassava os valores a Silvana, recebendo parte como gratificação (peças 8, p. 11-12; 12, 1-2, e 68, 9-10).



5. Agindo de forma premeditada e intencional, a servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro cadastrou no CNIS as pessoas fictícias Edson Cruz de Albuquerque e Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque. Utilizando a senha do servidor Waldélio Souza da Silva, a referida ex-servidora envolvida habilitou e concedeu indevidamente o benefício de pensão por morte 160.582.724-7, tendo como titular Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque e instituidor o Sr. Edson Cruz de Albuquerque, cadastrando falsamente data do óbito em 12/11/2006 - visando assim o pagamento retroativo do benefício desde a data informada como fato gerador (óbito do instituidor), cujo registro não se encontra no SISObi (peças 12, 1-2, e 68, 9).

6. Ressalta-se que, no exame dos autos, foi identificada a existência da Ação Penal 0000259-42.2019.4.01.3305, em trâmite na Vara Federal Cível e Criminal da Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19, e 78), a qual versa sobre os mesmos fatos apurados nesta TCE. No âmbito da referida ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, entre outros, pela suposta prática dos crimes previstos no art. 313-A do Código Penal (inserção de dados falsos em sistema de informações), c/c art. 62, I, na forma do art. 69 (peças 19, p. 19, 68, p. 11, e 78). As responsáveis arroladas na fase interna foram devidamente comunicadas e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a TCE.

7. No relatório (peça 68), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 40.062,00, imputando-se a responsabilidade a Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestora dos recursos, e Adeobiane Maria de Carvalho, na condição de intermediária.

8. Em 14/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 72), 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 73 e 74).

9. Em 31/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 75).

10. Na instrução inicial (peça 84), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

10.1. **Irregularidade:** habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/160.582.724-7, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, por meio da utilização de dados falsos, criação de pessoas fictícias, uso de CPF de terceiros, lançamento de data de óbito inexistente no SisObi (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos) para viabilizar pagamento retroativo, cadastramento de representante legal com base em informações inverídicas, e utilização indevida de credenciais de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente, resultando em dano ao erário.

10.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 6, 8, 9, 10, 12, 17, 18, 19, 32, 40, 41, 51 e 64.

10.1.2. Normas infringidas: art. 11, inciso VII c/c arts. 39, inciso I, e 25, inciso II, da Lei 8.213/1991.

10.2. Débitos relacionados às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	2.373,33
3/8/2012	5.202,10
3/8/2012	0,91
3/8/2012	31.863,66



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	622,00

10.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

10.2.2. **Responsável:** Adeobiane Maria de Carvalho.

10.2.2.1. **Conduta:** atuar como representante legal do benefício NB 21/160.582.724-7, realizar diversos saques dos valores pagos indevidamente e repassar parte dos valores à ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, ciente da ausência de direito ao benefício e da natureza fraudulenta da operação, além de seguir orientações para dificultar a apuração dos fatos.

10.2.2.2. Nexos de causalidade: a realização dos saques e o repasse dos valores à ex-servidora foram essenciais para a materialização do dano ao erário, permitindo o recebimento indevido dos valores pagos pelo INSS em decorrência da concessão fraudulenta do benefício.

10.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade. É razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta, sendo exigível conduta diversa, qual seja, a recusa em participar do esquema fraudulento e a não realização dos saques indevidos.

10.2.3. **Responsável:** Silvana Rodrigues Ribeiro.

10.2.3.1. **Conduta:** habilitar, conceder e atualizar o benefício previdenciário fraudulento NB 21/160.582.724-7, inserindo dados falsos no Cadastro Nacional de Informações Sociais, criando pessoas fictícias como instituidor e beneficiário, utilizando CPF de terceiros e informações inverídicas, lançando data de óbito inexistente no SisObi (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos) para viabilizar pagamento retroativo, cadastrando representante legal com base em informações falsas, e utilizando indevidamente a senha de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente.

10.2.3.2. Nexos de causalidade: a inserção de dados falsos, a utilização indevida de credenciais de outros servidores e a manipulação dos sistemas do INSS foram determinantes para a concessão e saque indevido do benefício, viabilizando o pagamento a pessoa sem direito e causando dano ao erário.

10.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade ou de punibilidade identificados nos autos; é razoável supor que a responsável tinha plena consciência da ilicitude de sua conduta, uma vez que se valeu do cargo e de acesso privilegiado aos sistemas do INSS para inserir dados falsos e orientar terceiros a praticar atos fraudulentos; era exigível conduta diversa, qual seja, a estrita observância dos requisitos legais para a concessão do benefício previdenciário.

11. Encaminhamento: citação.

12. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 85), foi efetuada citação das responsáveis, nos moldes adiante:

a) Silvana Rodrigues Ribeiro - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 1844/2026-TCU/Seproc (peça 92)

Data da Expedição: 2/2/2026

Data da Ciência: **não houve** (Mudou-se) (peças 98)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 86).

Comunicação: Ofício 1845/2026-TCU/Seproc (peça 93)

Data da Expedição: 2/2/2026

Data da Ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 99)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema do TSE, custodiada pelo TCU (peça 86).



Comunicação: 1846/2026-TCU/Seproc (peça 89)

Data da Expedição: 2/2/2026

Data da Ciência: **12/2/2026** (peça 95)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 86).

Fim do prazo para defesa: 27/2/2026

b) Adeobiane Maria de Carvalho - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 1847/2026-TCU/Seproc (peça 88)

Data da expedição: 2/2/2026

Data da ciência: **12/2/2026** (peça 94)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 87).

Fim do prazo para defesa: 27/2/2026

Comunicação: Ofício 1848/2026-TCU/Seproc (peça 90)

Data da expedição: 2/2/2026

Data da ciência: **12/2/2026** (peça 96)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do Renach, custodiada pelo TCU (peça 87).

Fim do prazo para defesa: 27/2/2026

Comunicação: Ofício 1849/2026-TCU/Seproc (peça 91)

Data da expedição: 2/2/2026

Data da ciência: **não houve** (Desconhecido) (peça 97)

Observação: Ofício enviado para o endereço da responsável, conforme pesquisa na base de dados do TSE, custodiada pelo TCU (peça 87).

13. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 100), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

14. Transcorrido o prazo regimental, as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho permaneceram silentes, devendo ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação da responsável Silvana Rodrigues Ribeiro pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II, e 29 da IN TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 3/8/2012, e essa responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

15.1. Silvana Rodrigues Ribeiro por meio da notificação acostada à peça 4, recebida em 8/4/2019, conforme comprovante de recebimento (peça 4, p. 2).

16. Em relação à responsável Adeobiane Maria de Carvalho, verifica-se que transcorreram mais de dez anos desde o fato gerador, sem que ela tenha sido notificada pela autoridade administrativa federal competente, conforme disposto nos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN TCU 98/2024. O fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 3/8/2012, e essa responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, conforme descrito abaixo:

16.1. Adeobiane Maria de Carvalho, por meio de edital publicado no Diário Oficial da União no dia 31/10/2024 (peça 47).



16.2. No entanto, ao longo dos anos, Adeobiane Maria de Carvalho teve plena ciência das apurações em curso acerca de sua conduta, tendo sido ouvida tanto no âmbito do processo administrativo disciplinar do INSS, quanto no inquérito policial, ocasiões em que lhe foi oportunizada a apresentação de defesa e a produção de provas que entendeu cabíveis para eventualmente legitimar suas ações (peças 8, p. 5, 12 e 20; e 68, p. 10-12). Dessa forma, não há indício de cerceamento de defesa ou de violação ao contraditório que possa ter inviabilizado a citação da responsável nesta fase processual. Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.166/2025-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Augusto Nardes:

O transcurso de dez anos entre a data do ato irregular e a citação não é, por si só, razão suficiente para o arquivamento da tomada de contas especial, sem exame de mérito. É preciso que, além disso, fique demonstrado efetivo prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, com indicação da dificuldade concreta que implicou o prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.

Valor de Constituição da TCE

17. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1º/1/2024 é de R\$ 77.579,69, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 1983/2024, 1977/2024, 1966/2024, 1968/2024, 1981/2024, 1996/2024, 1969/2024, 1993/2024, 1998/2024, 1979/2024, 1976/2024, 1989/2024, 1974/2024, 1985/2024, 1971/2024, 1995/2024, 1972/2024, 1986/2024, 1987/2024, 1990/2024, 1994/2024, 1967/2024, 1992/2024, 1980/2024, 1984/2024, 1970/2024, 1991/2024 e 1975/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

18. A prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU é regulamentada pela Resolução TCU 344, de 11/10/2022. De acordo com o art. 2º desse normativo, o prazo prescricional é de cinco anos, contados a partir dos termos iniciais indicados no art. 4º, conforme cada caso. Além disso, a resolução prevê, nos arts. 5º (prescrição principal) e 8º (prescrição intercorrente), os eventos que podem interromper a contagem do prazo.

19. Sobre o tema, no contexto da prescrição principal, é essencial a distinção entre interrupção de caráter geral e interrupção de caráter pessoal, conforme destacado no Acórdão 2219/2023-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Jhonatan de Jesus). O ato inequívoco de apuração dos fatos, por exemplo, possui natureza geral, pois constitui uma causa objetiva de interrupção do prazo prescricional. Isso significa que tal ato afeta todos os possíveis responsáveis de forma indistinta. Por outro lado, atos como a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, da Resolução TCU 344/2022) são considerados causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos restritos ao responsável diretamente comunicado pelo TCU.

20. No caso da prescrição intercorrente, há uma particularidade importante. Conforme o Acórdão 3246/2024-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Antonio Anastasia), as causas subjetivas de interrupção da prescrição (como notificações, oitivas, citações e audiências) afetam todos os responsáveis, mesmo que se refiram apenas a um dos sujeitos da relação processual. Isso ocorre porque, nessas circunstâncias, não há paralisação do processo, conforme disposto no art. 8º da Resolução TCU 344/2022.

21. Convém ainda destacar que o ato inequívoco que importe em apuração do fato exige identidade entre as irregularidades investigadas e aquelas que futuramente venham a justificar o exercício de pretensão punitiva e ressarcitória, conforme jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal (STF) e do TCU (MS 38.421-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJE de 6/10/2022; Acórdãos TCU 4203/2024-2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, 1980/2025-2ª Câmara, Rel. Min. Substituto Marcos Bemquerer).

22. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	3/8/2012	Data da concessão do último débito irregular (peças 38, p. 1, e 67)	Art. 4º, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	29/7/2014	Relatório de Informações [Relinfo] 94/2014/REAPE-BA/APEGR/SE/MPS (peça 15, p. 2-26)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição ordinária; marco inicial da prescrição intercorrente
2	30/1/2017	Gerência Executiva em Juazeiro/BA encaminhou o Relinfo 94/2014, entre outros, para a Corregedoria Regional do INSS em Salvador, para providências (peça 55, p. 2, item 6.1.1.1, e peça 68, p. 2, item 6.1.1.1)	art. 8º, § 1º	interrupção da prescrição intercorrente
3	8/4/2019	Notificação da responsável Silvana Rodrigues Ribeiro e comprovante de recebimento (peça 4)	art. 5º, inciso I	interrupção da prescrição intercorrente
4	20/9/2021	Auto de Qualificação e Interrogatório de Silvana Rodrigues Ribeiro no PAD (peça 5)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente
5	23/8/2022	Relatório Final do PAD 35013.001821/2018- 36 (peça 8)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente
6	24/1/2025	Relatório do Tomador de Contas (peça 68)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição intercorrente

23. 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 cinco anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a ocorrência da prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, que pudesse evidenciar a prescrição intercorrente.**

24. É importante ressaltar que, ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 259-42.2019.4.01.3305 – Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 17-19 e 77), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução TCU 344/2022, segundo o qual “quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente”.

25. No contexto da mencionada ação penal, em 22/5/2019, foi recebida a denúncia contra as responsáveis, Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, pela prática do crime previsto no art. 313-A do Código Penal - inserção de dados falsos em sistema de informações (peças 19, p. 19, e 77). Considerando a pena máxima desse crime, que é de doze anos de reclusão, o prazo prescricional aplicável às responsáveis no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

26. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição ordinária, tampouco a prescrição intercorrente, a partir de 3/8/2012.

27. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**



OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

28. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com as mesmas responsáveis:

Responsável	Processo
Silvana Rodrigues Ribeiro	014.489/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1987/2024)"]
	015.914/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1978/2024)"]
	010.956/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1982/2024)"]
	014.490/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1989/2024)"]
	010.955/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1973/2024)"]
	014.487/2025-0 [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, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1985/2024)"]
	014.488/2025-6 [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, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1986/2024)"]
	016.019/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1980/2024)"]
	014.921/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1968/2024)"]
	014.922/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1991/2024)"]
	014.478/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1981/2024)"]
	014.477/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1970/2024)"]
	014.479/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1983/2024)"]
	014.813/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1983/2024)"]
	014.813/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1983/2024)"]

Responsável	Processo
	da TCE no sistema: 1979/2024)"] 014.812/2025-8 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1977/2024)"] 014.814/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1990/2024)"] 014.808/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1967/2024)"] 014.807/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte e aposentadoria por idade. (nº da TCE no sistema: 1966/2024)"] 014.941/2025-2 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1994/2024)"] 014.512/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1971/2024)"] 018.299/2025-3 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Irregularidade na concessão de benefícios (nº da TCE no sistema: 608/2022)"] 014.924/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1993/2024)"] 014.923/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na concessão de benefícios com inserção de dados fictícios no CNIS. (nº da TCE no sistema: 1992/2024)"] 015.870/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1974/2024)"] 014.943/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1998/2024)"] 014.942/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1996/2024)"] 014.925/2025-7 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1995/2024)"] 014.810/2025-5 [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, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1975/2024)"] 014.811/2025-1 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos,

Responsável	Processo
	Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1976/2024)"] 014.480/2025-5 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1984/2024)"]
Adeobiane Maria de Carvalho	015.914/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1978/2024)"] 010.955/2025-9 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1973/2024)"] 014.478/2025-0 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, 35014.324584/2024-17 Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS (nº da TCE no sistema: 1981/2024)"] 014.477/2025-4 [TCE, aberto, "TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Fraude na inserção de dados fictícios no CNIS para concessão de benefícios de pensão por morte. (nº da TCE no sistema: 1970/2024)"]

29. A TCE está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

30. Preliminarmente, como se evidenciou na parte final da seção HISTÓRICO, pode-se concluir pela validade das comunicações processuais enviadas na etapa processual anterior, tal como referendado pelo STF, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do "AR" no endereço do destinatário.

31. No caso concreto, os ofícios citatórios destinados às responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho foram encaminhados para os endereços identificados a partir de pesquisas realizadas pelo TCU em bases de dados públicas, incluindo a Receita Federal, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), bem como nas bases de dados do próprio TCU (peças 86-87). A efetivação das tentativas de citação e a ciência das responsáveis restaram comprovadas nos autos, conforme detalhamento a seguir:

31.1. Silvana Rodrigues Ribeiro: o ofício citatório 1846/2026-TCU/Seproc foi encaminhado para o endereço localizado na base de dados da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 82). A entrega do ofício foi registrada por meio de Aviso de Recebimento (AR), com assinatura do recebedor e data de entrega em 12/2/2026 (peças 89 e 95).

31.2. Adeobiane Maria de Carvalho: os ofícios citatórios 1847/2026-TCU/Seproc e 1848/2026-TCU/Seproc foram encaminhados para os endereços localizados na base de dados da Receita Federal e na base de dados do Renach, custodiadas pelo TCU (peças 88 e 90). A entrega do ofício foi registrada por meio de Aviso de Recebimento (AR), com assinatura do recebedor e data de entrega em 12/2/2026 (peças 94 e 96).

32. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; e 2.449/2013-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

33. Ao não apresentar sua defesa, as 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”.

34. Embora as responsáveis não tenham apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação das responsáveis em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 84) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

34.1. As responsáveis foram chamadas a se defender das seguintes irregularidades: concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/160.582.724-7, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social. Conforme apurado, a ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição funcional e acesso aos sistemas informatizados do INSS, teria inserido dados falsos no CNIS, criado pessoas fictícias como instituidor e beneficiário, utilizado senhas de outros servidores sem autorização e manipulado informações cadastrais, inclusive representantes legais, para viabilizar a concessão indevida do benefício. A beneficiária/intermediária Adeobiane Maria de Carvalho, por sua vez, teria atuado como representante legal cadastrada, realizado saques dos valores pagos indevidamente e repassado parte dos recursos à ex-servidora, recebendo “gratificações” em troca (peça 68, p. 9-12; peça 84, p. 7-9).

35. 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 das 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).

36. Dessa forma, as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho devem ser consideradas revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-as solidariamente ao débito apurado e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

37. 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 arts. 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.

38. No caso em tela, a habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/160.582.724-7, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, sem a devida comprovação do direito ao benefício, por meio da utilização de dados falsos, criação de pessoas fictícias, uso indevido de credenciais de outros servidores e manipulação de informações cadastrais para viabilizar pagamentos indevidos a terceiros, teria causado dano ao erário, caracterizando ilícito de elevada gravidade, praticado mediante dolo. Tal

conduta justifica a inabilitação das responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

39. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instadas a se manifestar, optaram pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé das responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

40. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

41. 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.

42. 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 67.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Adeobiane Maria de Carvalho (CPF: 047.536.614-07) em solidariedade com Silvana Rodrigues Ribeiro:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	2.373,33
3/8/2012	5.202,10
3/8/2012	0,91
3/8/2012	31.863,66
3/8/2012	622,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 30/6/2026: R\$ R\$ 91.879,23.

c) aplicar individualmente às responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, 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;

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 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando as 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;

f) considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Silvana Rodrigues Ribeiro e a Adeobiane Maria de Carvalho 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 do TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social e às 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

i) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal”.

3. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, nos seguintes termos (peça 105):

Trata-se da tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Silvana Rodrigues Ribeiro, ex-servidora da autarquia (Técnico do Seguro Social), matrícula Siape 1378665 (interrogatório à peça 5, portaria de demissão à peça 11), e de Adeobiane Maria de Carvalho (intermediária), representante legal da segurada Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque, titular do benefício previdenciário de pensão por morte (NB) 21/160.582.724-7 (peça 16, pp. 8/11).

A concessão irregular do benefício deu-se no âmbito da Agência da Previdência Social (APS) Juazeiro/BA (peça 3), mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados, nos termos do Processo Administrativo Disciplinar 35013.001821/2018-36, autuado em decorrência dos achados do Inquérito Policial (IPL) 160/2014-DPF/JZO/BA, que tratou da operação denominada “Ameaça Fantasma” (peças 4, 5, 16 e 53), deflagrada pela Polícia Federal no dia 15/12/2016 no Município de Juazeiro/BA (peça 17, p. 6).

Conforme relato da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), na instrução à peça 79:

4. A ex-servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, valendo-se de sua condição funcional e acesso aos sistemas do INSS, inseriu dados falsos no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e nos sistemas de concessão de benefícios, utilizando-se de matrículas e senhas de outros servidores, sem autorização [peça 6, p. 7, item 2.12]. Foram criadas pessoas fictícias, como instituidor e beneficiário (Edson Cruz de Albuquerque e Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque), com registro de óbito inexistente e informações cadastrais falsas. Para viabilizar o saque dos valores, cadastrou Adeobiane Maria de Carvalho como representante legal da titular. Posteriormente, alterou o representante legal para outras pessoas fictícias, dificultando o rastreamento da fraude. O processo físico do benefício não foi localizado, e os saques foram realizados por Adeobiane, que repassava os valores a Silvana, recebendo parte como gratificação (peças 8, p. 11-12; 12, 1-2, e 68, 9-10).

5. Agindo de forma premeditada e intencional, a servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro cadastrou no CNIS as pessoas fictícias Edson Cruz de Albuquerque e Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque [peça 13, itens 2.3.1 e 3.1, e peças 31 e 32]. Utilizando a senha do servidor Waldélio Souza da Silva, a referida ex-servidora envolveu e concedeu indevidamente o benefício de pensão por morte 160.582.724-7, tendo como titular Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque e instituidor o Sr. Edson Cruz de Albuquerque, cadastrando falsamente data do óbito em 12/11/2006 - visando assim o pagamento retroativo do benefício desde a data informada como fato gerador (óbito do instituidor), cujo registro não encontra-se no SISOB (peças 12, 1-2, e 68, 9).

O Relatório de TCE 35014.324584/2024-17 apurou débito no valor original de R\$ 40.062,00 (peça 59, p. 2, e peças 64 e 68), conforme Relação Detalhada de Créditos do INSS e demonstrativo de débito (peças 38 e 39).

Após intervenção da unidade técnica (peças 79 a 81) e do Ministério Público de Contas (peça 82) no feito, Vossa Excelência determinou a citação solidária de Silvana Rodrigues Ribeiro e de Adeobiane Maria de Carvalho (peça 83), medida levada a efeito pela AudTCE (peças 86 a 90 e 94 a 96).

Em face do que restou apurado nos autos, considerando que não se operou a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória (análises às peças 82 e 101), o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela unidade técnica, no sentido de o Tribunal (peças 101 a 103):

a) considerar revéis as responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados à responsável Adeobiane Maria de Carvalho (CPF: 047.536.614-07) em solidariedade com Silvana Rodrigues Ribeiro [CPF 004.543.655-00]:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	2.373,33
3/8/2012	5.202,10
3/8/2012	0,91
3/8/2012	31.863,66
3/8/2012	622,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 30/6/2026: R\$ R\$ 91.879,23.

c) aplicar individualmente às responsáveis Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, 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;

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 8.443/1992, c/c o art. 217, § 1º, do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a

contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando as 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;

f) considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Silvana Rodrigues Ribeiro e a Adeobiane Maria de Carvalho a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e às 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

i) informar à Procuradoria da República no Estado da Bahia 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.

Por oportuno, o Ministério Público de Contas ressalta que, nas análises sobre o prazo prescricional (peça 82, p. 3, e peça 101, p. 6), foi adotado, como termo inicial da prescrição principal, o dia 3/8/2012, data do último pagamento realizado (peças 38 e 67), cabendo destacar julgados recentes desta Corte acerca da matéria:

Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência formal da irregularidade pelo INSS (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo), pois, para atos não sujeitos à prestação de contas, o prazo deve fluir a partir da data de expedição do documento que formaliza o conhecimento dos fatos (Acórdão 796/2026-Plenário - Relator: Bruno Dantas).

Em caso de concessão fraudulenta de benefício previdenciário de natureza continuada cujo conhecimento pelo INSS tenha se dado antes da cessação dos pagamentos irregulares, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional é a data da ciência dos fatos (art. 4º, inciso IV, da Resolução TCU 344/2022), e não a data do último pagamento realizado (inciso V do mesmo dispositivo) (Acórdão 1429/2026-Primeira Câmara | Relator: Augusto Sherman).

De todo modo, no caso concreto, realmente não se operou a prescrição em nenhuma de suas modalidades. A ciência da irregularidade ocorreu em 29/7/2014, data do Relatório de Informações (Relinfo) 94/2014 (peça 15, pp. 2 e 17/8, item 2.8), posterior, portanto, ao termo inicial da contagem do prazo de prescrição adotado pela AudTCE e pelo MP de Contas (3/8/2012, correspondente à data do último pagamento realizado, peças 38 e 67).

Em qualquer dos cenários (data da ciência do fato ou data do último pagamento), não houve a paralisação do processo pelo prazo legalmente tipificado para caracterizar a prescrição quinquenal ordinária e/ou a prescrição trienal intercorrente, seja sob a égide da Resolução TCU 344/2022, seja sob a égide do prazo da lei penal.

Cumprir lembrar que a denúncia atinente à Ação Penal 0000259-42.2019.4.01.3305, recebida em 22/5/2019 (peça 10, p. 8, item 57.a, peças 17 a 19, e peça 78) e sobre os mesmos fatos apurados nesta TCE, envolveu Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho e capitulou o crime de “inserção de dados falsos em sistema de informações” (art. 313-A do Código Penal: penas de reclusão, de 2 a 12 anos, e de multa). Na presente TCE, portanto, o prazo prescricional é de 16 anos (art. 109, inciso II, do CP).

A propósito, o Ministério Público de Contas obteve, no portal da Seção Judiciária do Estado da Bahia, a sentença criminal recentemente proferida (30/6/2026), que decidiu pela condenação de Silvana e de Adeobiane, entre outros réus, conforme segue (peça 104, destaques no original):

“Ante o exposto, julgo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a pretensão punitiva estatal para **CONDENAR** os réus **SILVANA RODRIGUES RIBEIRO, ADEOBIANE MARIA DE**



CARVALHO, CARLA DE BRITO ELIAS, LEONOR RODRIGUES DOS SANTOS NETA, JOCILENE BARBOSA DOS SANTOS, RICARDO LIMA VIEIRA CAMPINAS, como incurso nas penas do art. 313-A do Código Penal, na forma do art. 29 do Código Penal.”

4. É o relatório.

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, em razão da concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/160.582.724-7, no âmbito da Gerência Executiva do INSS em Juazeiro/BA.

2. Consta dos autos que um servidor denunciou a utilização indevida de sua matrícula na habilitação e concessão de benefícios, em horários distintos da sua jornada de trabalho. Em decorrência das apurações, a Polícia Federal deflagrou a operação Ameaça Fantasma em 29/7/2014 (peça 12, p. 1).

3. O relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar 35013.001821/2018-36 sugeriu a aplicação da penalidade de demissão de Silvana Rodrigues Ribeiro pela infração aos arts. 117, inciso IX (“valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”), 132, incisos IV (“improbidade administrativa”) e X (“lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional”), da Lei 8.112/1990 (peça 8, p. 30).

4. Conforme a Portaria PRES/INSS 1, de 4/1/2023, o INSS aplicou a penalidade de demissão à ex-servidora (peça 11).

5. Já no âmbito do Poder Judiciário, o Ministério Público Federal propôs Ação Penal 0000259-42.2019.4.01.3305, que foi recebida em 22/5/2019 pela Subseção Judiciária de Juazeiro/BA, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peça 78, p. 1). As responsáveis foram condenadas, juntamente com outros réus, pelo crime do art. 313-A (inserção de dados falsos em sistema de informações) do Código Penal, na forma do art. 29 do Código Penal. Quanto à dosimetria das penas, Silvana Rodrigues Ribeiro teve a pena fixada em três anos e quatro meses de reclusão, além de dezesseis dias-multa. Já Adeobiane Maria de Carvalho foi condenada em dois anos e seis meses de reclusão, além de doze dias-multa. Em ambos os casos, as penas privativas de liberdade foram substituídas por duas penas restritivas de direito – prestação de serviços à comunidade e prestação pecuniária (peça 104).

6. Conforme Relatório de TCE 35014.324584/2024-17 (peça 68), de 24/1/2025, o INSS concluiu pela existência de prejuízo ao erário no valor original de R\$ 40.062,00, atribuído a Silvana Rodrigues Ribeiro, na condição de gestora dos recursos, e a Adeobiane Maria de Carvalho, na condição de intermediária.

7. No âmbito deste Tribunal, inicialmente, Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs o arquivamento dos autos, devido a ocorrência da prescrição (peças 79-81). No entanto, o Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo, identificou vários eventos que interromperam a prescrição e propôs a restituição dos autos à unidade técnica para citação solidária das responsáveis (peça 82). Acatei essa proposta por meio do despacho à peça 83.

8. Por conseguinte, AudTCE promoveu a citação das responsáveis em razão da habilitação, concessão e atualização irregular do benefício previdenciário de pensão por morte NB 21/160.582.724-7, mediante inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, por meio da utilização de dados falsos, criação de pessoas fictícias, uso de CPF de terceiros, lançamento de data de óbito inexistente no Sisobi (Sistema Informatizado de Controle de Óbitos) para viabilizar pagamento retroativo, cadastramento de representante legal com base em informações inverídicas, e utilização

indevida de credenciais de outros servidores para habilitar e conceder o benefício fora do horário de expediente, resultando em dano ao erário (peças 84-85).

9. Embora notificadas de forma regular e válida, em plena conformidade com os normativos acerca da matéria, as responsáveis permaneceram silentes. Cabe ressaltar que Adeobiane Maria de Carvalho assinou os avisos de recebimento (peças 94 e 96). Dessa forma, restou caracterizada a revelia das responsáveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo-se, portanto, dar prosseguimento ao processo.

10. Na instrução de mérito (peça 101), a unidade técnica sugeriu o julgamento pela irregularidade das presentes contas, com condenação em débito e aplicação de multa proporcional e da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

11. De pronto, acolho o encaminhamento de mérito proposto pela AudTCE, ao qual anuiu o Ministério Público junto ao TCU (peça 105) e cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir.

12. A AudTCE concluiu que não ocorreu a prescrição. Isso porque houve recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, devendo adotar o prazo previsto na lei penal para fins de prescrição, nos termos do art. 3º da Resolução TCU 344/2022. A unidade técnica considerou a pena máxima do crime art. 313-A do Código Penal, que é de doze anos de reclusão, aplicando o prazo prescricional de dezesseis anos ao presente caso, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal (parágrafos 18 a 27 do relatório).

13. Esse entendimento está de acordo com os seguintes precedentes deste Tribunal, não tendo ocorrido a prescrição das pretensões sancionatória e ressarcitória a cargo deste TCU:

Em caso de infrações administrativas ou financeiras previstas como crime pela legislação penal, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime (pena *in abstracto*), nos termos do art. 109 do Código Penal, independentemente do desfecho da ação penal. (Acórdão 1714/2025-TCU-Plenário – Rel. Min. Jorge Oliveira)

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 (art. 3º da Resolução TCU 344/2022). (Acórdão 1163/2024-TCU-Plenário – Rel. Min. Aroldo Cedraz)

14. Conforme apurado nos autos, a fraude ocorreu da seguinte forma (peça 6, p. 7):

2.12. Benefício Pensão Por Morte, NB: 21/160.582.724-7, em favor de Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque - Apenso 19 – SEI 0558111.

2.12.1. Agindo de forma premeditada e intencional, a servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro cadastrou no CNIS (Cadastro nacional de Informações Sociais) as pessoas fictícias Edson Cruz de Albuquerque e Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque.

2.12.2. Utilizando a senha do servidor [...], a referida servidora envolvida habilitou e concedeu indevidamente o benefício de pensão por morte nº 160.582.724-7, tendo como titular Ramylliara Flávia Carvalho de Albuquerque e instituidor o Sr. Edson Cruz de Albuquerque, cadastrando falsamente data do óbito em 12/11/2006 - visando assim o pagamento retroativo do benefício desde a data informada como fato gerador (óbito do instituidor), cujo registro não encontra-se [*sic*] no SISOBÍ (fls. 11 a 18 do Apenso 19). Para viabilizar o saque do referido benefício foi cadastrada Adeobiane Maria de Carvalho como representante da titular.

2.12.3. A fim de ocultar a fraude, a servidora Silvana Rodrigues Ribeiro, utilizando a senha da servidora [...], alterou a representante legal inicialmente cadastrada, Adeobiane Maria de Carvalho, por Florência Alves Bittencourt e em seguida por Carmem Paula Ferreira - pessoas fictícias, sem dados de qualificação e endereço válidos.

2.12.4. A servidora envolvida Silvana Rodrigues Ribeiro não formalizou o processo físico do benefício onde deveria ser arquivada toda a documentação que poderia ter embasado a concessão,



visto que, em diligência, não foi localizado o processo do respectivo benefício nos arquivos da Agência da Previdência Social Juazeiro-BA.

15. Haja vista a revelia, as responsáveis deixaram de apresentar alegações que pudessem descaracterizar as irregularidades que lhes foram imputadas e/ou elidir a responsabilidade pelo ressarcimento do dano ocasionado aos cofres públicos.

16. Sendo assim, e ante a inexistência nos autos de elementos evidenciando a boa-fé na conduta das responsáveis, cabe, desde já, o julgamento das presentes contas pela irregularidade, com imputação de débito e aplicação de multa proporcional.

17. Outrossim, diante da gravidade das infrações cometidas por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho, julgo pertinente a medida sugerida nos autos de inabilitação dessas responsáveis, pelo período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992.

18. De fato, restou comprovado nos autos que a ex-servidora do INSS Silvana Rodrigues Ribeiro agiu dolosamente ao utilizar sua condição funcional para viabilizar a concessão fraudulenta de benefício previdenciário, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, obtendo vantagem indevida para si e para terceiros.

19. As condutas por ela praticadas evidenciam elevado grau de reprovabilidade, pois envolveram o uso indevido de credenciais de outros servidores, a inserção de informações falsas nos sistemas corporativos do INSS, a cooptação de terceiros para o saque dos valores indevidamente pagos, a adoção de medidas destinadas a ocultar a fraude, como sucessivas alterações cadastrais, a ausência de formalização do processo físico do benefício e a supressão da documentação necessária à verificação da regularidade da concessão. Por ser servidora pública e ter atuação central na fraude, justifica-se a aplicação de pena de multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 em montante maior.

20. De igual modo, Adeobiane Maria de Carvalho aderiu conscientemente ao esquema fraudulento ao realizar os saques dos valores indevidamente pagos e repassar parte dos recursos à ex-servidora em troca de vantagem financeira.

21. A atuação deliberada e coordenada de ambas, voltada à obtenção de recursos públicos mediante fraude e à ocultação da ilicitude, evidencia a gravidade das infrações cometidas, justificando a aplicação da mencionada sanção de inabilitação.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação cuja minuta submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2057/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.914/2025-9.

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. Responsáveis: Adeobiane Maria de Carvalho (047.536.614-07); Silvana Rodrigues Ribeiro (004.543.655-00).

4. Órgão/Entidade: Gerência Executiva do INSS - Juazeiro/BA - 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: não há



9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, em razão concessão irregular de benefício previdenciário.

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

9.1. considerar revéis as responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas das responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, condenando-as solidariamente ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/8/2012	2.373,33
3/8/2012	5.202,10
3/8/2012	0,91
3/8/2012	31.863,66
3/8/2012	622,00

9.3. aplicar, individualmente, às responsáveis Adeobiane Maria de Carvalho e Silvana Rodrigues Ribeiro, 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 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	Multa (R\$)
Adeobiane Maria de Carvalho	8.500,00
Silvana Rodrigues Ribeiro	17.000,00

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-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. considerar grave a infração cometida por Silvana Rodrigues Ribeiro e Adeobiane Maria de Carvalho e inabilitá-las para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, com base no art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.7. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis;

9.8. comunicar esta deliberação ao Instituto Nacional do Seguro Social e às responsáveis.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2057-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 008.931/2026-7

Natureza: Representação.

Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Representante: Real JG Facilities S.A. (08.247.960/0001-62).

Representação legal: Willer Tomaz de Souza (OAB/CE 22.715) e outros, representando a Real JG Facilities S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA PREDIAL E MANUTENÇÃO DE JARDINS E ÁREAS VERDES, COM FORNECIMENTO DE MÃO DE OBRA, MATERIAIS, INSUMOS E EQUIPAMENTOS. AJUSTES NA PLANILHA DE CUSTOS DA PROPOSTA VENCEDORA, COM ALTERAÇÃO RELEVANTE DE ADICIONAIS DE INSALUBRIDADE E DE PERICULOSIDADE, SEM REFLEXOS NO PREÇO FINAL. INDÍCIOS DE NÃO INTERNALIZAÇÃO DE ENCARGOS

TRABALHISTAS OBRIGATÓRIOS. INDÍCIOS DE DISTORÇÕES RELEVANTES NA FREQUÊNCIA DE LIMPEZA DE ESQUADRIAS E EM ALTERAÇÕES DE ÁREAS. DESCLASSIFICAÇÃO MASSIVA DE LICITANTES. DEFERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS ATOS DO CERTAME ATÉ O ESCLARECIMENTO DOS FATOS. DILIGÊNCIA E OITIVA. NOVOS ELEMENTOS, QUE ESCLARECEM A COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DA PROPOSTA VENCEDORA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR, PELO RELATOR, “AD REFERENDUM” DO PLENÁRIO. REFERENDO DA DECISÃO DO RELATOR. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que, em pareceres uniformes (peças 79-81), se manifestou pela improcedência da representação, com revogação da medida cautelar adotada pelo Acórdão 1.223/2026-TCU-Plenário:

“A. OBJETO DA CONTRATAÇÃO

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza predial e manutenção de jardins e áreas verdes, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento integral de materiais, insumos e equipamentos, bem como a prestação de serviços correlatos, sob demanda, que visam obter condições adequadas de salubridade, higiene e funcionamento, dos imóveis sob a gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e demais Órgãos que integram o Centro de Serviços Compartilhados ColaboraGov (peça 18, p. 2).

(...)

B. HISTÓRICO

1. O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):

a) inconsistências nas demonstrações financeiras da licitante provisoriamente habilitada, evidenciando manipulação de informações contábeis e colocando em risco a própria Administração por inadimplemento futuro;

b) ausência de previsão do adicional de insalubridade para a categoria Agente de Higienização de Banheiros na Planilha de Custos da empresa habilitada provisoriamente;

c) ausência de previsão do adicional de periculosidade para a categoria Jauzeiro na Planilha de Custos da empresa habilitada provisoriamente; e

d) infringência do quantitativo de frequência para limpeza de esquadrias, representando verdadeira “maquiagem” de um custo adicional expressivo a maior para a Administração, se assim mantido.

2. A instrução inicial (peça 20) analisou as alegações do representante e concluiu pelo conhecimento da representação e pela necessidade de realização de oitiva prévia e diligência, ao que anuiu o corpo diretivo da AudContratações (peças 21 e 22). O Ministro-Relator, porém, divergiu parcialmente da proposta, autorizando a oitiva e diligência e decidindo (peça 23) pela concessão da medida cautelar, que foi referendada por meio do Acórdão 1223/2026-TCU-Plenário (peça 28).

3. Promovidas a oitiva e a diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

(...)

E. EXAME TÉCNICO

Item “a” da oitiva: desclassificação de 55 das 60 licitantes participantes do certame, todas sob o mesmo fundamento de não atendimento aos critérios do referido modo de disputa, possivelmente decorrente de interpretação restritiva das regras procedimentais ou de limitação sistêmica do

Compras.gov, que teria considerado de forma inadequada as propostas apresentadas ao longo da fase de lances, em afronta ao princípio da ampla competitividade, bem como ao disposto nos arts. 5º e 11, incisos I e II, da Lei 14.133/2021;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades (peça 35, p. 10-11):

a) conforme apurado, a desclassificação das referidas licitantes decorreu de processamento automático do sistema Compras.gov.br;

b) o certame foi conduzido sob o modo de disputa fechado-aberto, previsto no art. 56 da Lei 14.133/2021 e regulamentado pelo art. 25 da IN Seges/ME 73/2022. Nessa modalidade combinada, apresentadas as propostas fechadas, classifica-se automaticamente para a etapa aberta o licitante detentor da melhor proposta e aqueles cujas ofertas se situem dentro da margem de 10% em relação à melhor proposta, ou, na ausência de ao menos três ofertas nesse intervalo, os autores das três melhores propostas;

c) a SSC/MGI concorda com a análise elaborada pela Unidade Técnica do TCU, reconhecendo que a desclassificação automática, pelo sistema, das licitantes que não avançaram à etapa aberta do certame, não encontra amparo no ordenamento jurídico vigente;

d) com efeito, o art. 59 da Lei 14.133/2021 – que disciplina as hipóteses de desclassificação de propostas – não prevê, em nenhum de seus incisos, a possibilidade de exclusão de licitante pelo simples fato de não ter avançado à etapa aberta do modo de disputa. A legislação de regência não equipara a não classificação para a fase subsequente de lances à desclassificação da proposta em si, tratando-se de situações jurídica e procedimentalmente distintas;

d) isso porque a lógica do modo fechado-aberto é a seguinte: os licitantes que não integram o grupo classificado para a etapa aberta simplesmente não participam da fase de lances sucessivos, mas suas propostas originais, livremente ofertadas na fase fechada, permanecem válidas e devem ser consideradas para todos os fins legais, inclusive para fins de classificação final, desempate e aplicabilidade dos benefícios previstos às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos dos arts. 44 e 45 da Lei Complementar 123/2006;

e) a fase de lances deve ser compreendida como etapa una do certame – por cujo resultado se classifica ou não o licitante para a disputa aberta –, não constituindo a não participação nessa etapa subsequente causa autônoma e suficiente para a desclassificação da proposta. Adotar entendimento diverso equivaleria a criar hipótese restritiva não prevista na Lei 14.133/2021, em violação aos princípios da legalidade, da isonomia e da ampla competitividade, nos termos dos arts. 5º e 11, incisos I e II, do referido diploma legal;

f) a SSC/MGI registra que já era conhecedora da jurisprudência do TCU sobre a matéria. O Acórdão 1.766/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, determinou à Secretaria de Gestão e Inovação do MGI que adotasse providências, no prazo de 180 dias, para ajustar o Portal de Compras do Governo Federal, de modo a garantir que todas as microempresas e empresas de pequeno porte classificadas nos intervalos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 44 da Lei Complementar 123/2006 fossem convocadas, independentemente de sua participação na etapa aberta ou fechada;

g) esse entendimento foi consolidado e aprimorado pelo Acórdão 533/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que, ao dar provimento parcial ao Pedido de Reexame interposto pelo MGI, atualizou a redação do subitem 9.3.2 do acórdão anterior, explicitando a obrigatoriedade de convocar as ME/EPP classificadas “independentemente da participação do licitante na etapa aberta ou fechada, conforme o caso”;

h) em síntese, o TCU fixou que eventuais limitações tecnológicas ou procedimentais do sistema Compras.gov.br não eximem a Administração de observar o ordenamento jurídico em sua integralidade, cabendo a ela assegurar que todos os licitantes sejam tratados de forma isonômica e que suas propostas sejam avaliadas à luz das regras legais aplicáveis;

i) caso a situação houvesse sido identificada durante a condução do certame – isto é, caso se chegasse à etapa de verificação das propostas dos fornecedores desclassificados –, esta unidade teria procedido à abertura imediata de chamado junto à área gestora do sistema, com vistas ao cancelamento das desclassificações indevidas, de modo a restabelecer a validade das propostas originalmente apresentadas na fase fechada do certame, e à suspensão do andamento do certame até a regularização da situação, com vistas a preservar os direitos de todos os licitantes participantes e garantir a ampla competitividade do processo;

j) tais providências se fundamentariam no dever da Administração de zelar pela regularidade do certame e pela observância dos princípios da isonomia e da competição, independentemente de eventuais limitações do sistema informático utilizado, em estrita conformidade com a jurisprudência do TCU e com o art. 5º da Lei 14.133/2021;

k) diante do exposto, a SSC/MGI concorda com as constatações da Unidade Técnica do TCU, reconhecendo que a desclassificação automática de licitantes pelo simples fato de não avançarem à etapa aberta do modo de disputa fechado-aberto não possui amparo legal e afronta os princípios da legalidade, da isonomia e da ampla competitividade, conforme arts. 5º e 11, incisos I e II, da Lei 14.133/2021;

l) além disso, reitera seu compromisso com a observância da legislação de regência das licitações e contratos administrativos, em especial da Lei 14.133/2021, independentemente de eventuais limitações apresentadas pelos sistemas informáticos de apoio aos certames; e

m) por fim, informa que adotará as providências cabíveis para que, em futuros certames sob sua condução, situações análogas sejam identificadas e corrigidas.

Análise:

4. De fato, a desclassificação automática dos licitantes não classificados para a fase aberta resultou de limitação técnica do sistema Compras.gov.br, não de ato discricionário ou interpretação equivocada da Unidade Jurisdicionada. A UJ não criou a limitação sistêmica; simplesmente utilizou a plataforma disponibilizada pelo órgão gestor (Seges/MGI) para a condução do certame. Neste contexto, a responsabilidade pela limitação técnica recai sobre o órgão responsável pela manutenção e gestão da plataforma, não sobre a unidade usuária. A SSC/MGI, como área usuária do sistema, estava sujeita às mesmas limitações operacionais impostas aos demais órgãos e entidades públicas que utilizam o Compras.gov.br. Portanto, não é razoável responsabilizar a Unidade Jurisdicionada por uma limitação que transcende seu controle direto e que afeta sistematicamente múltiplas instituições.

5. Deve se considerar também que, no caso concreto, a limitação do sistema não trouxe prejuízo ao certame. A primeira colocada foi corretamente identificada e habilitada, e não houve necessidade de retornar aos licitantes desclassificados para alterar o resultado. Embora seja verdade que a regularidade formal de um processo seja importante, a ausência de prejuízo material ao resultado demonstra que, na prática, o certame atingiu seu objetivo: identificar a proposta mais vantajosa para a Administração. A desclassificação automática, ainda que contrária à lei, não alterou a conclusão do certame nem prejudicou a seleção do vencedor. Esta circunstância, embora não elimine completamente a questão técnica, demonstra que os efeitos práticos da irregularidade foram mínimos, o que reduz significativamente a gravidade da questão.

6. A distinção estabelecida pela Unidade Jurisdicionada entre seu papel como usuária do sistema e o papel da Seges como gestora é juridicamente apropriada e reflete a estrutura orgânica do MGI. A Unidade Jurisdicionada não é responsável pela programação, manutenção ou gestão técnica do Compras.gov.br. Sua responsabilidade se limita a utilizar a plataforma de acordo com as funcionalidades disponibilizadas. Exigir que a SSC/MGI corrigisse uma limitação técnica do sistema seria equivalente a exigir que um usuário de software corrigisse bugs do programa, o que está fora do escopo de suas responsabilidades. A Administração Pública é estruturada em unidades com responsabilidades específicas, e a responsabilidade pela manutenção de sistemas informáticos recai sobre unidades especializadas (neste caso, a Seges), não sobre unidades usuárias. Portanto, a exclusão da responsabilidade da SSC/MGI é juridicamente correta.

7. Embora a Unidade Jurisdicionada não seja responsável pela limitação técnica do sistema, a questão permanece como um problema que afeta múltiplos certames e licitantes. A responsabilidade pela correção da limitação sistêmica recai sobre a Seges, órgão gestor do Compras.gov.br. Recomenda-se que a questão seja tratada em processo específico de monitoramento das determinações constantes do Acórdão 1.766/2025-TCU-Plenário (TC 017.171/2025-3), de modo a garantir que a Seges implemente as correções necessárias para que o sistema não continue apresentando essa limitação em futuros certames.

8. As alegações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada, portanto, são sólidas e bem fundamentadas. A desclassificação automática resultou de limitação técnica do sistema Compras.gov.br, não de ato discricionário ou interpretação equivocada da Unidade Jurisdicionada. A Unidade Jurisdicionada não é responsável pela programação ou manutenção do sistema, mas apenas

por sua utilização de acordo com as funcionalidades disponibilizadas. A ausência de prejuízo efetivo ao certame, combinada com o reconhecimento espontâneo da irregularidade, o conhecimento prévio da jurisprudência do TCU, e o compromisso com conformidade futura, demonstram que a Unidade Jurisdicionada agiu de boa-fé e está genuinamente comprometida com a observância da legislação de regência das licitações. Portanto, conclui-se pela **improcedência** da representação quanto a este ponto, propondo-se que a questão da limitação sistêmica seja tratada em processo de monitoramento específico junto à Seges (TC 017.171/2025-3), de modo a garantir a implementação das correções necessárias no sistema Compras.gov.br.

Item “a” da diligência: informe se a planilha de custos final da licitante vencedora contempla integralmente o adicional de insalubridade para os postos de trabalho destinados à higienização de instalações sanitárias, conforme exigido no item 3.4.5 do Apêndice II do Edital, indicando a metodologia adotada para sua incorporação, o quantitativo de profissionais considerados, a área efetivamente atendida e o impacto financeiro correspondente no valor global da proposta, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do disposto no art. 5º da Lei 14.133/2021, anexando documentação comprobatória;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 73):

a) a manifestação da Unidade Jurisdicionada — Diretoria de Contratações e Unidades Descentralizadas (DCD), vinculada à Secretaria de Serviços Compartilhados (SSC) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) — em resposta a cada um dos itens da diligência, descrevendo-a de forma individualizada e detalhada, consta da Nota Informativa SEI 19047/2026/MGI (peça 73);

b) a referida nota tem natureza explicitamente complementar à manifestação principal da DCD à peça 35 e foi elaborada com o objetivo específico de demonstrar, de forma objetiva e quantificada, a variação interna de custos ocorrida na planilha de preços da empresa Gplan Serviços Ltda. entre a versão original — apresentada por ocasião da homologação do Pregão Eletrônico 90001/2026 — e a versão corrigida, apresentada após o retorno de fase determinado pela autoridade competente. A finalidade declarada do documento é responder diretamente à preocupação manifestada pelo Ministro-Relator quanto à possibilidade de que a empresa houvesse ajustado sua proposta sem que os encargos acrescidos resultassem em qualquer impacto no valor global ofertado, circunstância que demandaria elucidação sobre a dinâmica interna de redistribuição dos custos;

c) a Unidade Jurisdicionada esclarece que o retorno de fase determinado pela autoridade competente teve por objeto o ajuste da proposta no sistema Compras.gov, após a realização de diligência na fase pré-contratual junto à empresa Gplan Serviços Ltda. Além do ajuste de áreas, a empresa promoveu dois ajustes centrais que se relacionam diretamente com os itens da diligência: a alteração da área incidente e do percentual do adicional de insalubridade para os postos destinados à higienização de instalações sanitárias, exigido pelo item 3.4.5 do Apêndice II do Edital; e a alteração da área incidente do adicional de periculosidade de 30% para os postos de jazeiro que operam em balancim, conforme exigido pelo item 5.6.21 do Termo de Referência e pela Cláusula Décima Quinta da Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026 – Sindiserviços/DF;

d) um ponto de fundamental importância é o de que ambas as correções foram incorporadas à planilha sem que houvesse alteração do valor global da proposta. A Unidade Jurisdicionada qualifica essa característica como juridicamente compatível com o ordenamento vigente, invocando o art. 63 da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, segundo o qual os erros de dimensionamento da proposta constituem ônus exclusivo da contratada, de modo que a empresa é obrigada a complementar os custos não previstos ou subdimensionados sem direito a recomposição do valor contratual. Nessa lógica, sustenta a unidade, os encargos acrescidos foram internamente absorvidos mediante redistribuição de rubricas dentro da própria planilha. A unidade conclui esse raciocínio afirmando que a ausência de majoração do valor global não indica, por si só, irregularidade ou artifício na composição da proposta, mas ao contrário, confirma que o valor originalmente ofertado já era suficiente para cobrir os encargos legais aplicáveis, sem prejuízo à proposta mais vantajosa para a Administração;

e) em resposta ao questionamento sobre a integral contemplação do adicional de insalubridade nos postos destinados à higienização de instalações sanitárias, exigido pelo item 3.4.5 do Apêndice II do Edital, a Unidade Jurisdicionada confirma que a planilha de custos final da licitante vencedora passou a incorporar plenamente esse encargo após o retorno de fase. Segundo a manifestação, no âmbito do

ajuste determinado, a empresa promoveu a alteração da área incidente e do percentual do adicional de insalubridade para os referidos postos, de modo que a correção foi efetivamente incorporada à composição de custos;

f) quanto à metodologia adotada para a incorporação do encargo, a Unidade Jurisdicionada esclarece que o adicional de insalubridade integra o Módulo 1 (Total da Remuneração) da planilha e, por isso, qualquer variação nele se propaga automaticamente sobre todos os demais módulos calculados como percentual da remuneração. Detalha que o adicional do posto de Agente de Higienização (P6 – peça 76) saltou do grau médio (20%, correspondente a R\$ 324,20 por posto) para o grau máximo (40%, correspondente a R\$ 648,40 por posto), elevando o Módulo 1 em R\$ 324,20 por posto. Esse acréscimo, segundo a manifestação, cascadeou sobre os encargos, refletindo-se no Submódulo 2.1 (+R\$ 36,02, referente a 13º e férias) e no Submódulo 2.2 (+R\$ 125,36, sob a rubrica "impacto do aumento da insalubridade"). A unidade apresenta, ainda, o custo marginal por posto com todos os reflexos trabalhistas e tributários, que, na alíquota de 40%, alcança R\$ 1.214,89 por posto, ante R\$ 607,44 na alíquota de 20%;

g) no tocante ao quantitativo de profissionais considerados, a Unidade Jurisdicionada informa que o número de postos de Agente de Higienização praticamente dobrou, passando de 17,33 para 34,48 postos na proposta final, o que representou um acréscimo de 17,15 postos. A unidade decompõe o impacto financeiro total da insalubridade (+R\$ 31.362,37/mês) em dois efeitos: o efeito alíquota, decorrente da elevação de 20% para 40% mantida a quantidade original de 17,33 postos (+R\$ 10.527,02/mês, equivalente a R\$ 378.972,66 em 36 meses), e o efeito quantidade, decorrente da ampliação de 17,33 para 34,48 postos já na alíquota de 40% (+R\$ 20.835,36/mês, equivalente a R\$ 750.072,83 em 36 meses). Conclui, assim, que cerca de um terço do acréscimo decorre da elevação do grau e dois terços do aumento do número de postos;

h) sobre a área efetivamente atendida, a manifestação esclarece que a correção realizada no retorno de fase abrangeu a alteração da área incidente do adicional, ao lado do ajuste de seu percentual;

i) quanto ao impacto financeiro correspondente no valor global da proposta, a Unidade Jurisdicionada sustenta que, apesar da efetiva majoração do encargo, não houve aumento do valor global ofertado. O impacto da insalubridade do Agente de Higienização foi de +R\$ 31.362,37/mês (R\$ 1.129.045,49 em 36 meses), mas esse acréscimo foi integralmente absorvido por dois movimentos compensatórios: a redução de 70,23 postos de Servente de Limpeza (que liberou cerca de R\$ 566 mil/mês) e a redução do custo unitário de todos os postos (mediante a retirada dos benefícios de assistência médica e odontológica, a redução de insumos e o rebalanceamento da margem de custos indiretos e lucro). A unidade fundamenta esse procedimento no art. 63 da Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, segundo o qual os erros de dimensionamento da proposta constituem ônus exclusivo da contratada, que é obrigada a complementar os custos subdimensionados sem direito à recomposição do valor contratual; e

j) conclui, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório e do art. 5º da Lei 14.133/2021, que a ausência de majoração não indica irregularidade, mas confirma que o valor originalmente ofertado já era suficiente para cobrir os encargos legais aplicáveis. Por fim, registra que foram anexadas, como documentação comprobatória, as Planilhas de Custos e Formação de Preços de cada cargo, com o detalhamento das diferenças de cada rubrica, além das duas versões da planilha e da apresentação detalhada do certame.

Item “b” da diligência: informe se as atividades previstas no objeto contratual ensejam o pagamento do adicional de periculosidade para a categoria de jauzeiro, especificando os critérios técnicos utilizados para sua caracterização, os postos de trabalho abrangidos, bem como demonstrando, de forma objetiva, se e como tal encargo foi considerado na composição dos custos da proposta aprovada, em observância aos princípios da legalidade e da isonomia, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, encaminhando documentação comprobatória;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 73):

a) em resposta ao questionamento sobre o pagamento do adicional de periculosidade para a categoria de jauzeiro, a Unidade Jurisdicionada confirma que tal encargo é devido e foi considerado na composição de custos da proposta aprovada. A manifestação esclarece que, no retorno de fase, a empresa promoveu a alteração da área incidente do adicional de periculosidade de 30% para os postos de jauzeiro que operam em balancim;

b) quanto aos critérios técnicos utilizados para a caracterização do adicional, a Unidade Jurisdicionada fundamenta a exigência no item 5.6.21 do Termo de Referência e na Cláusula Décima Quinta da Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026 – Sindiserviços/DF. A caracterização da periculosidade, portanto, decorre tanto da previsão editalícia quanto da norma coletiva aplicável à categoria, estando associada à atividade de operação em balancim, característica do trabalho em altura desempenhado pelos juazeiros;

c) no que se refere aos postos de trabalho abrangidos, a Unidade Jurisdicionada destaca que a alteração relevante quanto ao jauzeiro foi de natureza quantitativa, e não de custo unitário. Na proposta anterior à diligência, o posto de Jauzeiro com Risco (P7 – peça 77) figurava como residual, com apenas 0,10 posto, tendo passado para 46,12 postos na proposta final — um acréscimo de 46,02 postos, que representa o maior acréscimo isolado de toda a reformulação. A unidade ressalta que a alíquota do adicional não foi alterada: a periculosidade permaneceu em 30% (correspondente a R\$ 662,32 por posto) tanto antes quanto depois do retorno de fase, de modo que todo o aumento decorre exclusivamente da ampliação da quantidade de postos;

d) quanto à demonstração objetiva de como o encargo foi considerado na composição de custos, a Unidade Jurisdicionada explica que o adicional de periculosidade já constava da proposta anterior e permaneceu idêntico na proposta final, o que significa que o risco já estava precificado na composição unitária do posto desde o início. Apresenta o custo marginal por posto, com todos os reflexos, que alcança R\$ 1.240,97, composto pelo adicional no Módulo 1 (R\$ 662,32), pelos reflexos de 13º e férias no Submódulo 2.1 (R\$ 73,59), pelos encargos previdenciários e FGTS no Submódulo 2.2 (R\$ 256,10), pela provisão para rescisão (R\$ 32,58), pela reposição do profissional ausente (R\$ 108,04) e pelos tributos (R\$ 108,34). Aplicando-se esse custo às quantidades de postos (de 0,10 para 46,12), o impacto da periculosidade com reflexos saltou de R\$ 124,10/mês para R\$ 57.233,59/mês, gerando um acréscimo de R\$ 57.109,49/mês (R\$ 2.055.941,67 em 36 meses). A unidade observa que a rubrica isolada de periculosidade no Módulo 1, sem reflexos, passou de R\$ 66,23/mês para R\$ 30.546,20/mês, sendo os demais cerca de R\$ 26,5 mil/mês de impacto correspondentes aos reflexos trabalhistas e tributários; e

e) em observância aos princípios da legalidade e da isonomia, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, a Unidade Jurisdicionada demonstra que o encargo foi corretamente computado e que sua incorporação, embora expressiva, foi integralmente custeada pela redução compensatória de outras rubricas, sem majoração do valor global e sem supressão de encargos legalmente obrigatórios. A documentação comprobatória referida é a mesma indicada no item anterior: as Planilhas de Custos e Formação de Preços por cargo, com o detalhamento das diferenças por rubrica, e as duas versões da planilha.

Item “c” da diligência: informe se os parâmetros adotados na planilha da licitante vencedora quanto à definição da frequência e do quantitativo de horas destinados à limpeza de esquadrias e fachadas estão em conformidade com aqueles estabelecidos no edital, detalhando a metodologia de cálculo utilizada, a periodicidade efetivamente considerada para a execução dos serviços e a compatibilidade dos valores apresentados com a execução real do objeto contratual, em atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e à vedação de sobrepreço, nos termos do art. 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021, encaminhando documentação comprobatória;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 35, p. 7):

a) em relação à frequência e quantitativo de horas destinados à limpeza de esquadrias e fachadas, afirma-se que a empresa Gplan Serviços Ltda. seguiu o disposto na planilha estimada para o Grupo 1 deste certame, ou seja, utilizou a frequência de 16 horas e um quantitativo de horas de 188,76 (esquadrias externas e face interna) e 1132,60 (fachadas envidraçadas); e

b) diante do exposto, a empresa Gplan Serviços Ltda. seguiu o disposto no Termo de Referência e para as esquadrias considerou a metragem total de 123.022,45 m², sem necessidade de qualquer ajuste posterior.

Análise:

9. A presente análise examina, de forma conjunta e articulada, as três questões suscitadas na diligência e que fundamentaram, em juízo de cognição sumária, a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.223/2026-TCU-Plenário: a internalização do adicional de insalubridade na atividade de higienização de instalações sanitárias (item “a”), a internalização do adicional de periculosidade para a

categoria de jazeiro (item "b") e a frequência e o quantitativo de horas destinados à limpeza de esquadrias e fachadas (item "c"). Optou-se pelo exame conjunto porque, conforme expressamente reconhecido pelo Relator no item 8 de seu voto (peça 59, p. 1), "o fundamento para adoção da medida resulta do efeito conjunto das constatações, ainda que entre elas alguma possa ter menor impacto se considerada isoladamente".

10. A questão central, que perpassa os três itens e que constituía a verdadeira dúvida do Relator, é uma só: como a empresa conseguiu adequar a proposta às exigências do edital — incorporando acréscimos de encargos substanciais — sem majorar o valor global ofertado.

11. Antes de enfrentar cada item, é necessário fixar a premissa que explica, de forma consistente, a manutenção do valor global: a adoção de produtividade diferenciada, no teto das faixas referenciais da IN Seges/MPDG 5/2017. Esse é o ponto que, não tendo sido esclarecido na fase sumária, mostrou-se determinante após o exame da carta-proposta e das planilhas.

12. O item 8.12.3 do Edital (peça 18, p. 15) é expresso ao admitir tal possibilidade, nos seguintes termos:

8.12.3. Os licitantes poderão apresentar produtividades diferenciadas daquela estabelecida pela Administração como referência, desde que não alterem o objeto da contratação, não contrariem dispositivos legais vigentes e, caso não estejam contidas nas faixas referenciais de produtividade, comprovem a exequibilidade da proposta.

13. A apresentação de produtividade diferenciada é direito do licitante, sujeito a apenas duas condições gerais — não alterar o objeto e não contrariar a lei — e a uma única condição adicional, de caráter probatório, que somente se aplica quando a produtividade adotada estiver fora das faixas referenciais: a comprovação de exequibilidade. A *contrario sensu*, quando a produtividade proposta se mantém dentro das faixas referenciais, a comprovação adicional de exequibilidade é dispensada pelo próprio edital. Essa leitura é a única compatível com a literalidade do dispositivo e harmoniza-se integralmente com o Anexo VI-B da IN Seges/MPDG 5/2017, que estabelece justamente as faixas mínimas e máximas de produtividade por tipo de área.

14. Na carta-proposta (peça 78, p. 3), a Gplan Serviços Ltda. declarou de forma inequívoca que, "para fins de dimensionamento, adotou a produtividade máxima admitida no Anexo VI-B da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, permanecendo, portanto, dentro da faixa referencial normativa", e que, "nessa hipótese, a própria IN dispensa a necessidade de comprovação extraordinária de exequibilidade". A afirmação é tecnicamente correta e encontra respaldo documental direto nas planilhas de produtividade. Veja-se que, na tabela de áreas internas e externas (peça 78, p. 11), a empresa aplicou consistentemente o limite superior das faixas: para pisos frios, cuja faixa é de 800 a 1.200 m²/servente/dia, adotou 1.200; para almoxarifados e galpões, faixa de 1.500 a 2.500, adotou 2.500; para áreas com espaços livres, faixa de 1.000 a 1.500, adotou 1.500; para os banheiros, faixa de 200 a 300, adotou 300. Trata-se da adoção sistemática do teto das faixas — produtividade máxima admitida —, exatamente como declarado, o que se situa, por definição, dentro da faixa referencial e, portanto, sem necessidade de qualquer comprovação extraordinária de exequibilidade, seja pela IN, seja pelo item 8.12.3 do próprio edital.

15. Essa única premissa explica, de modo coerente e verificável, todos os três pontos da diligência. A maior produtividade por servente, autorizada pela norma, reduz a quantidade de postos de servente necessários para cobrir as áreas de limpeza geral, liberando recursos que financiam, sem aumento do preço global, o reforço dos encargos legais devidos (insalubridade e periculosidade) e o redimensionamento dos postos especializados.

16. No tocante especificamente ao item "a", a planilha final da licitante vencedora passou a contemplar integralmente o adicional de insalubridade exigido pelo item 3.4.5 do Apêndice II do Edital, em grau máximo (40%) e sobre a totalidade da área interna dos banheiros, sanando a fragilidade apontada na proposta original — na qual o encargo havia sido tratado em grau médio (20%) e sobre parcela da área. O próprio voto reconhece essa adequação ao registrar, no item 16 (peça 59, p. 2), que a empresa "elevou o percentual para o devido (40%) e o estendeu para todos os postos alocados". A dúvida remanescente do Relator não dizia respeito, portanto, à conformidade material da correção — que ele admite ter ocorrido —, mas tão somente à forma de seu custeio sem alteração do preço global, conforme já exposto.

17. A metodologia de incorporação está documentada e é tecnicamente consistente. Como o

adicional integra o Módulo 1 (remuneração) da planilha, sua elevação propaga-se automaticamente, em cascata, sobre os submódulos calculados como percentual da remuneração. No posto de Agente de Higienização (P6), o adicional saltou de R\$ 324,20 (20%) para R\$ 648,40 (40%) por posto, com reflexos correspondentes no Submódulo 2.1 (13º e férias) e no Submódulo 2.2 (encargos previdenciários e FGTS), de modo que o custo marginal por posto, com todos os reflexos, elevou-se de R\$ 607,44 para R\$ 1.214,89. O quantitativo de profissionais foi dimensionado em 34,48 postos de Agente de Higienização, número que decorre diretamente da aplicação da produtividade máxima de 300 m²/servente/dia sobre a área de banheiros de 10.344,35 m² — exatamente o valor que se lê na planilha de áreas internas. A área efetivamente atendida, portanto, é a integralidade dos 10.344,35 m² de banheiros, e não mais uma fração deles, o que afasta por completo a objeção original relativa à divisão das áreas sanitárias.

18. O impacto financeiro do encargo é expressivo, mas integralmente custeado. A insalubridade do Agente de Higienização, com reflexos, representou acréscimo de R\$ 31.362,37/mês (R\$ 1.129.045,49 em 36 meses), decomposto em efeito alíquota (+R\$ 10.527,02/mês, pela elevação de 20% para 40%) e efeito quantidade (+R\$ 20.835,36/mês, pela ampliação do número de postos). Esse acréscimo não majorou o valor global porque foi absorvido pela liberação de recursos decorrente da redução de postos de servente — viabilizada, por sua vez, pela produtividade diferenciada — e pela redução do custo unitário dos postos.

19. Quanto ao item "b", as atividades de limpeza de fachadas mediante operação em balancim — trabalho em altura desempenhado pela categoria de jauzeiro — ensejam efetivamente o pagamento do adicional de periculosidade, conforme o item 5.6.21 do Termo de Referência e a Cláusula Décima Quinta da Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026 – Sindiserviços/DF. A proposta final contempla esse encargo à alíquota de 30%, aplicada sobre a área total de fachadas, em conformidade com o edital, sanando a objeção original. O voto reconhece, no item 24 (peça 59, p. 2-3), que "com a correção da proposta, a empresa passou a aplicar o percentual de periculosidade de 30% sobre a área total de fachadas, como fora previsto no edital", e a dúvida remanescente do Relator (item 26, p. 3) novamente se limitou à forma de internalização do encargo "com acréscimo tão expressivo de área de fachada (...) mantendo-se, contudo, o preço originalmente proposto".

20. O Relator partiu do pressuposto de que teria havido um "acrécimo tão expressivo de área de fachada" — passando-se a contemplar os 67.000 m² —, o que oneraria fortemente a proposta. Os documentos demonstram, contudo, que o custo unitário do adicional de periculosidade não foi alterado: a periculosidade permaneceu em 30% (R\$ 662,32 por posto) tanto na proposta original quanto na final. O que variou foi exclusivamente o quantitativo de postos de Jauzeiro com Risco (P7), que passou de residuais 0,10 posto para 46,12 postos. Esse quantitativo de 46,12 postos é o resultado direto da aplicação das frequências e produtividades às metragens de fachada, conforme se lê nas tabelas de esquadrias e fachadas da carta-proposta, cujo total de postos P7 é exatamente 46,12 e cujo valor mensal corresponde a R\$ 417.311,59.

21. O impacto financeiro da periculosidade, com todos os reflexos, foi de R\$ 57.109,49/mês (R\$ 2.055.941,67 em 36 meses), decorrente, repita-se, apenas da ampliação quantitativa dos postos, e não de qualquer elevação de alíquota. O custo marginal por posto de Jauzeiro com Risco, com reflexos, é de R\$ 1.240,97, montante tecnicamente demonstrado e decomposto na manifestação. Esse acréscimo foi igualmente absorvido pela redistribuição interna de custos — sobretudo a redução de postos de servente e a redução do custo unitário de todos os postos — sem majoração do valor global, em conformidade com o art. 63 da IN 5/2017. Atende-se, assim, aos princípios da legalidade e da isonomia inscritos no art. 5º da Lei 14.133/2021: o encargo legalmente devido foi corretamente computado, sem supressão de direitos trabalhistas e sem qualquer vantagem indevida em relação aos demais licitantes, que se submetiam às mesmas regras de dimensionamento.

22. No que concerne ao item "c", a manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 35, p. 7) é direta ao afirmar que a empresa seguiu o disposto na planilha estimada para o Grupo 1 do certame, adotando a frequência de 16 horas e os quantitativos de horas de 188,76 (esquadrias externas e face interna) e 1.132,60 (fachadas envidraçadas), seguindo o Termo de Referência e considerando, para as esquadrias, a metragem total de 123.022,45 m², sem necessidade de qualquer ajuste posterior. Esses parâmetros são confirmados, um a um, pela tabela de esquadrias e fachadas da carta-proposta: a coluna de frequência registra 16 horas; as jornadas de 188,76 e 1.132,60 horas constam expressamente; e a

metragem total das esquadrias e fachadas soma 123.022,45 m², com valor mensal de R\$ 417.311,59 — valores que conferem integralmente entre a manifestação e o documento da proposta.

23. A compatibilidade dos valores com a execução real do objeto e a inexistência de sobrepreço ficam demonstradas pela própria consistência interna da proposta saneada e pela ausência de qualquer posto com preço unitário inflado — ao contrário, todos os custos unitários foram reduzidos. O conjunto dos serviços de limpeza, mesmo absorvendo o reforço da insalubridade e a forte ampliação dos postos de jauzeiro, resultou em redução de custo, e não em acréscimo, o que é logicamente incompatível com a hipótese de sobrepreço. Atende-se, portanto, ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa e à vedação de sobrepreço previstos no art. 11, incisos I e III, da Lei 14.133/2021.

24. Dessa forma, verifica-se, conforme afirmado, que a principal fonte de compensação foi a redução de 70,23 postos de Servente de Limpeza (de 246,35 para 176,12 postos), viabilizada legitimamente pela adoção da produtividade máxima das faixas da IN 5/2017, autorizada pelo item 8.12.3 do edital. Como cada posto de servente custa cerca de R\$ 7,7 mil/mês, essa redução, isoladamente, liberou aproximadamente R\$ 566 mil/mês — montante superior à soma de todos os acréscimos de encargos e de postos especializados. A esse vetor somou-se a redução do custo unitário de todos os postos, mediante a depuração de rubricas (retirada de benefícios de assistência médica e odontológica não obrigatórios, redução de insumos e rebalanceamento da margem de custos indiretos e lucro).

25. A análise da resposta e dos documentos apresentados, portanto, demonstra que as adequações promovidas no retorno de fase tornaram a proposta da Gplan Serviços Ltda. integralmente conforme ao edital e à legislação. O adicional de insalubridade foi incorporado em grau máximo sobre a área total dos banheiros (item "a"); o adicional de periculosidade do jauzeiro foi computado à alíquota de 30% sobre a área total de fachadas (item "b"); e a frequência e o quantitativo de horas da limpeza de esquadrias e fachadas observaram a planilha estimada do certame e os índices de produtividade da IN 5/2017 (item "c").

26. A questão nuclear — a manutenção do valor global diante de acréscimos substanciais — encontra explicação técnica e juridicamente legítima na adoção de produtividade diferenciada dentro das faixas referenciais da IN 5/2017, expressamente autorizada pelo item 8.12.3 do edital e dispensada de comprovação adicional de exequibilidade, da qual resultou a redução de 70,23 postos de servente como principal mecanismo de compensação, sem qualquer supressão de encargos legalmente devidos, sem sobrepreço e sem violação à isonomia.

27. Assim, não subsiste fundamento para a manutenção da suspensão nem para o acolhimento da representação. Conclui-se, por conseguinte, pela **improcedência** da representação, com a consequente **revogação da medida cautelar** e o prosseguimento regular dos atos do Pregão Eletrônico 90001/2026 relativos ao Grupo 1.

28. Registre-se, por fim, que a representante Real JG Facilities S.A. juntou aos autos peças trazendo supostamente elementos adicionais (peça 70 a 72), nas quais reitera os argumentos relativos à divisão das áreas de banheiros, à frequência de limpeza das esquadrias e à manutenção do valor global, sustentando tratar-se de "nova proposta" e de risco de superfaturamento. Tal manifestação, contudo, não traz fato ou fundamento novo apto a alterar a presente análise: limita-se a reproduzir as alegações já deduzidas na representação e a transcrever os trechos da instrução inicial proferidos em juízo de cognição sumária, sem infirmar os esclarecimentos técnicos e documentais ora examinados. Sua juntada, portanto, não prejudica nem demanda o refazimento desta análise, permanecendo íntegra a conclusão pela improcedência da representação.

(...)

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Em virtude do exposto, propõe-se:

29.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

29.2. **no mérito**, considerar a presente representação **improcedente**;

29.3. **revogar** a medida cautelar adotada;

29.4. **informar** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao representante 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 29.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.”

2. Ante o detalhado exame procedido pela unidade técnica, entendi por bem revogar, “ad referendum” do Plenário, a medida cautelar, que impedia o prosseguimento dos atos do certame, com fundamento no art. 276, § 5º, do Regimento Interno. Considerei, para tanto, no despacho de peça 84, que as novas manifestações e análises presentes nos autos permitiam elidir, de modo satisfatório, os fundamentos que sustentavam a plausibilidade do direito (“fumus boni iuris”). Assim sendo, não se justificaria manter a medida suspensiva uma vez que os serviços de limpeza predial são contínuos e essenciais para o funcionamento do MGI.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada em face de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O certame tem por objeto a contratação de serviços continuados de limpeza predial e manutenção de jardins, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento integral de materiais e equipamentos.

2. A licitação foi dividida em dois grupos. O Grupo 1, foco desta representação, teve valor total estimado de R\$ 137.352.219,25 para 36 meses e foi homologado para a empresa GPLAN Serviços Ltda. pelo total de R\$ 84.908.378,44.

3. Em 8/5/2026 proferi despacho concedendo medida cautelar para suspender os atos subsequentes à classificação final da disputa. Essa decisão, referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 1.223/2026, fundou-se em incertezas quanto à exequibilidade real da proposta da vencedora, que, após diligências realizadas pelo pregoeiro, promoveu ajustes na planilha de custos para internalizar encargos de insalubridade e periculosidade, sem, contudo, alterar o valor global da oferta.

4. Naquela etapa inicial de análise, em juízo de cognição sumária, foram identificados os seguintes pontos críticos, que justificaram a medida suspensiva e motivaram diligência e oitiva para os esclarecimentos necessários:

a) **adicional de insalubridade:** a licitante vencedora não previu, originalmente, adicional de insalubridade para higienização de banheiros, previsto na Súmula 448 do Tribunal Superior do Trabalho. Após diligência, a empresa criou categoria específica (“Agente de Higienização”), não prevista no edital, e alocou número reduzido de profissionais para a função, além de reduzir a área total dos banheiros (parâmetro objetivo). Com essas duas medidas, conseguiu manter o preço unitário do serviço proposto a princípio. Ante a estratégia, mostrava-se necessário apurar se foram efetivamente internalizados os custos impostos pela referida súmula, tendo em vista a responsabilidade subsidiária da Administração em contratos da espécie;

b) **adicional de periculosidade:** de forma análoga, a proposta vencedora não contemplou o adicional de periculosidade para limpeza de fachadas, obrigatório conforme a NR-35 e a Convenção Coletiva aplicável; após ajustes requeridos pela Administração, manteve o valor final do serviço. A alteração promovida partiu da premissa de que nem todos os postos requeriam o adicional, contrariando, em tese, parâmetro estabelecido no ato convocatório. Assim, também se revelou necessário verificar se os ajustes promovidos unilateralmente pela licitante promoveram quebra de isonomia e criaram condições que desnaturavam a comparabilidade das propostas;

c) **distorção na frequência de limpeza de esquadrias:** o edital prevê frequência semestral ou anual para limpeza de esquadrias, e a planilha da vencedora previu execução quinzenal dos serviços. Como então apontado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), esse ponto precisava ser esclarecido, ante a divergência significativa e sem justificativa técnica satisfatória à primeira vista;



d) **desclassificação massiva de licitantes**: além das alegações da representante, a unidade técnica destacou a exclusão de 55 das 60 participantes sob o mesmo fundamento, qual seja, de não atendimento aos critérios do modo de disputa “fechado/aberto”. A desclassificação massiva de mais de 90% das licitantes sob o mesmo embasamento procedimental igualmente precisava ser averiguada para avaliar se a competitividade do certame teria sido comprometida por falhas sistêmicas ou interpretações restritivas.

5. Realizadas oitivas e diligências e concluída a instrução processual, a AudContratações propõe revogar a medida cautelar e, no mérito, considerar a representação improcedente.

6. Os esclarecimentos prestados pelo MGI e a análise da unidade técnica permitem concluir que os indícios de irregularidade foram adequadamente dirimidos após detido exame da documentação comprobatória, em especial as duas versões (original e ajustada) das Planilhas de Custos e Formação de Preços por cargo, com detalhamento das diferenças por rubrica.

7. O ponto central da controvérsia — o aparente “paradoxo” da inclusão de custos elevados sem majoração do preço global — foi satisfatoriamente esclarecido: a principal fonte de compensação financeira foi a adoção da produtividade máxima admitida nas faixas da IN SEGES/MPDG 5/2017, procedimento expressamente autorizado pelo subitem 8.12.3 do edital, como concluem os §§ 10 e 11 da instrução transcrita no relatório precedente.

8. Como bem destacou a unidade especializada, a empresa, ao adotar sistematicamente a produtividade máxima admitida pelo anexo VI-B da citada IN, *“reduz a quantidade de postos de servente necessários para cobrir as áreas de limpeza geral, liberando recursos que financiam, sem aumento do preço global, o reforço dos encargos legais devidos (insalubridade e periculosidade) e o redimensionamento dos postos especializados”*.

9. Assim, por exemplo, com o aumento de produtividade para os limites superiores da norma, a licitante conseguiu reduzir de 246,35 para 176,12 postos de servente de limpeza, o que liberou aproximadamente R\$ 566 mil mensais, montante superior à soma dos acréscimos de insalubridade e periculosidade, garantindo a viabilidade da proposta.

10. No que tange aos adicionais específicos, a análise técnica dos novos elementos confirma que a planilha final passou a contemplar integralmente o adicional de 40% (grau máximo) sobre a área total de banheiros e o adicional de 30% para a totalidade dos jauzeiros em operação de balancim, sanando as inconsistências identificadas na proposta apresentada originalmente.

11. Quanto à limpeza de esquadrias, os esclarecimentos do MGI demonstraram que a GPLAN seguiu a planilha estimada oficial do órgão, adotando a frequência de 16 horas e a metragem total de 123.022,45 m², a afastar a dúvida quanto ao correto dimensionamento dos quantitativos.

12. No tocante à desclassificação massiva de mais de 90% das licitantes – embora tenha sido confirmada a existência de falha sistêmica e procedimental no sistema Compras.gov.br (regra automática de 10% no modo fechado/aberto) –, a irregularidade, no caso concreto, não maculou o resultado. Assim, é possível dar por esclarecida a questão, sem prejuízo de que o problema sistêmico seja tratado no processo de monitoramento autuado especificamente para esse fim, como noticiado pela AudContratações.

13. A partir desses novos elementos de convicção, proferi despacho (peça 84) para revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 1.223/2026-TCU-Plenário, pelo qual autorizei o MGI a prosseguir com os atos do Grupo 1 do Pregão Eletrônico 90001/2026. A revogação da cautelar, promovida “ad referendum” do Plenário, nos termos do art. 276, § 5º, do Regimento Interno, considerou a superação do pressuposto de plausibilidade do direito (“fumus boni iuris”) que embasou a medida. Uma vez afastado esse requisito, não se justificava manter a suspensão do certame, tendo em vista que os serviços de limpeza predial são contínuos e essenciais para o funcionamento do ministério.

14. Por fim, registro que, após a instrução de mérito, a representante Real JG Facilities S.A. apresentou memorial (peça 83) no qual reitera que os sucessivos ajustes promovidos pela licitante vencedora configurariam “nova proposta” e “química de planilha”. O material é substancialmente similar ao apresentado antes (peças 70 a 72), em relação ao qual a unidade técnica bem observou que



se limitavam a reproduzir alegações deduzidas na representação e a transcrever trechos da instrução inicial, realizada em juízo de cognição sumária.

15. Entendo que os argumentos trazidos pela representante não infirmam a consistência da proposta vencedora, demonstrada após análise exauriente das informações colhidas no curso da instrução processual. Com efeito, ajustes realizados sem alteração do preço global e com respeito às faixas de produtividade oficiais (subitem 8.12.3 do edital) não configuram substituição indevida de proposta. Ao contrário, são compatíveis com o dever da Administração de buscar a proposta mais vantajosa, respeitando a autonomia empresarial da licitante na definição de sua estrutura de custos e identificação de possíveis ganhos de produtividade. A compensação financeira decorrente do aumento da produtividade explica, de forma robusta, a manutenção do preço global da proposta, não se confirmando, portanto, as alegações de “jogo de planilha”.

Ante o exposto, acompanho o parecer da unidade técnica e VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que submeto a este Colegiado, no sentido de referendar a revogação da medida cautelar e, no mérito, considerar a representação improcedente.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2058/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.931/2026-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Representante: Real JG Facilities S.A. (08.247.960/0001-62).
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (00.489.828/0001-55).
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Willer Tomaz de Souza (22.715/OAB-CE) e outros, representando Real JG Facilities S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 90001/2026, conduzido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tendo por objetivo contratar serviços continuados de limpeza predial e manutenção de jardins e áreas verdes, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento integral de materiais, insumos e equipamentos,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno e no art. 103 da Resolução-TCU 259/2014, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, considerá-la improcedente e ainda referendar a revogação da medida cautelar promovida pelo despacho de peça 84;
- 9.2. informar o teor desta deliberação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à representante;
- 9.3. arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2058-30/26-P.



13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 009.105/2025-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

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

Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53)

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

Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5.574/OAB-TO), representando o responsável.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 73), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 74-75) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 56):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho e Ana Carolina Venancio Ferreira, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário 21/142.942.952-3, de titularidade da segurada Maria Eduarda Brito, representante de Maria do Espírito Santo Brito Reis.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente do Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2590/2024.
3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Os documentos apresentados para a concessão, não eram condizentes com a verdade dos fatos, tendo em vista a não comprovação de condição rurícula do (a) instituidor (a) da pensão.
4. O benefício de pensão por morte rural foi requerido em 10/03/2009, mais de treze anos após o óbito do instituidor (Josias Sousa da Silva, falecido em 9/10/2005). Para instrução do pedido, foram apresentados documentos como certidões de nascimento dos filhos, certidão de óbito e declaração sindical, os quais, após análise, revelaram-se adulterados, especialmente no campo destinado à profissão, com o objetivo de simular a condição de trabalhador rural. A apuração documental evidenciou que as certidões originais não continham a profissão de lavrador, tendo sido as adulterações realizadas posteriormente, para viabilizar a concessão do benefício em desacordo com os requisitos legais (peças 12 e 15, p. 1-3).
5. As investigações conduzidas pelo Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), Processo Administrativo Disciplinar (PAD), Polícia Federal e Ministério Público Federal identificaram que a documentação foi organizada e entregue por Ana Carolina Venâncio Ferreira, advogada responsável pela montagem do processo, que orientou a representante legal e providenciou a adulteração dos documentos. O servidor Gesimário de França Carvalho, responsável pela habilitação, análise e concessão do benefício, aceitou documentos com rasuras e sem valor probante, homologando períodos de atividade rural inexistentes, sem a devida diligência, em conluio com a advogada. O benefício foi concedido sem que o instituidor preenchesse os requisitos legais de segurado especial rural, resultando em prejuízo ao erário (peças 12, p. 9-48; 15, p. 2; e 52, p. 2-4).
6. Não foi comprovada participação dolosa ou culposa da beneficiária Maria Eduarda Brito, razão pela qual não foi incluída como responsável nesta tomada de contas especial. Conforme detalhado no relatório do Tomador de Contas, as apurações evidenciaram que os documentos utilizados para a concessão do benefício foram adulterados à revelia da beneficiária, sendo organizados e apresentados por terceiros, sem que houvesse prova de conluio ou de que a beneficiária tivesse conhecimento ou participação na fraude. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, que tem excluído beneficiários do rol de responsáveis em processos de contas quando não há evidências concretas de participação ou conluio com os agentes públicos ou intermediários responsáveis pelas irregularidades (peça 52, p. 4-5).
7. 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.
8. No relatório da TCE (peça 52), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 34.826,25, imputando responsabilidade a Gesimário de França Carvalho, na condição de gestor dos recursos e Ana Carolina Venancio Ferreira, na condição de intermediária.
9. Em 14/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 56), 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 57 e 58).
10. Em 29/5/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 59).
11. Na instrução inicial (peça 63), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:
 - 11.1. **Irregularidade:** habilitação e concessão de benefício de pensão por morte sem comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação de prova inverídica e documentos adulterados.
 - 11.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46 e 47.



11.1.2. Normas infringidas: arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/91 e arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999.

11.2. Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/7/2013	678,00
26/1/2010	510,00
28/11/2011	545,00
26/6/2013	678,00
26/8/2011	0,50
29/11/2013	678,00
7/4/2009	0,50
26/4/2012	622,00
28/3/2011	545,00
26/10/2012	622,00
28/8/2012	311,00
26/12/2012	622,00
27/2/2012	622,00
26/8/2011	272,50
26/11/2010	255,00
27/5/2009	465,00
27/6/2011	545,00
26/3/2010	510,00
25/6/2009	465,00
25/3/2013	678,00
28/1/2013	678,00
27/9/2010	510,00
27/8/2010	255,00
28/10/2013	678,00
26/5/2010	510,00
31/8/2009	465,00
28/6/2010	510,00
26/7/2011	545,00
26/4/2013	678,00
28/5/2012	622,00
27/11/2012	311,00
25/2/2013	678,00
28/10/2009	465,00
27/5/2013	678,00
26/6/2012	622,00
28/7/2009	465,00
27/11/2012	622,00
27/7/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
27/9/2012	622,00
28/2/2011	540,00
27/4/2009	465,00
27/10/2010	510,00
27/4/2010	510,00
26/12/2011	545,00
25/2/2010	510,00
31/8/2009	0,25
28/9/2009	465,00
26/10/2011	545,00
26/8/2011	545,00
28/8/2012	622,00
26/9/2013	678,00
26/1/2012	622,00
27/12/2010	510,00
26/5/2011	545,00
27/8/2013	339,00
29/11/2013	339,00
31/8/2009	193,75
27/8/2013	678,00
26/7/2012	622,00
27/9/2011	545,00
25/11/2009	465,00
25/11/2009	193,75
27/8/2010	510,00
28/12/2009	465,00
7/4/2009	325,50
27/1/2011	540,00
26/4/2011	545,00
26/11/2010	510,00
28/11/2011	272,50
27/3/2012	622,00

11.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

11.2.2. **Responsável:** Gesimário de Franca Carvalho.

11.2.2.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício previdenciário de pensão por morte, sem a devida verificação da condição de segurado especial rural do instituidor, aceitando documentos com rasuras e informações falsas, e homologando períodos de atividade rural inexistentes, em conluio com a intermediária Ana Carolina Venâncio Ferreira.

11.2.2.2. Nexo de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário permitiu que a beneficiária tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

11.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta

diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão do benefício previdenciário.

12. Encaminhamento: citação.

13. Apesar de o tomador de contas haver incluído Ana Carolina Venancio Ferreira como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, concluiu-se que sua responsabilidade deve ser excluída, uma vez que transcorreram mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade, ocorrido em 29/11/2013, e a primeira notificação válida da responsável pela autoridade administrativa federal, realizada apenas em 12/11/2024 (peça 35, com comprovação de recebimento na peça 37). Tal lapso temporal configura afronta aos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024, presumindo-se prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa. Diante disso, propõe-se o arquivamento do processo em relação a Ana Carolina Venancio Ferreira, em razão do decurso temporal significativo e das implicações que isso pode ter sobre a garantia de seus direitos fundamentais.

14. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 64), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Gesimário de Franca Carvalho - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 49361/2025 – Seproc (peça 66)

Data da Expedição: 28/11/2025

Data da Ciência: **11/12/2025** (peças 69 e 70)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 65).

Fim do prazo para a defesa: 26/1/2026

15. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 72), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

16. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Gesimário de Franca Carvalho 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

17. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável Gesimário de Franca Carvalho pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/11/2013, e esse responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

17.1. Gesimário de Franca Carvalho, por meio do Mandado de Notificação Prévia acostado à peça 4, recebido em 11/5/2017.

18. Em relação à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira, verifica-se que transcorreram mais de dez anos desde o fato gerador, sem que ela tenha sido notificada pela autoridade administrativa federal competente, conforme disposto nos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024. O fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/11/2013, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente, conforme descrito abaixo:

18.1. Ana Carolina Venancio Ferreira, por meio do ofício acostado à peça 35, recebido em 12/11/2024, conforme rastreamento dos Correios (peça 37).

18.2. Presume-se que, em relação à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira, o longo intervalo de tempo entre a ocorrência do fato gerador, em 29/11/2013, e sua primeira notificação, realizada apenas em 12/11/2024, possa ter causado prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

18.3. Diante dessa situação, e considerando os princípios que regem o devido processo legal, a responsável Ana Carolina Venancio Ferreira não foi citada. Dessa forma, propõe-se o arquivamento do processo em relação a ela, em razão do decurso temporal significativo e das implicações que isso pode ter sobre a garantia de seus direitos fundamentais.

Valor de Constituição da TCE

19. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 70.769,49, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2591/2024, 2588/2024, 2568/2024, 2593/2024, 2585/2024, 2570/2024, 2575/2024, 2573/2024, 2584/2024, 2577/2024, 2572/2024, 2580/2024, 2592/2024, 2574/2024 e 2578/2024, do mesmo

responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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).

24. No caso concreto, verificam-se, nestes autos, de forma não exaustiva, porém suficientes à análise, os seguintes eventos processuais interruptivos do curso da prescrição, ocorridos tanto na fase interna quanto na fase externa desta TCE, segundo a Resolução-TCU 344/2022:

Evento	Data	Documento	Resolução-TCU 344/2022	Efeito
	29/11/2013	Data da concessão do último débito irregular (peça 51)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	16/10/2017	Relatório Final de PAD (peça 12)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	19/04/2021	Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ ECOJUDPRF1/PGF/AGU (peça 27)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	17/12/2024	Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 52)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

25. Ao analisar os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 – 4ª Vara Federal Criminal, da Seção Judiciária do Tocantins, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peças 25, 27, p. 1, e 52, p. 3), que trata dos mesmos fatos em exame nesta tomada de contas especial. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual ‘quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente’.

26. No contexto da mencionada ação penal, em 14/1/2016, foi recebida a denúncia contra o responsável, Gesimário de Franca Carvalho, pela prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013 (peça 25). Quando se verifica que os

fatos investigados em um processo de controle externo também foram objeto de denúncia na esfera criminal, configurando concurso de crimes, o prazo para prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime que possui a maior pena prevista (art. 3º da Resolução TCU 344/2022 - Acórdão 1.163/2024-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

27. Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Dessa forma, o prazo prescricional aplicável ao responsável no caso em análise é de dezesseis anos, conforme disposto no art. 109, inciso II, do Código Penal.

28. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de dezesseis anos entre cada evento processual capaz de caracterizar a prescrição, a partir do marco inicial da contagem do prazo prescricional, em 29/11/2013.

29. 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

30. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Gesimario de Franca Carvalho	010.952/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2578/2024)']
	010.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2582/2024)']
	009.107/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2592/2024)']
	010.084/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2586/2024)']
	009.108/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2593/2024)']
	009.106/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2591/2024)']
	009.103/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2585/2024)']
	009.104/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2588/2024)']
	008.654/2023-9 [TCE, encerrado, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou

Responsável	Processo
	valores públicos, Gestão previdenciária, Cobrança de Benefícios Previdenciários concedido irregularmente (nº da TCE no sistema: 2898/2022)'] 009.102/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2584/2024)'] 009.101/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2580/2024)'] 009.100/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2577/2024)'] 008.981/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2571/2024)'] 008.980/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2570/2024)'] 008.940/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2581/2024)'] 010.074/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2574/2024)'] 010.065/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2573/2024)'] 010.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2569/2024)'] 009.186/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2579/2024)'] 009.187/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2583/2024)'] 009.185/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2575/2024)'] 008.982/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores

Responsável	Processo
	PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2572/2024)'] 008.983/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2587/2024)'] 008.842/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas Especial para cobrança de valores PAD 35069.000143/2016-87 (nº da TCE no sistema: 2576/2024)'] 010.052/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas cobrança de valores referentes ao PAD 35014.121233/2021-11 (nº da TCE no sistema: 2568/2024)']

31. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da defesa do responsável Gesimário de Franca Carvalho

32. O responsável Gesimário de Franca Carvalho apresentou defesa, conforme documentos acostados às peças 69 e 71, que passa a ser analisada em seguida.

33. Argumento 1 (peça 71, p. 3-17): Alegação de ocorrência da prescrição

33.1. O responsável alega que a pretensão punitiva e ressarcitória exercida pelo Tribunal de Contas da União encontra-se fulminada pela prescrição, nos termos da Lei 9.873/1999, da Resolução-TCU nº 344/2022 e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente o Tema 899. Sustenta que o último pagamento reputado irregular ocorreu em 29/11/2013, enquanto a TCE foi formalmente instaurada apenas em 25/10/2024, resultando em um lapso temporal superior ao prazo quinquenal previsto na legislação. Argumenta que, mesmo que se admitisse a existência de atos interruptivos, teria ocorrido prescrição intercorrente, pois houve períodos superiores a três anos de inércia administrativa, sem a prática de atos inequívocos de apuração.

33.2. O responsável cita precedentes do STF e do próprio TCU que reconhecem a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, ressaltando apenas hipóteses de ato doloso de improbidade administrativa reconhecido judicialmente, o que não se verifica no caso. Defende que a manutenção da persecução sancionatória após tão prolongado período de inércia estatal compromete a legitimidade do exercício do poder sancionador, impondo-se, como consequência jurídica necessária, o reconhecimento da prescrição e a consequente extinção do processo, afastando-se qualquer imputação de débito ou aplicação de sanção.

34. Análise do argumento 1:

34.1. Inicialmente, cumpre destacar que, ao contrário do que sustenta a defesa, o caso concreto não se submete ao prazo prescricional quinquenal ordinário previsto no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022. Isso porque, conforme verificado nos autos, há ação penal em curso (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300 – 4ª Vara Federal Criminal, Seção Judiciária do Tocantins, Tribunal Regional Federal da 1ª Região), que trata dos mesmos fatos objeto desta tomada de contas especial (peça 25, p. 1; peça 26, p. 1; peça 63, p. 4).

34.2. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'. Tal entendimento é reiterado pela jurisprudência desta Corte de Contas, como no Acórdão 1.163/2024-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que estabelece que, havendo concurso de crimes e recebimento de denúncia criminal, o prazo prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento no âmbito do TCU será determinado com base na lei penal, considerando o crime de maior pena prevista.

34.3. No caso concreto, a denúncia criminal foi recebida em 14/1/2016, imputando ao responsável a prática dos crimes previstos nos artigos 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, e no artigo 2º, § 4º, II, da Lei n. 12.850/2013 (peça 25, p. 1; peça 26, p. 1). Considerando a pena máxima do crime do § 1º do art. 317 do Código Penal, pode-se alcançar um total de doze anos de reclusão. Assim, o prazo prescricional aplicável é de dezesseis anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

34.4. No que se refere à prescrição intercorrente, aplica-se igualmente o prazo penal, nos termos do art.

3º da Resolução-TCU 344/2022, sempre que houver recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos, de modo que tanto a prescrição ordinária quanto a intercorrente devem observar o regime prescricional da lei penal. Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, a exemplo do que foi assentado nos Acórdãos 1.467/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), 3.410/2024-TCU-2ª Câmara (rel. Min. Antonio Anastasia) e 804/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), os quais reforçam que, na hipótese de concurso entre apuração administrativa e persecução penal, o prazo prescricional penal incide integralmente sobre a prescrição intercorrente no âmbito do controle externo.

34.5. Assim, no tocante à prescrição intercorrente, igualmente não assiste razão à defesa. Os autos demonstram tramitação regular do processo, com a prática de atos instrutórios e administrativos relevantes, sem paralisação superior a dezesseis anos em qualquer fase desta tomada de contas especial.

34.6. Portanto, no caso desta TCE, a contagem do prazo prescricional deve observar a legislação penal, como já consolidado na jurisprudência deste Tribunal. A existência de ação penal em curso afasta a aplicação automática da prescrição quinquenal ordinária, devendo ser observado o prazo prescricional penal, que, como já demonstrado, não se encontra esgotado. Assim, resta evidenciado que não há prescrição, seja ordinária, seja intercorrente, a ser reconhecida no presente caso, razão pela qual o argumento do responsável deve ser rejeitado. (peça 25, p. 1; peça 26, p. 1; peça 63, p. 4).

35. Argumento 2 (peça 71, p. 18-22): Alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável

35.1. O responsável alega que não há qualquer elemento probatório idôneo capaz de demonstrar que tenha agido com dolo ou má-fé na concessão do benefício, tampouco com intenção deliberada de causar dano ao erário ou obter vantagem indevida. Sustenta que não participou da produção, falsificação ou adulteração dos documentos apresentados, nem tinha ciência inequívoca da suposta inveracidade das informações à época da concessão. Argumenta que sua atuação se limitou ao processamento regular do benefício, com base na documentação apresentada e nos sistemas oficiais disponíveis, inexistindo prova de vantagem pessoal, conluio ou desvio consciente de finalidade.

35.2. O responsável ressalta que a responsabilização objetiva é vedada no âmbito do controle externo sancionador, sendo imprescindível a demonstração de dolo ou, ao menos, culpa grave, com nexo causal entre a conduta e o dano. Afirma que eventuais inconsistências documentais ou falhas na instrução do processo administrativo, por si sós, não autorizam a presunção de má-fé, sobretudo quando não há indícios de benefício pessoal, fraude estruturada ou desvio deliberado de finalidade. Por fim, requer o afastamento da imputação de responsabilidade pessoal e de qualquer imposição de sanção ou obrigação de ressarcimento, em observância aos princípios do devido processo legal, da culpabilidade administrativa e da vedação à responsabilidade objetiva.

36. Análise do argumento 2:

36.1. A alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável não merece acolhida. Conforme apurado nos autos, a concessão do benefício de pensão por morte rural (NB 21/142.942.952-3) apurado nesta TCE foi realizada mediante a aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, em desconformidade com os registros oficiais dos cartórios e sem existência de prova material contemporânea e idônea (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8). O responsável, na qualidade de servidor do INSS à época dos fatos, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, zelar pela legalidade dos atos administrativos e adotar as cautelas necessárias para evitar a concessão indevida do benefício.

36.2. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a conduta do responsável não se limitou a mero erro formal ou falha procedimental, mas sim à homologação de documentos com indícios claros de falsidade, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjei (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8). A materialidade e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano ao erário restaram devidamente comprovados em auditoria, inquérito policial, processo disciplinar e tomada de contas especial (peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

36.3. Ademais, a jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de que a responsabilização do agente público, em casos de concessão irregular de benefícios previdenciários, prescinde da demonstração de enriquecimento ilícito ou vantagem pessoal, bastando a comprovação de conduta dolosa ou, ao menos, de culpa grave, caracterizada pela inobservância dos deveres funcionais e pela adoção de procedimentos

incompatíveis com a legalidade e a moralidade administrativa. 38.4. No caso concreto, a homologação de documentos manifestamente inidôneos e a ausência de diligência para a verificação da regularidade da documentação apresentada evidenciam, no mínimo, culpa grave do responsável, suficiente para ensejar a imputação do débito e a responsabilização no âmbito do controle externo.

36.4. A responsabilidade dos gestores perante Corte de Contas possui natureza subjetiva e decorre de conduta, seja por ação ou omissão, praticada pelo agente de forma dolosa ou culposa, que resulte na 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 (Acórdãos 6.479/2014-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Min. Marcos Bemquerer e 1.512/2015-TCU-Plenário, relatado pelo Min. Bruno Dantas).

36.5. Destarte, como se observa, as alegações de defesa do responsável não merecem prosperar, considerando ter restado caracterizada a conduta, no mínimo, culposa do ex-servidor do Instituto Nacional do Seguro Social, em virtude da qual concretizaram-se prejuízos para a Administração, mesmo que se comprove ausência de dolo, má-fé ou locupletamento, o que não ficou demonstrado nos autos, não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa, impondo-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa.

36.6. A apuração de responsabilidade nas matérias submetidas à apreciação desta Corte de Contas não se vincula à indicação de conduta dolosa do agente, pois nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, impõe-se ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz à presunção de culpa, cabendo aos gestores demonstrar, por meio da competente prestação de contas, que o patrimônio público foi administrado com estrita observância dos dispositivos legais e regulamentares pertinentes.

36.7. Nos presentes autos restou evidenciado que a conduta do responsável, Gesimário de França Carvalho, extrapolou o mero erro formal ou a falha procedimental, caracterizando, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício de pensão por morte rural. O responsável era detentor do dever funcional de analisar de forma diligente a documentação apresentada pelos interessados, especialmente diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios, que apontavam a profissão do instituidor como funcionário público municipal (gari) e não trabalhador rural (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

36.8. Ainda assim, o responsável procedeu à homologação e deferimento do benefício, sem adotar as cautelas mínimas exigidas para a verificação da regularidade da documentação, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjei (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8). Tal conduta revela, no mínimo, grave negligência e inobservância dos deveres de zelo, legalidade e moralidade administrativa, configurando culpa grave, pois o ex-agente público deixou de adotar providências necessárias para evitar a concessão indevida do benefício, mesmo diante de sinais evidentes de irregularidade.

36.9. Ademais, a reiteração do *modus operandi*, a ausência de diligência para sanar as inconsistências documentais e a homologação de documentos manifestamente inidôneos reforçam a existência de elemento subjetivo suficiente para a responsabilização, nos termos da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas. Assim, a conduta do responsável não pode ser qualificada como mero equívoco administrativo, mas sim como violação grave dos deveres funcionais, apta a ensejar a imputação do débito e a responsabilização perante este Tribunal (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

36.10. Portanto, não assiste razão ao responsável ao sustentar a ausência de dolo ou má-fé, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito. Também, cabe salientar, apenas a título de esclarecimento, 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.

36.11. No presente caso, a responsabilidade recaiu exclusivamente sobre Gesimário de França Carvalho

porque foi ele quem, na condição de servidor habilitador e concessor à época dos fatos, detinha o dever funcional de impedir a concessão indevida, sendo sua conduta omissiva ou comissiva o fator determinante para o dano ao erário. Assim, a imputação de responsabilidade ao agente público encontra respaldo não apenas nos fatos apurados, mas também no regime jurídico aplicável à função pública, que exige do servidor diligência, zelo e observância estrita à legalidade (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

36.12. Não assiste razão ao argumento de que a fundamentação da citação teria se limitado a imputações genéricas, sem individualização da conduta do responsável. Ao contrário, os autos evidenciam que a conduta de Gesimário de França Carvalho foi detalhadamente descrita e individualizada ao longo de todo o processo, tanto na fase administrativa quanto na tomada de contas especial. Consta dos relatórios de auditoria, do Monitoramento Operacional de Benefícios, do processo disciplinar e dos próprios registros do sistema corporativo do Instituto Nacional do Seguro Social que o responsável atuou em todas as etapas do processamento, análise, homologação e concessão do benefício NB 21/142.942.952-3, sendo o único servidor a praticar os atos decisórios que resultaram na concessão irregular peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

36.13. A conduta reprovável do responsável foi individualizada não apenas pela sua atuação direta e exclusiva na análise e deferimento do benefício, mas também pela omissão em adotar as cautelas mínimas exigidas diante de indícios claros de falsidade e divergência entre os documentos apresentados e os registros oficiais dos cartórios. O elemento subjetivo, no mínimo de culpa grave, está evidenciado pela ausência de diligência e pela homologação de documentação manifestamente inidônea, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjei (peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 25, p. 1-28; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8). O nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário foi igualmente demonstrado, pois foi a atuação do responsável que permitiu a concessão indevida do benefício e o consequente prejuízo aos cofres públicos.

36.14. Assim, a responsabilização não decorre de mera presunção objetiva vinculada ao cargo, tampouco de constatação genérica de irregularidade, mas sim de conduta concreta, específica e individualizada, devidamente comprovada nos autos, em consonância com o regime jurídico da tomada de contas especial e com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-3; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

37. Argumento 3 (peça 71, p. 18-22): Alegação de ausência dos requisitos legais para a instauração da tomada de contas especial

37.1. O responsável alega que a Tomada de Contas Especial foi instaurada sem a observância dos pressupostos legais e regulamentares exigidos, o que comprometeria a validade do procedimento e importaria o reconhecimento de sua nulidade. Sustenta que, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, da Instrução Normativa TCU 71/2012 e da IN-TCU 98/2024, a TCE somente pode ser instaurada quando presentes, cumulativamente, a ocorrência de dano efetivo ao erário, a identificação individualizada do responsável com demonstração do nexo causal, e o esgotamento prévio das medidas administrativas para elidir o dano ou recompor o prejuízo. Argumenta que, no caso concreto, tais requisitos não teriam sido devidamente atendidos, pois a instauração da TCE teria se baseado em conclusões genéricas, sem individualização da conduta dolosa ou culposa grave, e sem comprovação de que o responsável foi previamente instado a ressarcir o alegado prejuízo por meios administrativos eficazes.

37.2. Além disso, o responsável aponta que a apuração do suposto dano ocorreu anos após os fatos geradores, o que fragilizaria a utilidade, a proporcionalidade e a própria finalidade da TCE, e que a matriz de responsabilização apresentada não individualizaria adequadamente as condutas, limitando-se a imputações amplas e abstratas. Defende que a TCE não pode ser instaurada de forma automática ou como substituto de processos disciplinares ou investigações criminais, devendo ser medida excepcional e subsidiária, somente cabível quando esgotadas as providências administrativas e demonstrados o prejuízo, o nexo causal e a responsabilidade do agente. Por fim, requer o reconhecimento da ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE, a declaração de nulidade do procedimento e o consequente arquivamento dos autos em relação ao responsável.

38. Análise do argumento 3:

38.1. Não merece acolhida a alegação de ausência dos pressupostos legais para a instauração da TCE no presente caso. Conforme se depreende dos autos, todos os requisitos normativos e procedimentais foram devidamente observados pela Administração. Inicialmente, a instauração da TCE foi precedida de

apuração no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, com a identificação do dano ao erário decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/142.942.952-3, a individualização do responsável – Gesimário de França Carvalho – e a quantificação precisa do prejuízo, conforme demonstrado nos relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, nos registros de auditoria, nos processos disciplinares correlatos e nos relatórios do Tomador de Contas Especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

38.2. Ademais, a individualização da conduta e o nexo de causalidade entre a atuação do responsável e o dano foram amplamente demonstrados, não havendo que se falar em imputação genérica ou automática. O responsável foi devidamente notificado, teve assegurado o contraditório e a ampla defesa na fase interna, e não apresentou elementos capazes de elidir a irregularidade ou de comprovar o ressarcimento do débito, o que legitima o encaminhamento do feito à fase de controle externo (peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Não há, portanto, qualquer vício de origem ou ausência de pressupostos, tendo sido observados os trâmites previstos na Lei 8.443/1992, no Regimento Interno do TCU e nas instruções normativas aplicáveis.

38.3. Não se aplica ao caso concreto a jurisprudência citada pelo responsável, segundo a qual a ausência de elementos que permitam confirmar a ocorrência de dano ao erário, ou a existência de providências judiciais eficazes para a recuperação do dano, afastaria os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da tomada de contas especial, impondo o seu arquivamento.

38.4. No presente caso, a materialidade do dano ao erário encontra-se amplamente comprovada nos autos, com a quantificação precisa do prejuízo decorrente da concessão irregular do benefício NB 21/142.942.952-3, conforme apurado em auditoria, processo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios e tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Não se trata, portanto, de hipótese em que não há elementos mínimos para a configuração do dano, mas sim de situação em que o prejuízo foi individualizado, atualizado e registrado contabilmente, inclusive com a identificação do responsável.

38.5. Além disso, não há nos autos notícia de que tenha havido provimento judicial eficaz para a recuperação do dano, tampouco de que o débito tenha sido objeto de ação judicial de cobrança, parcelamento, quitação ou inscrição em dívida ativa que tenha resultado em ressarcimento ao erário (peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Ao contrário, as informações colhidas junto à Procuradoria Regional Federal e à área técnica do Instituto Nacional do Seguro Social indicam a inexistência de medidas judiciais ou administrativas que tenham resultado na recomposição do patrimônio público, subsistindo, assim, o interesse processual e a necessidade de apuração e cobrança do débito por meio desta tomada de contas especial.

38.6. Ressalta-se que a instauração da TCE, no caso concreto, observou o devido processo legal, com a notificação do responsável, a concessão de prazo para defesa e a adoção de todas as providências administrativas cabíveis, em consonância com a legislação de regência e as instruções normativas aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal não impede a instauração ou o prosseguimento da TCE quando não comprovada a efetiva recuperação do dano por outros meios, especialmente em casos de fraude sistêmica e prejuízo quantificado, como o presente. Ao contrário, a atuação do controle externo é imprescindível para a proteção do erário e a responsabilização dos agentes públicos, não se aplicando, portanto, os precedentes citados pelo responsável à hipótese dos autos.

38.7. Também, cumpre destacar que a instauração da TCE, no contexto de apuração de fraudes previdenciárias, atende ao interesse público de recomposição do erário e de responsabilização dos agentes que, por ação ou omissão, deram causa ao dano, não se confundindo com medidas meramente punitivas ou automáticas. O procedimento adotado no presente caso observou todas as etapas previstas na legislação e foi instruído com farta documentação comprobatória, afastando qualquer alegação de nulidade ou ausência de pressupostos.

38.8. Dessa forma, a alegação de que a TCE teria sido instaurada de forma automática não encontra respaldo nos autos, pois a decisão foi fundamentada em robusto conjunto probatório, com a devida individualização da conduta, do dano e do responsável, em consonância com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Assim, não se verifica qualquer nulidade ou irregularidade que comprometa a validade do procedimento.

39. **Argumento 4 (peça 71, p. 27-32): Alegação de ausência de nexo de causalidade**

39.1. O responsável alega que a responsabilização em tomada de contas especial exige, de forma cumulativa, a comprovação do dano ao erário, da conduta do agente e do nexo de causalidade direto e específico entre essa conduta e o prejuízo apurado. Sustenta que, no caso concreto, não há demonstração válida e individualizada do nexo causal entre a atuação que lhe foi atribuída e o alegado prejuízo aos cofres públicos.

39.2. Argumenta que a imputação se limita a afirmar que, na condição de servidor do INSS, teria participado da concessão de benefício posteriormente considerado irregular, mas não há nos autos prova inequívoca de que eventual irregularidade decorreu de ação ou omissão direta, voluntária e determinante de sua parte, tampouco de que sua atuação, isoladamente, tenha sido causa necessária e suficiente para a ocorrência do suposto dano.

39.3. O responsável também alega que a matriz de responsabilização não demonstra, de forma técnica e concreta, quais atos específicos teriam sido praticados por ele, em que momento, com que grau de ingerência decisória e de que maneira tais atos teriam produzido, de modo direto e imediato, o prejuízo apurado.

39.4. Defende que a concessão de benefícios previdenciários envolve procedimentos complexos, com múltiplas etapas e atuação de diversos agentes, não sendo admissível atribuir responsabilidade pessoal sem a comprovação de que sua conduta foi condição indispensável para a materialização do dano. Por fim, requer o reconhecimento da ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o alegado dano ao erário, afastando-se a imputação de débito e qualquer responsabilização pessoal.

40. **Análise do Argumento 4:**

40.1. Não assiste razão ao responsável quanto à alegação de ausência de nexo de causalidade entre sua conduta e o dano apurado. Conforme se verifica dos autos, a atuação do ex-servidor Gesimário de França Carvalho foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta à concessão irregular do benefício NB 21/142.942.952-3, objeto da presente tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.2. Os registros de auditoria e os relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios demonstram que o responsável atuou em todas as etapas do processo administrativo, desde a habilitação, análise, entrevista, homologação da atividade rural até o despacho concessório do benefício, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, e com base em documentação inidônea (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3). A conduta do responsável foi, portanto, causa direta e necessária para a concessão do benefício indevido, não se tratando de mera vinculação funcional ou de participação genérica no procedimento.

40.3. Ademais, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, para a responsabilização em tomada de contas especial, basta a demonstração de que a conduta do agente público foi determinante para a ocorrência do dano, com a comprovação de que o ato irregular praticado concorreu de modo decisivo para o resultado lesivo ao erário. No caso concreto, restou evidenciado que o responsável, ao aceitar e homologar documentos com informações falsas ou adulteradas, viabilizou a concessão do benefício a quem não fazia jus, sendo este nexo causal suficiente para a imputação do débito (peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.4. A alegação de que o procedimento de concessão de benefícios previdenciários envolveria múltiplos agentes e etapas de controle não afasta a responsabilidade do servidor que, no exercício de suas atribuições, praticou o ato irregular que deu causa ao dano. A responsabilização objetiva é, de fato, vedada, mas, no presente caso, a conduta do responsável foi devidamente individualizada e relacionada de forma direta ao prejuízo apurado, não havendo que se falar em ausência de nexo de causalidade.

40.5. O argumento do responsável de que a matriz de responsabilização não individualizaria de forma técnica e concreta os atos praticados, nem demonstraria o grau de ingerência decisória ou o nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Nesse contexto, observa-se que a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.6. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente responsável pela habilitação e concessão irregular do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica (peça 15, p.

1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.7. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 24, p. 1-3). Não se trata, portanto, de mera vinculação funcional ou presunção abstrata, mas de demonstração da atuação do responsável como agente decisivo na análise, homologação e concessão do benefício em questão.

40.8. No tocante ao nexo de causalidade, a matriz de responsabilização e os relatórios técnicos evidenciam que a conduta do responsável foi condição necessária e suficiente para a ocorrência do dano ao erário, pois, caso tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, a concessão do benefício e o pagamento indevido não teria ocorrido (peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.9. Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TCU, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso.

40.10. A alegação do responsável, fundamentada em jurisprudência deste Tribunal, de que não haveria nexo de causalidade direto e imediato entre sua conduta e o dano apurado, não se adere ao caso concreto, pelas razões a seguir expostas. Esses precedentes tratam de situações em que a responsabilização do agente público se baseava em mera vinculação funcional, ausência de individualização da conduta ou participação acessória em processos administrativos complexos, nos quais o dano ao erário resultava de uma cadeia de atos praticados por múltiplos agentes, sem que se pudesse identificar, de forma objetiva, a conduta determinante para o resultado lesivo.

40.11. Nesses casos, o Tribunal de fato exige a demonstração de que o agente praticou ato irregular que concorreu direta e imediatamente para a ocorrência do dano, afastando a responsabilização automática por posição hierárquica ou mera participação formal.

40.12. No caso em análise, contudo, a situação fática é substancialmente distinta. Os autos demonstram, de forma inequívoca, que Gesimário de França Carvalho foi o responsável por todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/142.942.952-3, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão do benefício (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Não se trata, portanto, de mera participação acessória, mas de conduta individualizada, com domínio do fato e poder decisório pleno sobre o deferimento do benefício.

40.13. Ademais, a teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, como no Acórdão 1.721/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, exige que o evento danoso seja efeito necessário da conduta do agente. No presente caso, está demonstrado que, se o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea e contemporânea, o pagamento indevido não teria ocorrido. Ou seja, o dano ao erário é consequência direta, imediata e necessária da conduta do responsável (peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.14. Diferentemente dos precedentes citados nas alegações de defesa, em que a responsabilização era afastada por ausência de demonstração do liame causal ou por participação meramente formal, aqui a atuação do responsável é individualizada, exclusiva e determinante para a ocorrência do dano. Todos os registros sistêmicos e relatórios de auditoria apontam para a atuação direta do responsável em cada etapa do processo (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

40.15. A responsabilização do agente não se fundamenta em presunções ou generalizações, mas em elementos objetivos e individualizados, que demonstram o nexo de causalidade necessário para a imputação do débito, em estrita conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União. A aplicação dos precedentes citados pelo responsável, portanto, não se mostra adequada ao caso concreto, pois a situação fática dos autos revela a presença de todos os requisitos exigidos para a responsabilização do agente público, nos termos da legislação e da jurisprudência desta Corte.

40.16. Dessa forma, resta claro que a alegação de ausência de nexo de causalidade direto e específico entre a conduta do responsável e o dano apurado não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Ao contrário, a atuação do ex-servidor foi devidamente individualizada, sendo determinante para a

concessão irregular do benefício e a causa necessária e suficiente para o prejuízo ao erário. Todos os requisitos exigidos pela legislação e pela jurisprudência desta Corte para a responsabilização em tomada de contas especial estão presentes no caso concreto, não havendo que se falar em presunção, generalização ou responsabilização objetiva. Assim, não prospera o argumento do responsável, devendo ser rejeitado.)

41. Argumento 5 (peça 71, p. 33-37): Alegação de que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização

41.1. O responsável alega que a TCE foi instaurada sem a devida matriz de responsabilização, instrumento essencial para individualizar condutas, identificar responsabilidades e demonstrar, de forma objetiva, o nexo de causalidade entre a atuação do agente e o dano ao erário. Sustenta que, no caso concreto, a matriz utilizada seria deficiente e genérica, pois não esclareceria quais atos específicos teriam sido praticados pelo responsável, em que contexto, com que grau de autonomia funcional e de que modo tais atos teriam sido determinantes para a ocorrência do dano. Argumenta que a matriz não diferencia pagamentos regulares de supostamente irregulares, nem demonstra a correlação direta entre cada parcela do débito imputado e uma conduta concreta do agente, limitando-se a atribuir responsabilidade em razão da posição funcional ocupada à época dos fatos.

41.2. O responsável defende que essa deficiência compromete o exercício do contraditório e da ampla defesa, pois impede a compreensão precisa dos fatos imputados e inviabiliza a apresentação de defesa técnica adequada. Alega que a matriz apresentada transforma a imputação de débito em exercício meramente aritmético, dissociado da efetiva demonstração jurídica da responsabilidade pessoal, e que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União exige a individualização da conduta, o nexo de causalidade e o elemento subjetivo para a responsabilização. Por fim, requer o reconhecimento da nulidade da TCE por ausência de matriz de responsabilização válida e juridicamente idônea, com o consequente afastamento da imputação de débito e de qualquer responsabilização pessoal.

42. Análise do argumento 5:

42.1. A alegação do responsável de que esta tomada de contas especial teria sido instaurada sem a devida matriz de responsabilização, o que comprometeria a individualização das condutas, a identificação dos responsáveis e a demonstração do nexo de causalidade, não encontra respaldo nos elementos constantes dos autos. Conforme se verifica, a matriz de responsabilização elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social e ratificada pela AudTCE apresenta, de forma detalhada, a conduta atribuída ao responsável, o contexto fático, as evidências documentais, os normativos infringidos e a quantificação do dano (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

42.2. A matriz explicita que Gesimário de França Carvalho, na qualidade de servidor do Instituto Nacional do Seguro Social à época dos fatos, foi o agente que realizou a habilitação e a concessão do benefício de pensão por morte rural objeto desta tomada de contas especial (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Ficou demonstrado nos autos que o responsável realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício NB 21/142.942.952-3, desde a pré-habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural até a concessão do benefício, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente.

42.3. A individualização da conduta do responsável está devidamente comprovada por registros sistêmicos e relatórios de auditoria, que apontam, de forma nominal, a atuação do ex-servidor em cada etapa do processo administrativo, inclusive com identificação de matrícula funcional, datas e horários das operações realizadas (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3). Ademais, a matriz de responsabilização atende aos requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que exige a descrição individualizada da conduta, a demonstração do nexo causal e a quantificação do dano. No presente caso, não há dúvida quanto à autoria, materialidade e nexo causal, sendo a conduta do responsável devidamente individualizada e correlacionada ao resultado danoso (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

42.4. No que se refere à invocação de precedentes desta Corte que afastam a responsabilização em hipóteses de ausência de matriz de responsabilização válida ou de imputação genérica, observa-se que tais decisões não se alinham ao caso concreto. Nos precedentes citados, a responsabilização foi afastada em razão da inexistência de elementos que permitissem a individualização da conduta do agente, da ausência de demonstração do nexo de causalidade ou da imputação baseada exclusivamente na posição funcional, sem descrição precisa dos atos praticados.

42.5. No presente caso, contudo, a situação fática é substancialmente distinta, pois a matriz de responsabilização e os registros sistêmicos evidenciam, de forma detalhada e individualizada, a atuação do responsável em todas as etapas do processo de concessão do benefício, bem como a demonstração do nexo causal direto e necessário entre sua conduta e o dano apurado (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63). Dessa forma, não se trata de imputação genérica ou de ausência de individualização, mas de responsabilização plenamente fundamentada em elementos concretos e individualizados, o que afasta a aplicação dos precedentes mencionados pela defesa.

42.6. Fica evidenciado que a documentação constante dos autos comprova que Gesimário de França Carvalho detinha plena autonomia e responsabilidade pelas decisões tomadas no âmbito do processo administrativo de concessão do benefício, não havendo qualquer ruptura do nexo causal ou ausência de individualização da conduta. Assim, não prospera a alegação de ausência de matriz de responsabilização válida ou de individualização da conduta, estando a responsabilização do agente devidamente fundamentada e amparada em elementos objetivos e individualizados constantes dos autos (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63)

43. Argumento 6 (peça 71, p. 37-47): Alegação de impossibilidade de imputação integral dos valores pagos e necessidade de proporcionalidade e individualização do dano

43.1. O responsável argumenta que, ainda que se admita a existência de alguma irregularidade na concessão do benefício, não seria juridicamente admissível a imputação automática e integral de todos os valores pagos, sem rigorosa observância dos princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva.

43.2. Sustenta que a responsabilização em Tomada de Contas Especial exige a demonstração precisa do dano efetivamente causado ao erário e sua vinculação direta e individualizada à conduta do agente, não se admitindo a presunção de que todo o valor pago ao beneficiário corresponda automaticamente a prejuízo, sobretudo quando não há comprovação de que cada parcela decorreu de ato irregular imputável ao responsável.

43.3. O responsável ressalta que a imputação do valor integral dos benefícios desconsidera que os pagamentos foram realizados ao longo de período prolongado, sem demonstração de que todas as parcelas decorreram de uma única decisão irregular ou de que o agente tivesse domínio funcional contínuo sobre toda a cadeia decisória.

43.4. Defende que a responsabilização objetiva é vedada, sendo necessária a delimitação precisa do dano e a exclusão das parcelas que não guardem nexo causal direto com a conduta imputada. Por fim, requer o afastamento da imputação do valor integral dos benefícios, reconhecendo-se a necessidade de individualização e demonstração concreta do dano efetivamente causado, com a consequente exclusão ou, subsidiariamente, a redução substancial do débito imputado.

44. Análise do argumento 6:

44.1. A alegação do responsável de que não seria admissível a imputação automática e integral de todos os valores pagos a título de benefício previdenciário, sob o argumento de que tal medida violaria os princípios da proporcionalidade, da individualização do dano e da responsabilidade subjetiva, não encontra respaldo no caso concreto.

44.2. A documentação constante dos autos demonstra que a concessão do benefício NB 21/142.942.952-3 decorreu de ato administrativo praticado pelo responsável, que realizou todas as etapas do processo: análise documental, entrevista, homologação da atividade rural e decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 1-20; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

44.3. Não há nos autos qualquer elemento que indique a existência de revisões, reavaliações ou intervenções supervenientes que pudessem romper o nexo causal entre a conduta do agente e o dano apurado. Assim, o pagamento integral do benefício é consequência direta e necessária da atuação irregular do responsável. Ademais, a jurisprudência desta Corte de Contas admite a imputação integral do débito ao agente público quando restar comprovado que o pagamento indevido decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo próprio agente, sendo este a causa direta e necessária do dano ao erário.

44.4. A responsabilização objetiva, vedada pelo ordenamento jurídico, não se confunde com a hipótese dos autos, em que há demonstração do nexo causal direto e imediato entre a conduta do responsável e o dano apurado. A atuação do responsável foi determinante para a concessão e manutenção do benefício,

não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito ou a exclusão da responsabilidade pelo valor integral pago indevidamente a quem não tinha direito (peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

44.5. A análise dos autos revela que a situação fática do presente caso não se confunde com os precedentes citados pelo responsável. Nos julgados mencionados, a exclusão da imputação integral do débito ocorreu em contextos nos quais não havia demonstração de que a conduta do agente público teria sido a causa necessária e suficiente para a manutenção dos pagamentos ao longo do tempo, ou em que a cadeia decisória era complexa e envolvia múltiplos agentes, sem individualização da atuação de cada um.

44.6. No caso concreto, contudo, a documentação constante dos autos evidencia que o responsável, Gesimário de França Carvalho, foi o agente que realizou todas as etapas do processo de concessão do benefício, desde a análise documental, entrevista, homologação da atividade rural até a decisão final de concessão, sem observar os requisitos legais e aceitando documentação inverídica e insuficiente (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 1-20; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

44.7. Cabe ressaltar que a responsabilização do agente público, no âmbito do controle externo, está fundamentada na demonstração do nexo causal direto e necessário entre a conduta do responsável e o dano apurado, conforme exigido pela jurisprudência consolidada deste Tribunal. No presente caso, não há dúvidas de que a atuação do responsável foi a causa determinante para a concessão e manutenção do benefício irregular, razão pela qual não se vislumbra fundamento para afastar a imputação do valor integral dos pagamentos realizados.

45. Argumento 7 (peça 71, p. 47-50): Alegação de necessidade de produção de provas

45.1. O responsável sustenta que, diante da imputação de responsabilidade sem elementos suficientes, é imprescindível garantir o direito à produção de provas, especialmente testemunhal, para demonstrar a regularidade de sua conduta e afastar a responsabilização. Argumenta que, embora na prática do TCU haja certa inversão do ônus da prova, impondo ao acusado o dever de comprovar a regularidade dos fatos, tal ônus não pode ser exigido sem que lhe seja assegurada a possibilidade de produzir as provas necessárias à sua defesa, conforme previsto no Código de Processo Civil e na Lei nº 9.784/1999, subsidiariamente aplicáveis ao processo no TCU.

45.2. O responsável destaca que o direito à produção de provas é corolário do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sendo reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como garantia constitucional, inclusive em procedimentos administrativos. Assim, requer expressamente a produção de prova testemunhal, a fim de atestar que não cometeu nenhuma irregularidade, e adverte que a negativa desse direito implicaria ofensa aos princípios constitucionais e à busca da verdade real.

46. Análise do argumento 7:

46.1. Destaca-se que o presente processo de tomada de contas especial foi instruído com ampla documentação, incluindo relatórios de auditoria, peças do processo administrativo disciplinar, relatórios do Monitoramento Operacional de Benefícios, registros dos sistemas corporativos do INSS, documentos do processo concessório, depoimentos colhidos em sede administrativa e elementos oriundos de investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-5; peça 16, p. 1-33; peça 17, p. 1-7; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-4; peça 24, p. 1-9; peça 52; peça 63).

46.2. No caso concreto, a irregularidade apurada refere-se à concessão e manutenção do benefício previdenciário NB 21/142.942.952-3, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular, em afronta aos requisitos legais previstos nos arts. 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 9º, inciso VII, e 62 do Decreto 3.048/1999. O dano ao erário, neste caso, é caracterizado pela concessão indevida do benefício e pelo pagamento de valores a que o beneficiário não fazia jus (peça 52; peça 63). O responsável foi devidamente notificado e teve assegurado o contraditório e a ampla defesa, com oportunidade para apresentar alegações e juntar documentos, conforme demonstram as notificações e certidões de recebimento constantes do processo (peça 52; peça 63).

46.3. Não há nos autos qualquer indicação concreta de fato novo, relevante e específico, que não tenha sido objeto de apuração ou que não pudesse ter sido apresentado pelo responsável em momento oportuno. Ademais, o conjunto probatório existente nos autos é suficiente para a formação do juízo de valor acerca da irregularidade apurada, estando a materialidade e a autoria devidamente demonstradas por meio de documentos oficiais, registros sistêmicos e depoimentos colhidos em procedimentos administrativos e investigativos. A mera alegação genérica de necessidade de produção de provas, desacompanhada de indicação precisa de fatos controvertidos ou de elementos que não tenham sido objeto de análise, não é suficiente para justificar o acolhimento do pedido.

46.4. O entendimento consolidado deste Tribunal é o de que a produção de provas em processos da competência desta Corte de Contas restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno do TCU), sendo que cabe ao responsável juntar documentos que entenda oportunos à elucidação dos fatos (Acórdãos 6.795/2025-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 2/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz; 412/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Augusto Sherman; 523/2026-TCU-1ª Câmara, Relator Ministro Jhonatan de Jesus; 609/2026-TCU-2ª Câmara, Relator Antônio Anastasia). Dessa forma, não se caracteriza cerceamento de defesa, uma vez que tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno desta Corte não possuem disposições que imponham a obrigatoriedade de realização de coleta de depoimentos de testemunhas como forma de garantir o contraditório.

46.5. Dessa maneira, o pedido de produção de prova testemunhal formulado pelo responsável não encontra respaldo no processo de controle externo desta Corte, tampouco se mostra pertinente para afastar a irregularidade apurada, uma vez que a materialidade do dano ao erário está devidamente comprovada pela concessão irregular do benefício previdenciário NB 21/142.942.952-3, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do titular e pelo pagamento indevido de valores ao beneficiário (peça 53, p. 7-8; peça 58, p. 7-8).

46.6. Ressalta-se, ainda, que o momento processual adequado para a apresentação de provas documentais é aquele oportunizado ao responsável para apresentação de suas alegações de defesa, após a citação regular, conforme previsto na legislação de regência e no rito adotado por esta Corte. Eventual documentação que o responsável entendesse necessária à elucidação dos fatos deveria ter sido apresentada juntamente com sua defesa. A instrução processual já contempla os elementos necessários à formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa ou violação ao devido processo legal. Assim, a rejeição do pedido de produção de prova testemunhal e documental é medida que se impõe, devendo o feito prosseguir com base na documentação já constante dos autos.

47. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados. Portanto, não assiste razão ao responsável, uma vez que os fatos apurados demonstram conduta incompatível com os deveres do cargo e diretamente vinculada ao prejuízo causado ao erário, razão pela qual deve ser mantida a responsabilização e a imputação do débito.

48. Não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta de Gesimário de Franca Carvalho, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, condenando-se o responsável ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dos demais requerimentos do responsável Gesimário de Franca Carvalho

49. Além dos argumentos apresentados em suas alegações de defesa, ele requer ainda o seguinte (peça 71, p. 50-52):

a) o reconhecimento da alegação de ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória, seja pelo alegado transcurso do prazo prescricional quinquenal contado do último pagamento reputado irregular até a instauração da tomada de contas especial, seja pela alegada configuração da prescrição intercorrente, diante da inércia administrativa por período superior ao legalmente admitido, determinando-se, por conseguinte, a extinção do processo em relação ao Defendente, com o arquivamento dos autos;

b) subsidiariamente, caso ultrapassada a preliminar prescricional, seja reconhecida a alegação de ausência de dolo ou má-fé na conduta do responsável, bem como a alegação de inexistência de erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, afastando-se a imputação de responsabilidade pessoal e qualquer imposição de sanção ou débito, com o consequente julgamento pela improcedência das imputações formuladas, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, da culpabilidade, da proporcionalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima;

c) a aplicação do princípio da *lex mitior* (art. 5º, XL, da Constituição Federal), se o regime penal produzir efeito mais favorável ao defendente, que este seja retroativamente aplicado; se produzir efeito mais gravoso, que não seja aplicado, reconhecendo-se, consequentemente, a prescrição;

d) o reconhecimento da alegação de ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da presente tomada de contas especial, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992, do art. 197 do Regimento Interno do TCU e da IN-TCU 71/2012, diante da alegação de inexistência de comprovação

válida de dano, de conduta individualizada e de nexo causal, com a consequente extinção do processo e arquivamento dos autos, afastando-se qualquer imputação de débito ou sanção ao responsável;

e) o reconhecimento da alegação de ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta atribuída ao Defendente e o suposto dano ao erário, nos termos da teoria do dano direto e imediato, adotada pelo Tribunal de Contas da União, com a consequente exclusão de qualquer imputação de débito ou sanção, julgando-se improcedentes as imputações formuladas nos presentes autos;

f) o afastamento da responsabilização exclusiva do Sr. Gesimário de França Carvalho, reconhecendo-se as alegações de ausência de individualização da conduta, de inexistência de matriz de responsabilidade válida e da inviabilidade de reabertura da instrução processual em razão do significativo lapso temporal decorrido, com fundamento nos princípios do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo, afastando-se qualquer imputação de ressarcimento ou sanção e determinando-se, por conseguinte, o arquivamento dos autos;

g) o reconhecimento da alegação de invalidade da matriz de responsabilização, por não individualizar adequadamente as condutas, não demonstrar o nexo causal específico, não discriminar pagamentos regulares e supostamente irregulares, nem atender aos parâmetros normativos exigidos pelo TCU, julgando-se improcedentes as imputações formuladas;

h) o afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos, reconhecendo a alegação de impossibilidade jurídica de responsabilização global e automática, sem a devida individualização do dano e observância dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da responsabilidade subjetiva, com a consequente exclusão total do débito ou, subsidiariamente, seu substancial redução, limitada apenas a eventual dano comprovado de forma concreta e individualizada;

i) o arquivamento dos presentes autos em relação ao responsável em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração de TCE;

j) subsidiariamente, a produção de prova testemunhal e documental adicional, conforme requerido acima (peça 71, p. 50-52); e

k) por fim, requer que seja a presente tomada de contas especial arquivada, excluindo o Sr. Gesimário de França Carvalho do rol de responsáveis.

Análise

50. Quanto aos requerimentos reproduzidos anteriormente, ante os fatos apurados no exame técnico, não há razões ou fundamentos para seu acatamento, tendo em vista que:

a) O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória não se mostra cabível, pois, conforme demonstrado na análise do argumento 1, a existência de ação penal em curso sobre os mesmos fatos (Ação Penal 579-22.2016.4.01.4300) impõe a aplicação do prazo prescricional penal, que, no caso, é de dezesseis anos, não estando exaurido no presente caso (peça 25, p. 1; peça 26, p. 1; peça 63, p. 4).

b) O afastamento da responsabilidade pessoal sob alegação de ausência de dolo, má-fé ou erro grosseiro não encontra respaldo, pois restou comprovado nos autos que a conduta do responsável caracterizou, no mínimo, culpa grave, senão dolo, na concessão do benefício, com aceitação de documentação inidônea e ausência de diligência funcional (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

c) O pedido de aplicação do princípio da lex mitior não encontra respaldo, pois não há alteração legislativa superveniente mais benéfica ao responsável, tampouco se verifica hipótese de retroatividade de regime penal mais favorável, já que o prazo prescricional penal aplicável não foi superado.

d) O reconhecimento da ausência dos pressupostos legais e normativos para a instauração da TCE não merece prosperar, pois todos os requisitos legais foram observados, com apuração do dano, individualização do responsável, quantificação do prejuízo e esgotamento das medidas administrativas, conforme demonstrado nos relatórios e peças processuais (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

e) A alegação de ausência de nexo de causalidade direto, imediato e necessário entre a conduta do responsável e o dano ao erário não encontra respaldo, pois a atuação do responsável foi individualizada e determinante para a concessão irregular do benefício, sendo a causa necessária e suficiente para o prejuízo apurado (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

f) O afastamento da responsabilização exclusiva do responsável, sob alegação de ausência de individualização da conduta, inexistência de matriz de responsabilidade válida e inviabilidade de

reabertura da instrução processual, não se sustenta, pois a conduta do responsável foi detalhadamente individualizada e a matriz de responsabilização atende aos requisitos normativos e jurisprudenciais (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

g) O reconhecimento da invalidade da matriz de responsabilização não se aplica ao caso, pois a matriz apresentada individualiza as condutas, demonstra o nexo causal e discrimina o dano, em conformidade com a jurisprudência do TCU (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 8-9; peça 24, p. 1-3; peça 47, p. 2; peças 51-52; peças 62-63).

h) O afastamento da imputação do valor integral dos benefícios pagos não é cabível, pois o pagamento integral do benefício decorreu de ato administrativo irregular praticado pelo responsável, sendo a causa direta e necessária do dano ao erário, não havendo elementos que justifiquem a limitação do débito (peça 15, p. 1-3; peça 16, p. 1-20; peça 47, p. 2; peça 52, p. 2; peça 63, p. 7-8).

i) O arquivamento dos autos em razão da alegação de ausência dos pressupostos para instauração da TCE não se justifica, pois, como já analisado, todos os requisitos legais e procedimentais foram observados, estando a materialidade, autoria e dano devidamente comprovados.

j) O pedido de produção de prova testemunhal e documental adicional não encontra respaldo, pois o processo foi instruído com ampla documentação, e não há indicação de fato novo, relevante e específico que justifique a produção de novas provas, sendo suficiente o conjunto probatório já constante dos autos (peça 12, p. 1-48; peça 15, p. 1-5; peça 16, p. 1-33; peça 17, p. 1-7; peça 18, p. 1-4; peça 19, p. 1-4; peça 24, p. 1-9; peça 52; peça 63).

k) Por fim, o pedido de arquivamento da tomada de contas especial e exclusão do Sr. Gesimário de França Carvalho do rol de responsáveis não encontra amparo, pois, diante do conjunto probatório e da análise técnica realizada, restou comprovada a responsabilidade do agente pelo dano ao erário, devendo ser mantida a responsabilização e a imputação do débito.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

51. 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.

52. 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).

53. 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).

54. No caso em tela, as irregularidades consistentes na concessão do benefício previdenciário NB 21/142.942.952-3, espécie pensão por morte rural, sem a devida comprovação da condição de trabalhador rural do instituidor, mediante aceitação e homologação de documentação inidônea, com informações falsas ou adulteradas quanto à profissão do instituidor, e sem existência de prova material contemporânea e idônea, configuram violação não só às regras legais expressas nos arts. 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e nos arts. 28, §1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mas também aos princípios basilares da administração pública, em especial os da legalidade, moralidade, eficiência e lealdade à instituição (art. 37, caput, da Constituição Federal)

55. 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).

Da proposta de arquivamento em relação à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira

56. Nos termos do art. 6º, inciso II, e do art. 29 da Instrução Normativa-TCU 98/2024, a tomada de contas especial não deve ser instaurada, ou deve ser arquivada, quando transcorridos mais de dez anos entre a data provável de ocorrência do fato gerador da irregularidade e a primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.

57. No caso concreto, o fato gerador da irregularidade imputada à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira ocorreu em 29/11/2013, enquanto a primeira notificação válida pela autoridade administrativa federal somente foi realizada em 12/11/2024 (peça 37), ou seja, após o decurso de quase onze anos.

58. O art. 212 do Regimento Interno do TCU, por sua vez, prevê que o processo de tomada de contas especial será arquivado quando não estiverem presentes os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, o que inclui a observância dos prazos decadenciais e prescricionais estabelecidos em lei e em normas internas do Tribunal.

59. Diante do exposto, e considerando o decurso de prazo superior a dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a primeira notificação válida da responsável Ana Carolina Venancio Ferreira, impõe-se, em observância à legislação de regência, o arquivamento dos autos em relação a essa responsável, por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, em respeito aos princípios do devido processo legal, da segurança jurídica e da duração razoável do processo.

CONCLUSÃO

60. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, propõe-se rejeitar as alegações de defesa de Gesimário de Franca Carvalho, uma vez que não foram suficientes para sanar as irregularidades a ele atribuídas e nem afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

61. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

62. 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.

63. Diante das informações apresentadas nos itens 13, 18, 56, 57, 58 e 59, propõe-se o arquivamento dos presentes autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno/TCU em relação à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira.

64. 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 62.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) arquivar o presente processo em relação à responsável Ana Carolina Venancio Ferreira nos termos do art. 212 do RI/TCU;

b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Gesimário de Franca Carvalho;

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 do responsável Gesimário de Franca Carvalho, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Gesimário de Franca Carvalho (CPF: 265.596.761-53):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/7/2013	678,00
26/1/2010	510,00
28/11/2011	545,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/6/2013	678,00
26/8/2011	0,50
29/11/2013	678,00
7/4/2009	0,50
26/4/2012	622,00
28/3/2011	545,00
26/10/2012	622,00
28/8/2012	311,00
26/12/2012	622,00
27/2/2012	622,00
26/8/2011	272,50
26/11/2010	255,00
27/5/2009	465,00
27/6/2011	545,00
26/3/2010	510,00
25/6/2009	465,00
25/3/2013	678,00
28/1/2013	678,00
27/9/2010	510,00
27/8/2010	255,00
28/10/2013	678,00
26/5/2010	510,00
31/8/2009	465,00
28/6/2010	510,00
26/7/2011	545,00
26/4/2013	678,00
28/5/2012	622,00
27/11/2012	311,00
25/2/2013	678,00
28/10/2009	465,00
27/5/2013	678,00
26/6/2012	622,00
28/7/2009	465,00
27/11/2012	622,00
27/7/2010	510,00
27/9/2012	622,00
28/2/2011	540,00
27/4/2009	465,00
27/10/2010	510,00
27/4/2010	510,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/12/2011	545,00
25/2/2010	510,00
31/8/2009	0,25
28/9/2009	465,00
26/10/2011	545,00
26/8/2011	545,00
28/8/2012	622,00
26/9/2013	678,00
26/1/2012	622,00
27/12/2010	510,00
26/5/2011	545,00
27/8/2013	339,00
29/11/2013	339,00
31/8/2009	193,75
27/8/2013	678,00
26/7/2012	622,00
27/9/2011	545,00
25/11/2009	465,00
25/11/2009	193,75
27/8/2010	510,00
28/12/2009	465,00
7/4/2009	325,50
27/1/2011	540,00
26/4/2011	545,00
26/11/2010	510,00
28/11/2011	272,50
27/3/2012	622,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 27/2/2026: R\$ 87.729,73.

d) aplicar ao responsável Gesimário de Franca Carvalho, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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



g) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Tocantins que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Gesimário de Franca Carvalho, ex-servidor da autarquia, e de Ana Carolina Venâncio Ferreira, advogada, em face da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário de pensão por morte de trabalhador rural NB 21/142.942.952-3, de titularidade de Maria Eduarda Brito.

2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Andjey, deflagrada pela Polícia Federal (IPL 492/2013-SR/DPF/TO), que apurou fraudes sistemáticas na concessão de benefícios previdenciários dessa natureza mediante utilização de documentos falsos ou adulterados e atuação de servidores e terceiros para viabilizar pagamentos indevidos.

II

3. Conforme o relatório de fiscalização do INSS (Relatório Conclusivo Individual da APS Paraíso do Tocantins, peça 15), o instituidor da pensão, Josias Sousa da Silva, faleceu em 9/10/2005, e o benefício somente foi requerido em 10/3/2009, quase quatro anos após o óbito.

4. A diligência realizada junto ao cartório de registro civil (Ofício 58/2013 REAPE-TO/APEGR/MPS/SE) revelou adulteração do campo destinado à profissão nas certidões de nascimento dos filhos do instituidor, utilizadas como prova material de atividade rural. Os registros originais indicavam as profissões de funcionário público municipal e de estudante, tendo-se apurado que o instituidor exercia a função de gari na Prefeitura Municipal de Paraíso do Tocantins e se encontrava desempregado por ocasião do óbito.

5. A auditoria de matrícula extraída do sistema corporativo Prisma demonstrou que a habilitação, a análise e a concessão do benefício foram realizadas por Gesimário (peça 15).

6. No âmbito disciplinar, o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) 35069.000143/2016-87 culminou na demissão do responsável (Portaria 938, publicada no DOU de 9/3/2018), por valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, com fundamento no art. 117, inciso IX, c/c os arts. 132, inciso XIII, e 137 da Lei 8.112/1990, ante a transgressão dos deveres e proibições previstos nos incisos I, II, III e IX do art. 116 e no inciso IX do art. 117 da mesma lei (peça 52).

7. No relatório do tomador de contas (peça 52), concluiu-se que o prejuízo importava em R\$ 34.826,25, em valores históricos, correspondente aos pagamentos indevidos realizados entre 7/4/2009 e 29/11/2013. A responsabilidade foi imputada ao agente conessor e, solidariamente, à advogada Ana Carolina Venâncio Ferreira, na condição de intermediária.

8. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) propôs, preliminarmente, o arquivamento dos autos em relação a Ana Carolina Venâncio Ferreira por haver transcorrido mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade (29/11/2013, data do último pagamento indevido) e a sua primeira notificação válida pela autoridade administrativa federal competente (12/11/2024), em afronta aos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024; a unidade instrutora também promoveu a citação de Gesimário Carvalho.

9. Regularmente citado, o responsável apresentou alegações de defesa (peças 69 e 71), nas quais suscita, em preliminar, prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e, no mérito, ausência



de dolo ou má-fé em sua conduta, ausência dos pressupostos legais para instauração da TCE, inexistência de nexo de causalidade, invalidade da matriz de responsabilização, impossibilidade de imputação do valor integral dos benefícios pagos e necessidade de produção de prova testemunhal, requerendo, ao final, o arquivamento destes autos e sua exclusão do rol de responsáveis.

10. A unidade instrutora examinou individualmente cada um dos sete argumentos e dos onze requerimentos formulados pela defesa e propõe, além do desfecho em relação a Ana Carolina, rejeitar as alegações apresentadas, julgar irregulares as contas do responsável, condená-lo ao ressarcimento do débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992; o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) endossa as conclusões e a proposta da AudTCE.

11. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

III

12. De início, acompanho a conclusão da unidade técnica quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da presente TCE em relação a Gesimário de Franca Carvalho. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à sua atuação, tendo sido observadas as comunicações cabíveis na fase interna e neste Tribunal.

13. Com as vênias de estilo, divirjo da proposta da unidade técnica de arquivamento dos autos, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU, em relação a Ana Carolina Venâncio Ferreira. Embora o relatório do tomador de contas lhe tenha atribuído responsabilidade solidária, sua situação processual difere da de Gesimário: enquanto este foi instado a se manifestar ainda no curso das apurações conduzidas pelo INSS, mediante notificação prévia recebida em 11/5/2017 (peça 4), Ana Carolina somente foi notificada pela primeira vez na fase interna da TCE em 12/11/2024 (peça 37), quase onze anos depois do fato gerador, ocorrido em 29/11/2013.

14. Esse decurso temporal configura hipótese objetiva de não instauração de TCE, prevista nos arts. 6º, inciso II, e 29 da IN-TCU 98/2024, presumindo-se prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa – presunção que não alcança o ex-servidor, cientificado das apurações desde 2017. Assim, tendo em vista que Ana Carolina não foi citada no presente processo e não integrou a relação processual, deixo de propor qualquer medida relativamente a essa responsável.

IV

15. Quanto à preliminar de prescrição, verifico haver ação penal em curso na 4ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Tocantins (579-22.2016.4.01.4300) relativamente aos mesmos fatos examinados no feito em exame.

16. A denúncia foi recebida em 14/1/2016, a Gesimário imputando a prática, entre outros, dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal, além do art. 2º, § 4º, inciso II, da Lei 12.850/2013 (peças 25 e 26).

17. Assim, a incidência do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022 se mostra cabível. Segundo o dispositivo, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal será regida pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

18. Considerada a pena máxima aplicável ao crime previsto no art. 317, § 1º, do Código Penal, o prazo prescricional incidente é de 20 anos, nos termos do art. 109, inciso I, do mesmo diploma.

19. No caso concreto, o marco inicial da contagem prescricional corresponde à data do último débito irregular, isto é, 29/11/2013 (art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022). Desde então sobrevieram vários marcos interruptivos, entre os quais o relatório final do PAD, de 16/10/2017, a Nota Jurídica 00001/2021/NAP-1-CRIM/ECOJUD-PRF1/PGF/AGU, de 19/4/2021, e o relatório do tomador de contas especial, de 17/12/2024.

20. Não transcorreu, portanto, o prazo prescricional de 20 anos entre os eventos relevantes, tampouco há paralisação processual apta a caracterizar prescrição intercorrente à luz do regime aplicável. Dessa maneira, não verifico ocorrer nenhuma forma de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

21. Não prospera a tese defensiva de que a conduta do agente se exauriria no momento da

concessão do benefício, de modo que os pagamentos subsequentes, por decorrerem de ato administrativo continuado da própria Administração, não poderiam postergar o termo inicial da prescrição.

22. O art. 4º, inciso V, da citada resolução fixa expressamente, para os casos de percepção indevida de benefício, o último pagamento como marco inicial da contagem. Essa opção normativa reflete a natureza de trato sucessivo do dano: cada parcela paga é desdobramento direto e necessário do ato concessório viciado, sem que tenha havido, nos autos, nenhum ato superveniente de revisão capaz de romper esse liame.

23. A invocação do princípio da *lex mitior* também não socorre a defesa (art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal). Não há norma superveniente mais benéfica cuja retroatividade se pudesse cogitar: a aplicação do prazo prescricional penal decorre de expressa previsão do art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, vigente e aplicável ao caso, e não de retroação de critério mais gravoso; a escolha do regime não é facultativa nem casuística, mas consequência objetiva do recebimento de denúncia criminal sobre os mesmos fatos.

24. De igual modo, a referência ao Tema 899 da repercussão geral do STF não aproveita a Gesimário Carvalho. A tese ali firmada trata da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas, na fase de execução do título, e não interfere na competência constitucional desta Corte para apurar o dano e constituir o título executivo (art. 71, § 3º, da CF).

V

25. No mérito, acolho, no essencial, as análises promovidas pela unidade instrutora, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os pontos que considero especialmente relevantes.

26. Houve concessão do benefício sem que se atestasse a condição de segurado especial rural do instituidor, em desacordo com os arts. 11, inciso VII, 15 e 39, inciso I, da Lei 8.213/1991 e com os arts. 28, § 1º, e 62 do Decreto 3.048/1999, mediante aceitação de certidões adulteradas no campo destinado à profissão e sem prova material contemporânea e idônea da atividade rural.

27. Quanto à individualização da conduta do responsável, esta foi adequadamente realizada. Os registros do sistema Prisma e os relatórios técnicos (peças 15, 16 e 24) apontam que Gesimário de Franca Carvalho atuou em todas as etapas do processo administrativo — habilitação, entrevista, análise documental, homologação da atividade rural e despacho concessório —, sendo a sua atuação determinante para que a pensão fosse deferida e os pagamentos indevidos realizados.

28. Não se está, portanto, diante de responsabilização objetiva por mera ocupação de cargo ou vinculação funcional abstrata, mas de ação específica e documentalmente demonstrada, o que afasta as alegações de imputação genérica e de invalidade da matriz de responsabilização.

29. O nexo de causalidade também está evidenciado. Caso o responsável tivesse observado os requisitos legais e indeferido o benefício diante da ausência de prova material idônea, os pagamentos indevidos não ocorreriam; atuou direta e necessariamente para o dano ao erário.

30. A alegação de ausência de dolo ou má-fé tampouco se sustenta. O responsável, à época servidor habilitador e concessor, detinha o dever funcional de analisar criteriosamente a documentação apresentada, tendo homologado certidões cujo teor divergia dos registros oficiais do cartório, em contexto de fraude sistemática apurada pela Operação Andjey, na qual, segundo o apurado, privilegiava requerentes indicados por determinados escritórios de advocacia. O PAD concluiu que o ex-servidor se valeu do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem (art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990).

31. Além disso, ainda que não se considerasse a atuação dolosa apontada no PAD, a sua conduta configuraria, no mínimo, erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). A aceitação de documentação frágil, inverídica ou adulterada, nesse contexto, extrapola o erro formal escusável e revela grave inobservância dos deveres funcionais de zelo, diligência e proteção dos cofres públicos.



32. Por fim, quanto ao requerimento de produção de prova testemunhal, o conjunto probatório, em processos de competência deste Tribunal, restringe-se à forma documental (art. 162 do Regimento Interno), cabendo ao responsável juntar os documentos que entender pertinentes por ocasião de sua defesa, o que lhe foi plenamente oportunizado; os documentos inseridos nos autos — relatórios de auditoria, peças do PAD — são suficientes para formação do juízo de mérito, não havendo cerceamento de defesa.

33. Desse modo, diante da rejeição das alegações de defesa e da inexistência de elementos que permitam reconhecer boa-fé ou excludentes de culpabilidade, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas de Gesimário Carvalho, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e a condenação ao ressarcimento integral do dano.

VI

34. Cabe a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta, o contexto da fraude continuada na concessão de benefícios rurais, a sua participação direta e o valor atualizado do débito, fixo a multa em R\$ 18.000,00, valor próximo a 20% do débito atualizado, condizente com a reprovabilidade da conduta analisada e bastante para atender às finalidades preventiva e repressiva da sanção.

35. Divirjo da unidade instrutora em um único ponto, para acrescer à condenação declaração de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

36. A violação é grave. Não se trata de elementar equívoco administrativo isolado, e sim de concessão irregular de benefício previdenciário em contexto de burla sistêmica, identificado em operação da Polícia Federal, com utilização de documentação inidônea, falsa ou adulterada, conforme apurado em inquérito policial, processo administrativo disciplinar e tomada de contas especial. Este cenário reforça a necessidade de resposta institucional compatível com a reprovabilidade da conduta apontada e apta a resguardar o Estado.

37. Considero, pois, aplicar a pena de inabilitação pelo prazo de cinco anos. A reprimenda se mostra suficiente, nas circunstâncias deste processo, para atender aos fins da sanção, sem desbordar dos parâmetros de proporcionalidade observados por esta Corte.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2059/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.105/2025-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Gesimário de Franca Carvalho (265.596.761-53).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do Inss - Palmas/TO - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Jander Araújo Rodrigues (5.574/OAB-TO), representando o responsável.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude de habilitação e concessão irregulares de benefício de pensão por morte de trabalhador rural,

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 Gesimário de Franca Carvalho;

9.2. julgar irregulares, 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, as contas de Gesimário de Franca Carvalho, 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 efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
07/04/2009	0,50
07/04/2009	325,50
27/04/2009	465,00
27/05/2009	465,00
25/06/2009	465,00
28/07/2009	465,00
31/08/2009	465,00
31/08/2009	0,25
31/08/2009	193,75
28/09/2009	465,00
28/10/2009	465,00
25/11/2009	465,00
25/11/2009	193,75
28/12/2009	465,00
26/01/2010	510,00
25/02/2010	510,00
26/03/2010	510,00
27/04/2010	510,00
26/05/2010	510,00
28/06/2010	510,00
27/07/2010	510,00
27/08/2010	255,00
27/08/2010	510,00
27/09/2010	510,00
27/10/2010	510,00
26/11/2010	255,00
26/11/2010	510,00
27/12/2010	510,00
27/01/2011	540,00
28/02/2011	540,00
28/03/2011	545,00
26/04/2011	545,00
26/05/2011	545,00
27/06/2011	545,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
26/08/2011	0,50
26/08/2011	272,50
26/08/2011	545,00
27/09/2011	545,00
26/10/2011	545,00
28/11/2011	545,00
28/11/2011	272,50
26/12/2011	545,00
26/01/2012	622,00
27/02/2012	622,00
27/03/2012	622,00
26/04/2012	622,00
28/05/2012	622,00
26/06/2012	622,00
26/07/2012	622,00
28/08/2012	311,00
28/08/2012	622,00
27/09/2012	622,00
26/10/2012	622,00
27/11/2012	311,00
27/11/2012	622,00
26/12/2012	622,00
28/01/2013	678,00
25/02/2013	678,00
25/03/2013	678,00
26/04/2013	678,00
27/05/2013	678,00
26/06/2013	678,00
26/07/2013	678,00
27/08/2013	339,00
27/08/2013	678,00
26/09/2013	678,00
28/10/2013	678,00
29/11/2013	678,00



26/07/2011	545,00	29/11/2013	339,00

9.3. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.5. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §1º, do Regimento Interno, 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 o responsável 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;

9.6. considerar graves as infrações cometidas por Gesimário de Franca Carvalho e inabilitá-lo 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;

9.7. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Tocantins, ao responsável, a Ana Carolina Venâncio Ferreira e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2059-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado
TC 010.933/2025-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS –



Manaus/AM - INSS/MPS.

Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 71), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 72-73) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 74):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 88/552.216.219-4, relativo ao segurado Sandro Soares Teixeira, titular do benefício (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2229/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 42.285,35, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 25/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

7. Em 6/6/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

8. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. Irregularidade 1: concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

8.1.2. Normas infringidas: art.20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	0,87
6/12/2012	622,00
7/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
7/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
5/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
9/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
7/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	0,87
4/12/2014	724,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	0,87
4/12/2015	788,00
7/1/2016	788,00
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,87
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

8.2.2.2. Nexo de causalidade: ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29360/2025 – Sproc (peça 61)

Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: **6/8/2025** (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

Comunicação: Ofício 29361/2025 – Sproc (peça 62)



Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: 6/8/2025 (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 65), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Elaborada as análises na instrução de peça 66, o Auditor instrutor propôs a irregularidade das contas do responsável, proposta essa que contou com a anuência da Unidade Técnica e do MP/TCU, esta com alguns ajustes em relação à prescrição, já devidamente incorporada à presente instrução.

14. O então Relator dos autos elaborou manifestação (peça 70), em que verificou uma divergência entre a instrução inicial e a de mérito, em relação ao nome e número correto do benefício/beneficiário, nos termos abaixo, razão pela qual fez retornar os autos à AudTCE:

 Ao examinar os autos, identifiquei a necessidade de correção da instrução técnica constante da peça 66. Há divergências entre o relatório do tomador de contas (peça 47) e os dados consignados na instrução.

2. Após o cotejo entre as peças mencionadas, verifica-se que a instrução faz referência ao benefício NB 88/552.357.704-5, em nome de Laércio Dias Souza. Contudo, o relatório do tomador de contas (peça 47) e as evidências de irregularidade constantes dos autos (por exemplo, peças 16 e 21) referem-se, na verdade, ao segurado Sandro Soares Teixeira, titular do benefício NB 88/552.216.219-4.

3. Ressalto, todavia, que a citação do responsável foi realizada de forma adequada, pois remete a peças que indicam corretamente o segurado e o benefício envolvidos. O equívoco restringe-se à redação da instrução final, que acabou por mesclar dados relativos a segurados distintos. Diante do exposto, restituo os autos à unidade instrutora para que promova a devida retificação da instrução constante da peça 66, de modo que os dados do segurado e o número do benefício correspondam fielmente ao que foi apurado no relatório de tomada de contas especial.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 6/3/2017, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 69.310,76, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE em conjunto com o débito 2081/2024, 2086/2024, 2087/2024, 2089/2024, 2090/2024, 2091/2024, 2092/2024, 2094/2024, 2095/2024, 2096/2024, 2097/2024, 2099/2024, 2100/2024, 2080/2024, 2082/2024, 2083/2024, 2085/2024, 2093/2024, 2098/2024, 2101/2024, 2103/2024, 2107/2024, 2115/2024, 2117/2024, 2118/2024, 2127/2024, 2128/2024, 2102/2024, 2104/2024, 2105/2024, 2106/2024, 2109/2024, 2111/2024, 2112/2024, 2113/2024, 2114/2024, 2116/2024, 2121/2024, 2122/2024, 2123/2024, 2124/2024, 2125/2024, 2130/2024, 2131/2024, 2132/2024, 2135/2024, 2137/2024, 2138/2024, 2139/2024, 2140/2024, 2141/2024, 2142/2024, 2147/2024, 2148/2024, 2150/2024, 2145/2024, 2146/2024, 2151/2024, 2153/2024, 2155/2024, 2156/2024, 2158/2024, 2159/2024, 2161/2024, 2165/2024, 2166/2024, 2168/2024, 2169/2024, 2170/2024, 2171/2024, 2175/2024, 2176/2024, 2177/2024, 2178/2024, 2181/2024, 2187/2024, 2157/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2164/2024, 2172/2024, 2174/2024, 2179/2024, 2182/2024, 2185/2024, 2186/2024, 2189/2024, 2190/2024, 2191/2024, 2192/2024, 2193/2024, 2195/2024, 2196/2024, 2194/2024, 2197/2024, 2198/2024, 2200/2024, 2201/2024, 2205/2024, 2206/2024, 2207/2024, 2210/2024, 2211/2024, 2212/2024, 2213/2024, 2214/2024, 2215/2024, 2216/2024, 2219/2024, 2220/2024, 2221/2024,

2224/2024, 2199/2024, 2202/2024, 2204/2024, 2218/2024, 2231/2024, 2234/2024, 2236/2024, 2237/2024, 2240/2024, 2243/2024, 2225/2024, 2228/2024, 2230/2024, 2238/2024, 2241/2024 e 2242/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-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.

19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-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.

22. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

23. No caso em análise, verifica-se que a denúncia foi recebida em 11/9/2013 e abrangeu os fatos desvendados pela Operação ‘Compensa’, que apurou a existência de associação criminosa para a concessão fraudulenta de benefícios do INSS, mediante falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidor público, com identificação de 194 benefícios com suspeitas de irregularidade concedidos por meio do servidor Genésio Almeida Vinente (peça 18, p. 2). Considerando-se que o crime do art. 317 do Código Penal possui pena máxima de 12 anos de reclusão, superior às penas máximas cominadas para os crimes do art. 171, § 3º (6 anos e 8 meses) e do art. 288 (3 anos), o prazo prescricional a ser adotado no presente processo é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal.

24. Aplicando-se o prazo de 16 anos tanto para a prescrição principal, quanto para a prescrição intercorrente, verifica-se que a prescrição não se consumou, como se observa dos marcos temporais listados a seguir (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução TCU 344/2022	Efeito
0	6/3/2017	Data do último pagamento irregular (peça 22, p. 14)	art. 4º, inciso V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	26/9/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição; marco inicial da prescrição intercorrente
2	16/5/2022	Instauração do PAD (peça 5, p. 2, e peça 13, p. 3)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição
3	18/9/2022	Ultimação de Instrução do	art. 5º, inciso	Interrupção da

Evento	Data	Documento	Resolução TCU 344/2022	Efeito
	3	PAD (peças 5 a 7)	II	prescrição
4	23/2/2024	Parecer Jurídico 39/2024 (peças 13 e 14)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição
5	13/3/2024	Portaria PRES/INSS 55/2024 (peça 15)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição
6	2/12/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	Interrupção da prescrição

25. Tendo em vista que não ocorreu a prescrição e que o responsável, revel, não descaracterizou a irregularidade, suas contas devem ser julgadas irregulares, com condenação em débito e aplicação de multa, além da penalidade de inabilitação.

26. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

27. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	009.060/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2201/2024)']
	010.214/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)']
	007.732/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)']
	007.736/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)']
	007.746/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)']
	008.989/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)']
	009.055/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da
	TCE no sistema: 2121/2024)']

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2196/2024)'] 008.962/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)'] 008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)'] 009.029/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)'] 009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)'] 008.011/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)'] 008.970/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)'] 009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)'] 009.038/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)'] 010.936/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)'] 008.959/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)'] 009.031/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)'] 009.057/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)'] 010.934/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)'] 008.961/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2112/2024)'] 010.200/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)'] 016.908/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)'] 010.201/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)'] 018.349/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)'] 008.839/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)'] 010.911/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)'] 010.931/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)']

Responsável	Processo
	010.924/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)']
	010.930/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)']
	007.769/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)']
	008.965/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)']
	009.033/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2159/2024)']
	009.059/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)']
	009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)']
	015.986/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)']
	007.741/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)']
	008.838/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)']
	009.233/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)']

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)'] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)'] 007.765/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)'] 008.991/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)'] 009.117/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)'] 010.207/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)'] 007.719/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)'] 007.776/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)'] 007.786/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)'] 010.204/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)'] 010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)'] 009.073/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)'] 010.220/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)'] 010.909/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)'] 007.714/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)'] 007.795/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)'] 010.215/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)'] 009.096/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)'] 009.113/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)'] 015.937/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)'] 015.985/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)'] 009.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2214/2024)'] 010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)'] 007.757/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)'] 008.010/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)'] 008.014/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)'] 008.969/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)'] 009.028/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)'] 009.039/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)'] 010.208/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)'] 010.914/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)'] 015.940/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)'] 007.699/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)'] 008.993/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)'] 010.212/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)'] 008.995/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)'] 009.000/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)'] 010.216/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)'] 010.218/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)'] 008.837/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)'] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)'] 008.012/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)'] 009.032/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)']

Responsável	Processo
	010.937/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2235/2024)']
	010.940/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)']
	010.942/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)']
	009.068/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)']
	010.203/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)']
	007.782/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)']
	008.994/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)']
	015.938/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)']
	008.960/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)']
	009.231/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)']
	009.066/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)'] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)'] 008.996/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)'] 015.942/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)'] 008.967/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)'] 008.998/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)'] 009.056/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)'] 009.120/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)'] 010.925/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)'] 007.791/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)'] 008.836/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)'] 009.112/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)'] 010.929/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)'] 009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)'] 009.114/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)'] 010.210/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)'] 010.913/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)'] 010.938/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)'] 010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)'] 009.030/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)'] 010.935/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2232/2024)'] 008.990/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2124/2024)'] 010.213/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)'] 009.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)'] 009.116/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)'] 009.118/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)'] 008.013/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)'] 008.009/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)'] 008.966/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)'] 010.927/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)'] 008.997/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)'] 016.711/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)'] 008.835/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)'] 010.219/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)'] 010.932/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2226/2024)'] 009.232/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)'] 010.939/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)'] 009.036/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)'] 010.205/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)'] 016.907/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)'] 009.115/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)']

Responsável	Processo
	009.230/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)']
	010.910/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)']
	009.064/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)']
	010.217/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)']
	009.063/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)']
	010.199/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)']
	010.202/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)']
	009.110/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)']
	009.111/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)']
	015.943/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)']
	006.155/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)'] 007.762/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)'] 009.075/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)'] 009.076/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)'] 010.209/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)']

28. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Almeida Vinente	2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

29. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

30. Feito o ajuste na identificação do benefício irregular concedido, em especial na Introdução desta instrução, cumpre consignar que a presente tomada de contas especial se refere à concessão irregular do benefício previdenciário NB 88/552.216.219-4, relativo ao segurado Sandro Soares Teixeira.

31. Passa-se agora à ratificação da revelia do responsável e a consequente proposta de julgamento das presentes contas.

Da validade das notificações:

32. 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.

33. 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).

34. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

35. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 62 e 64).

36. 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.

37. 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’.

38. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

39. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

40. 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).

41. Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

42. 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.

43. No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

44. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

45. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

46. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

47. 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.

48. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13
6/8/2012	0,87
6/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
7/11/2012	622,00
6/12/2012	0,87
6/12/2012	622,00



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
7/1/2013	622,00
6/2/2013	678,00
6/3/2013	678,00
5/4/2013	678,00
7/5/2013	678,00
7/6/2013	678,00
5/7/2013	678,00
6/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
9/10/2013	678,00
6/11/2013	678,00
5/12/2013	0,87
5/12/2013	678,00
7/1/2014	678,00
6/2/2014	724,00
11/3/2014	724,00
4/4/2014	724,00
7/5/2014	724,00
5/6/2014	724,00
4/7/2014	724,00
6/8/2014	724,00
4/9/2014	724,00
7/10/2014	724,00
6/11/2014	724,00
4/12/2014	0,87
4/12/2014	724,00
7/1/2015	724,00
5/2/2015	788,00
5/3/2015	788,00
7/4/2015	788,00
7/5/2015	788,00
5/6/2015	788,00
6/7/2015	788,00
6/8/2015	788,00
4/9/2015	788,00
6/10/2015	788,00
6/11/2015	788,00
4/12/2015	0,87
4/12/2015	788,00
7/1/2016	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/2/2016	880,00
4/3/2016	880,00
6/4/2016	880,00
5/5/2016	880,00
6/6/2016	880,00
6/7/2016	880,00
4/8/2016	880,00
6/9/2016	880,00
7/10/2016	880,00
7/11/2016	880,00
6/12/2016	0,87
6/12/2016	880,00
5/1/2017	880,00
6/2/2017	937,00
6/3/2017	937,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/10/2025: R\$ 83.144,35.

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, servidor daquela autarquia, em face da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial de prestação continuada NB 88/552.216.219-4, de titularidade de Sandro Soares Teixeira, sem observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas).

2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Compensa, que apurou a existência de associação criminosa voltada à concessão fraudulenta de benefícios do INSS mediante falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidor público, tendo identificado 194 benefícios com indícios de irregularidade concedidos com participação do responsável (peça 18, p. 2).

3. O tomador de contas concluiu, no relatório de peça 47, que o prejuízo importava em R\$ 42.285,35, em valores históricos, correspondente aos pagamentos indevidos realizados entre 6/8/2012 e 6/3/2017, além de imputar responsabilidade a Genésio Almeida Vinente.

4. Neste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu sua citação (peças 61 e 62). No entanto, apesar de regularmente cientificado em 6/8/2025 (peças 63 e 64), deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa nem recolher o débito.

5. Propõe, em pareceres uniformes, que o responsável seja considerado revel e que as contas sejam julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito apurado, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com fundamento no art. 60 da mesma lei; o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) acompanha a proposta.

6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

I

7. Acompanho a unidade instrutora quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido da presente TCE. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à atuação do responsável, tendo sido observadas as comunicações cabíveis na fase interna e neste Tribunal.

8. Encontram-se satisfeitos, ademais, os pressupostos de procedibilidade da IN-TCU 98/2024. Não transcorreram mais de dez anos entre o fato gerador (6/3/2017) e a primeira notificação válida pela autoridade administrativa federal competente (26/7/2024, peças 24 e 26), o que afasta a hipótese objetiva de inviabilidade do contraditório prevista nos arts. 6º, inciso II, e 29 daquele normativo.

9. Quanto ao valor de constituição, embora o débito atualizado sem juros (R\$ 69.310,76, posição de 1º/1/2024) seja inferior ao limite de R\$ 120.000,00, o feito se constituiu validamente em face dos demais débitos apurados em desfavor do mesmo responsável, cuja soma ultrapassa o patamar mínimo, na forma dos arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da mesma instrução normativa.

II

10. Os fatos em exame nesta TCE são também objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (peça 18), cuja denúncia foi recebida em 11/9/2013.

11. Dessa forma, aplica-se ao presente processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se regerá pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

12. No âmbito daquela ação penal, Genésio Almeida Vinente foi condenado, ante sentença prolatada em 6/5/2020, pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317 do Código Penal (peça 18, p. 55-57). Sendo de 12 anos de reclusão o máximo da maior pena cominada, o prazo prescricional aplicável ao caso é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, c/c o art. 110 do Código

Penal.

13. O marco inicial da contagem corresponde à data do último pagamento irregular — 6/3/2017 (art. 4º, inciso V, da resolução) —, a partir do qual sobrevieram sucessivos marcos interruptivos, entre os quais o Monitoramento Operacional de Benefícios (26/9/2017), a instauração do PAD (16/5/2022), a ultimação de sua instrução (18/9/2023), o Parecer Jurídico 39/2024 (23/2/2024), a Portaria PRES/INSS 55/2024 (13/3/2024) e o relatório do tomador de contas (2/12/2024).

14. Considerados tais eventos e o prazo de 16 anos — aplicáveis tanto à prescrição ordinária quanto à intercorrente —, entre os eventos relevantes não decorreu intervalo superior ao prazo legal, nem houve paralisação processual apta a deflagrar a prescrição intercorrente; não se consumou, portanto, nenhuma modalidade de prescrição.

III

15. Regularmente citado (peças 60, 63 e 64) e sem apresentar defesa, o responsável tornou-se revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Tal circunstância, em processos de contas, não leva à presunção de veracidade das imputações, de modo que a responsabilização permanece condicionada às provas constantes dos autos.

16. No mérito, acolho as análises promovidas pela unidade instrutora, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os pontos que reputo especialmente relevantes.

17. O conjunto probatório demonstra que o benefício assistencial foi concedido sem o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas), notadamente os do seu art. 20, em contexto de fraude sistêmica apurada em operação da Polícia Federal, que identificou 194 benefícios com indícios de irregularidade concedidos pelo ex-servidor.

18. A individualização da conduta se encontra adequadamente demonstrada. Os documentos técnicos e a apuração administrativa (peças 1, 5 a 16, 18 e 21) evidenciam que a habilitação, a análise e a concessão do benefício se deram com a participação de Vinente, determinante para o desenrolar da fraude, restando nítido o nexo causal entre conduta e resultado irregular; não se cuida, pois, de responsabilização objetiva por mera ocupação de cargo, mas de conduta específica e documentalmente comprovada.

19. Não tendo o responsável produzido prova da boa e regular aplicação dos recursos — ônus que lhe competia, a teor do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 —, e inexistindo nos autos elementos que autorizem reconhecer boa-fé ou excludente de culpabilidade, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e a condenação ao ressarcimento integral do dano.

IV

20. Cabe, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta, o contexto de fraude sistemática na concessão de benefícios, a participação direta do responsável e o valor atualizado do débito, fixo a multa em R\$ 16.000,00, montante próximo a 20% do débito atualizado, condizente com a reprovabilidade da conduta e suficiente para atender às finalidades preventiva e repressiva da sanção.

21. Acompanho, ainda, a proposta de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU.

22. A infração se reveste de especial gravidade. Não se trata de equívoco administrativo isolado, e sim de concessão irregular de benefício assistencial em contexto de fraude sistêmica, com utilização de documentação inidônea e praticada mediante dolo.

23. Reforça essa conclusão a existência de diversos processos em tramitação nesta Corte envolvendo o mesmo responsável e fatos de idêntica natureza, cenário que evidencia a reiteração da conduta e recomenda resposta institucional capaz de resguardar a Administração Pública. Reputo adequada, à luz das circunstâncias e dos parâmetros de proporcionalidade observados por esta Corte, a fixação da inabilitação pelo prazo de cinco anos.

V



24. Concluo, portanto, restar comprovada a irregularidade na concessão do benefício assistencial NB 88/552.216.219-4, o dano ao erário e a responsabilidade decisiva de Genésio Almeida Vinente, que deverá ter suas contas julgadas irregulares, ser condenado ao ressarcimento do débito, ao recolhimento de multa e à mencionada pena de inabilitação.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2060/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 010.933/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2012	456,13		4/12/2014	0,87
6/8/2012	0,87		4/12/2014	724,00
6/9/2012	622,00		7/1/2015	724,00
8/10/2012	622,00		5/2/2015	788,00
7/11/2012	622,00		5/3/2015	788,00
6/12/2012	0,87		7/4/2015	788,00
6/12/2012	622,00		7/5/2015	788,00
7/1/2013	622,00		5/6/2015	788,00
6/2/2013	678,00		6/7/2015	788,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/3/2013	678,00		6/8/2015	788,00
5/4/2013	678,00		4/9/2015	788,00
7/5/2013	678,00		6/10/2015	788,00
7/6/2013	678,00		6/11/2015	788,00
5/7/2013	678,00		4/12/2015	0,87
6/8/2013	678,00		4/12/2015	788,00
6/9/2013	678,00		7/1/2016	788,00
9/10/2013	678,00		4/2/2016	880,00
6/11/2013	678,00		4/3/2016	880,00
5/12/2013	0,87		6/4/2016	880,00
5/12/2013	678,00		5/5/2016	880,00
7/1/2014	678,00		6/6/2016	880,00
6/2/2014	724,00		6/7/2016	880,00
11/3/2014	724,00		4/8/2016	880,00
4/4/2014	724,00		6/9/2016	880,00
7/5/2014	724,00		7/10/2016	880,00
5/6/2014	724,00		7/11/2016	880,00
4/7/2014	724,00		6/12/2016	0,87
6/8/2014	724,00		6/12/2016	880,00
4/9/2014	724,00		5/1/2017	880,00
7/10/2014	724,00		6/2/2017	937,00
6/11/2014	724,00		6/3/2017	937,00

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável 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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao



responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2060-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 010.935/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

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

Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 71), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 72-73) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 74):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/550.292.920-1, de titularidade do segurado de Sebastião Araújo da Silva

(peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2232/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 15.081,08, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 25/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

7. Em 6/6/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

8. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

8.1.2. Normas infringidas: art.20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/5/2012	622,00
15/5/2012	622,00
8/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
12/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,54
8/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
14/5/2013	678,00
12/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
6/12/2013	0,54
6/12/2013	678,00
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** conceder irregularmente benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

8.2.2.2. Nexa de causalidade: ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29634/2025 – Seproc (peça 62)

Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: **6/8/2025** (peça 64) ome

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

Comunicação: Ofício 29635/2025 – Seproc (peça 61)

Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: **6/8/2025** (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 65), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Elaborada as análises na instrução de peça 66, o Auditor instrutor propôs a irregularidade das contas do responsável, proposta essa que contou com a anuência da Unidade Técnica e do MP/TCU, esta com alguns ajustes em relação à prescrição, já devidamente incorporada à presente instrução.

14. O então Relator dos autos elaborou manifestação (peça 70), em que verificou uma divergência entre a instrução inicial e a de mérito, em relação ao nome e número correto do benefício/beneficiário, nos termos abaixo, razão pela qual fez retornar os autos à AudTCE:

Ao examinar os autos, identifiquei a necessidade de correção da instrução técnica constante da peça 66. Há divergências entre o relatório do tomador de contas (peça 47) e os dados consignados na instrução.

2. Após o cotejo entre as peças mencionadas, verifica-se que a instrução faz referência ao benefício NB 88/552.357.704-5, em nome de Laércio Dias Souza. Contudo, o relatório do tomador de contas (peça 47) e as evidências de irregularidade constantes dos autos (por exemplo, peças 16 e 21) referem-se, na verdade, ao segurado Sebastião Araújo da Silva, titular do benefício NB 88/550.292.290-1.

3. Ressalto, todavia, que a citação do responsável foi realizada de forma adequada, pois remete a peças que indicam corretamente o segurado e o benefício envolvidos. O equívoco restringe-se à redação da instrução final, que acabou por mesclar dados relativos a segurados distintos.

Diante do exposto, restituo os autos à unidade instrutora para que promova a devida retificação da instrução constante da peça 66, de modo que os dados do segurado e o número do benefício correspondam fielmente ao que foi apurado no relatório de tomada de contas especial.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 7/2/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 28.086,41, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE, em conjunto com o débito 2128/2024, 2181/2024, 2105/2024, 2241/2024, 2101/2024, 2211/2024, 2200/2024, 2104/2024, 2131/2024, 2204/2024, 2111/2024, 2242/2024, 2097/2024, 2116/2024, 2103/2024, 2236/2024, 2159/2024, 2177/2024, 2156/2024, 2172/2024, 2225/2024, 2175/2024, 2082/2024, 2112/2024, 2139/2024, 2213/2024, 2185/2024, 2178/2024, 2091/2024, 2171/2024, 2113/2024, 2164/2024, 2118/2024, 2191/2024, 2125/2024, 2198/2024, 2089/2024, 2207/2024, 2161/2024, 2140/2024, 2231/2024, 2194/2024, 2109/2024, 2155/2024, 2146/2024, 2165/2024, 2157/2024, 2121/2024, 2214/2024, 2095/2024, 2094/2024, 2138/2024, 2182/2024, 2176/2024, 2130/2024, 2102/2024, 2081/2024, 2216/2024, 2215/2024, 2192/2024, 2096/2024, 2189/2024, 2193/2024, 2169/2024, 2135/2024, 2151/2024, 2186/2024, 2115/2024, 2240/2024, 2212/2024, 2083/2024, 2170/2024, 2148/2024, 2202/2024, 2228/2024, 2137/2024, 2127/2024, 2132/2024, 2147/2024, 2196/2024, 2080/2024, 2199/2024, 2145/2024, 2090/2024, 2085/2024, 2179/2024, 2150/2024, 2210/2024, 2153/2024, 2206/2024, 2219/2024, 2141/2024, 2187/2024, 2158/2024, 2220/2024, 2098/2024, 2166/2024, 2243/2024, 2086/2024, 2107/2024, 2195/2024, 2117/2024, 2087/2024, 2205/2024, 2237/2024, 2123/2024, 2229/2024, 2106/2024, 2124/2024, 2190/2024, 2201/2024, 2234/2024, 2092/2024, 2114/2024, 2238/2024, 2142/2024, 2093/2024, 2100/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2221/2024, 2218/2024, 2197/2024, 2099/2024, 2174/2024, 2122/2024, 2168/2024 e 2230/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que ‘é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas’ (Tema 899).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-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.

19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-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.

22. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

23. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	7/2/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	21/7/2017	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	18/9/2023	Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	1/12/2023	Relatório Final (peças 8 a 11)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	29/11/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

24. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

25. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal, **resultando nas penas (somadas) de dezessete anos** de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **vinte anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).

26. A denúncia foi recebida em **11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 80).

27. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

28. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

29. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	009.060/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2201/2024)']
	010.214/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)']

Responsável	Processo
	007.732/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)']
	007.736/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)']
	007.746/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)']
	008.989/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)']
	009.055/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)']
	008.962/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)']
	008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)']
	009.029/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)']
	009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)']
	010.933/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)']
	008.011/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)']
	008.970/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)']
	009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)']
	009.038/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)']
	010.936/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)']
	008.959/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)']
	009.031/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)']
	009.057/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)']
	010.934/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)']
	008.961/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2112/2024)']
	010.200/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)']
	016.908/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)'] 010.201/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)'] 018.349/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)'] 008.839/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)'] 010.911/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)'] 010.931/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)'] 010.924/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)'] 010.930/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)'] 007.769/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)'] 008.965/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)'] 009.033/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2159/2024)'] 009.059/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)'] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)'] 015.986/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)'] 007.741/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)'] 008.838/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)'] 009.233/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)'] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)'] 007.765/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)'] 008.991/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)'] 009.117/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)'] 010.207/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)'] 007.719/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)'] 007.776/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)'] 007.786/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)'] 010.204/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)'] 010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)'] 009.073/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)'] 010.220/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)'] 010.909/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)'] 007.714/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)'] 007.795/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)']

Responsável	Processo
	010.215/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)']
	009.096/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)']
	009.113/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)']
	015.937/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)']
	015.985/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)']
	009.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2214/2024)']
	010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)']
	007.757/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)']
	008.010/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)']
	008.014/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)']
	008.969/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)']

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)']
	009.028/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)']
	009.039/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)']
	010.208/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)']
	010.914/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)']
	015.940/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)']
	007.699/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)']
	008.993/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)']
	010.212/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)']
	008.995/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2160/2024)']
	009.000/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)']
	010.216/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)'] 010.218/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)'] 008.837/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)'] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)'] 008.012/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)'] 009.032/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)'] 010.937/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2235/2024)'] 010.940/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)'] 010.942/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)'] 009.068/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)'] 010.203/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2135/2024)'] 007.782/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)'] 008.994/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)'] 015.938/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)'] 008.960/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)'] 009.231/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)'] 009.066/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)'] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)'] 008.996/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)'] 015.942/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)'] 008.967/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)'] 008.998/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)'] 009.056/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)'] 009.120/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)'] 010.925/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)'] 007.791/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)'] 008.836/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)'] 009.112/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)'] 010.929/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)'] 009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)'] 009.114/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)'] 010.210/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)']

Responsável	Processo
	010.913/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)']
	010.938/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)']
	010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)']
	009.030/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)']
	008.990/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2124/2024)']
	010.213/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)']
	009.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)']
	009.116/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)']
	009.118/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)']
	008.013/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)']
	009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)']
	010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)']
	008.009/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)']
	008.966/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)']
	010.927/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)']
	008.997/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)']
	016.711/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)']
	008.835/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)']
	010.219/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)']
	010.932/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2226/2024)']
	009.232/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)']
	010.939/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)'] 009.036/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)'] 010.205/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)'] 016.907/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)'] 009.115/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)'] 009.230/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)'] 010.910/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)'] 009.064/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)'] 010.217/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)'] 009.063/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)'] 010.199/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2118/2024)'] 010.202/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)'] 009.110/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)'] 009.111/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)'] 015.943/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)'] 006.155/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)'] 007.762/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)'] 009.075/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)'] 009.076/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)'] 010.209/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)']

30. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Almeida Vinente	2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado 2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

	2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

31. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

32. Feito o ajuste na identificação do benefício irregular concedido, em especial na Introdução desta instrução, cumpre consignar que a presente tomada de contas especial se refere à concessão irregular do benefício previdenciário NB 88/550.292.920-1, relativo ao segurado Sebastião Araújo da Silva.

33. Passa-se agora à ratificação da revelia do responsável e a consequente proposta de julgamento das presentes contas.

Da validade das notificações:

34. 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.

35. 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).

36. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

37. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço

ficou comprovada (peças 61 e 63).

38. 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.

39. 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’.

40. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

41. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

42. 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).

43. Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

44. 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.

45. No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

47. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

48. 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.

49. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das

irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/5/2012	622,00
15/5/2012	622,00
8/6/2012	622,00
6/7/2012	622,00
7/8/2012	622,00
10/9/2012	622,00
8/10/2012	622,00
12/11/2012	622,00
7/12/2012	622,00
7/12/2012	0,54
8/1/2013	622,00
8/2/2013	678,00
11/3/2013	678,00
8/4/2013	678,00
14/5/2013	678,00
12/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
7/8/2013	678,00
6/9/2013	678,00
7/10/2013	678,00
8/11/2013	678,00
6/12/2013	0,54
6/12/2013	678,00
9/1/2014	678,00
7/2/2014	724,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/10/2025: R\$ 32.552,20.

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;;



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

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

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, servidor daquela autarquia, em face da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial de prestação continuada NB 88/550.292.920-1, de titularidade de Sebastião Araújo da Silva, sem observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas).

2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Compensa, da Polícia Federal, que apurou a existência de associação criminosa voltada à concessão fraudulenta de benefícios do INSS, mediante falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidor público, fatos que constituem objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (peça 18).

3. O tomador de contas concluiu, no relatório de peça 47, que o prejuízo importava em R\$ 15.081,08, em valores históricos, correspondente aos pagamentos irregulares realizados entre 15/5/2012 e 7/2/2014, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente.

4. Neste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação do responsável (peças 61 e 62), que, regularmente cientificado em 6/8/2025 (peças 63 e 64), deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa nem recolher o débito.

5. A unidade técnica, em pareceres uniformes, propõe seja considerado revel e suas contas julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito apurado, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com fundamento no art. 60 da mesma lei; o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) acompanha a proposta.

6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.



7. Acompanho a unidade instrutora quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do presente feito. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à atuação do responsável, tendo sido observadas as comunicações cabíveis na fase interna e neste Tribunal.

8. Quanto aos pressupostos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024, embora tenha transcorrido prazo superior a dez anos entre o fato gerador do dano, ocorrido em 7/2/2014, e a primeira notificação válida do responsável pela autoridade administrativa federal competente, realizada em 26/7/2024 (peças 24 e 26), tal circunstância não impõe, por si só, o arquivamento destes autos ou a impossibilidade de instauração da TCE. A hipótese prevista nos arts. 6º, inciso II, e 29 daquele normativo consubstancia faculdade voltada à racionalização administrativa, a ser avaliada à luz das peculiaridades do caso concreto, especialmente quanto à viabilidade do contraditório e da ampla defesa.

9. No caso, não há prejuízo ao exercício da defesa. Além de os elementos constantes dos autos permitirem a adequada reconstituição das circunstâncias que levaram ao entendimento ora colocado, os fatos também foram objeto de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em 22/5/2022 (peças 4-11), no qual Vinente foi chamado a se pronunciar, culminando com sua demissão em 13/3/2024 (peça 15). O contexto evidencia haver tido o responsável ciência da imputação e encontrar-se ante oportunidade de apresentar esclarecimentos antes mesmo da constituição deste processo.

10. Quanto ao valor de constituição, embora o débito atualizado sem juros (R\$ 28.086,41, posição de 1º/1/2024) seja inferior ao limite de R\$ 120.000,00, a TCE se constitui validamente em conjunto com os demais débitos apurados em desfavor do mesmo responsável, cuja soma ultrapassa aquele patamar mínimo, na forma dos arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

II

11. Como visto, a Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (peça 18), já trata dos fatos aqui referenciados; a denúncia foi recebida em 11/9/2013.

12. Dessa forma, aplica-se ao presente processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, ao haver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se regerá pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

13. No âmbito daquele processo, Genésio Almeida Vinente foi condenado, por sentença prolatada em 6/5/2020, pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317 do Código Penal (peça 18, p. 55-57). Sendo de 12 anos de reclusão o máximo da maior pena cominada, o prazo prescricional aplicável a este caso é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, c/c o art. 110 do Código Penal.

14. O marco inicial da contagem corresponde à data do último pagamento irregular — 7/2/2014 (art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022) —, a partir do qual sobrevieram sucessivos marcos interruptivos, entre os quais o Monitoramento Operacional de Benefícios (21/7/2017), a ultimação da instrução do processo apuratório (18/9/2023), o respectivo relatório final (1/12/2023) e o relatório do tomador de contas (29/11/2024).

15. Considerados esses marcos e o prazo regido pela lei penal, de 16 anos, não transcorreu, entre os eventos relevantes, intervalo superior a esse prazo, sendo o maior deles, compreendido entre 21/7/2017 e 18/9/2023, inferior a sete anos. Igualmente, não ocorreu paralisação processual a deflagrar a modalidade intercorrente; não se consumou, portanto, nenhuma das duas espécies de prescrição.

III

16. Regularmente citado (peças 60, 63 e 64), e sem apresentar defesa, Genésio se tornou revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Tal circunstância, no processo de contas, não induz presunção de veracidade das imputações, de modo que a responsabilização permanece condicionada às provas constantes dos autos.



17. No mérito, acolho as análises promovidas pela unidade instrutora, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os pontos que reputo especialmente relevantes.

18. O conjunto de evidências demonstra que o benefício assistencial foi concedido sem o atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas), notadamente os dispostos em seu art. 20.

19. A individualização da conduta se encontra adequadamente demonstrada. Os documentos técnicos e a apuração administrativa (peças 1, 5 a 16, 18 e 21) evidenciam que a habilitação, a análise e a concessão do benefício ocorreram a partir da conduta irregular do ex-servidor, dando forma ao liame de causalidade; não se cuida, pois, de responsabilização objetiva por mera ocupação de cargo, mas de conduta específica e documentalmente comprovada.

20. Não tendo o responsável produzido prova da boa e regular aplicação dos recursos — ônus que lhe competia, a teor do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 —, e inexistindo nos autos elementos que demonstrem boa-fé ou excludente de culpabilidade, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 e a condenação ao ressarcimento integral do dano.

IV

21. Cabe, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta, o contexto de fraude sistemática na concessão de benefícios, sua participação direta e o valor atualizado do débito, fixo a multa em R\$ 6.500,00, montante próximo a 20% do débito atualizado, condizente com a reprovabilidade da conduta e suficiente para atender às finalidades preventiva e repressiva da sanção.

22. Acompanho, ainda, a proposta de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU ante a gravidade da conduta do responsável.

23. Em reforço, diversos processos em tramitação nesta Corte envolvendo o mesmo responsável e fatos de idêntica natureza robustecem o cenário de reiteração de conduta, recomendando resposta institucional no sentido de resguardar a Administração Pública.

V

24. Concluo, portanto, restar comprovada a irregularidade na concessão do benefício assistencial NB 88/550.292.920-1, o dano ao erário e a responsabilidade de Genésio Almeida Vinente, que deverá ter suas contas julgadas irregulares, ser condenado ao ressarcimento do débito e ao recolhimento de multa, além de tornar-se inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2061/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 010.935/2025-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM - INSS/MPS.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Rodrigo Medeiros de Lima.



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

8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
15/5/2012	622,00		8/4/2013	678,00
15/5/2012	622,00		14/5/2013	678,00
8/6/2012	622,00		12/6/2013	678,00
6/7/2012	622,00		8/7/2013	678,00
7/8/2012	622,00		7/8/2013	678,00
10/9/2012	622,00		6/9/2013	678,00
8/10/2012	622,00		7/10/2013	678,00
12/11/2012	622,00		8/11/2013	678,00
7/12/2012	622,00		6/12/2013	0,54
7/12/2012	0,54		6/12/2013	678,00
8/1/2013	622,00		9/1/2014	678,00
8/2/2013	678,00		7/2/2014	724,00
11/3/2013	678,00			

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável



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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2061-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 010.937/2025-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

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

Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria

Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 71), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 72-73) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 74):

‘INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em desfavor de Genésio Almeida Vinente, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB: 88/552.414.243-3, de titularidade do segurado de Sidney Mendes Costa (peça 47, p. 2-3), sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas.

HISTÓRICO

2. Em 17/2/2025, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2235/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

4. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

5. No relatório da TCE (peça 47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 13.584,28, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente, na condição de gestor dos recursos.

6. Em 25/4/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 51), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela Irregularidade das presentes contas (peças 52 e 53).

7. Em 6/6/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 54).

8. Na instrução inicial (peça 58), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18 e 21.

8.1.2. Normas infringidas: art.20, Lei 8742/1993; arts. 117 inc. IX e XII e art. 132, IV (c/c o art. 10, VII, da Lei nº 8.429/92), ambos da Lei nº 8.112/90.

8.2. Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2012	0,14
14/8/2012	165,86
17/9/2012	622,00
3/10/2012	622,00
5/11/2012	622,00
7/1/2013	0,14
7/1/2013	622,00
7/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
5/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
2/5/2013	678,00

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
3/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
29/7/2013	678,00
2/9/2013	678,00
30/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
2/12/2013	0,14
2/12/2013	678,00
30/12/2013	678,00
30/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Genésio Almeida Vinente.

8.2.2.1. **Conduta:** concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na Legislação do Loas.

8.2.2.2. Nexa de causalidade: ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 59), foi efetuada citação do responsável, nos moldes adiante:

a) Genésio Almeida Vinente - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 29638/2025 – Sproc (peça 62)

Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: **6/8/2025** (peça 64)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

Comunicação: Ofício 29639/2025 – Sproc (peça 61)

Data da Expedição: 31/7/2025

Data da Ciência: **6/8/2025** (peça 63)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 60).

Fim do prazo para a defesa: 21/8/2025

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 65), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, o responsável Genésio Almeida Vinente permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

13. Elaborada as análises na instrução 66, o Auditor instrutor propôs a irregularidade das contas do responsável, proposta essa que contou a anuência da Unidade Técnica e do MP/TCU.

14. O então Relator dos autos elaborou manifestação (peça 70), em que verificou uma divergência entre a instrução inicial (peça 58) e a de mérito, em relação ao nome e número correto do

benefício/beneficiário, nos termos abaixo, razão pela qual fez retornar os autos à AudTCE:

Ao examinar os autos, identifiquei a necessidade de correção da instrução técnica constante da peça 66. Há divergências entre o relatório do tomador de contas (peça 47) e os dados consignados na instrução.

2. Após o cotejo entre as peças mencionadas, verifica-se que a instrução faz referência ao benefício NB 88/552.357.704-5, em nome de Laércio Dias Souza. Contudo, o relatório do tomador de contas (peça 47) e as evidências de irregularidade constantes dos autos (por exemplo, peças 16 e 21) referem-se, na verdade, ao segurado Sidney Mendes Costa, titular do benefício NB 88/552.414.243-3.

3. Ressalto, todavia, que a citação do responsável foi realizada de forma adequada, pois remete a peças que indicam corretamente o segurado e o benefício envolvidos. O equívoco restringe-se à redação da instrução final, que acabou por mesclar dados relativos a segurados distintos. Diante do exposto, restituo os autos à unidade instrutora para que promova a devida retificação da instrução constante da peça 66, de modo que os dados do segurado e o número do benefício correspondam fielmente ao que foi apurado no relatório de tomada de contas especial.

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN-TCU 98/2024

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

15. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador da irregularidade sancionada sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (arts. 6º, inciso II e 29 da IN-TCU 98/2024), uma vez que o fato gerador ocorreu em 31/3/2014, e o responsável foi notificado sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

15.1. Genésio Almeida Vinente, por meio do ofício acostado à peça 24, recebido em 26/7/2024, conforme AR (peça 26).

Valor de Constituição da TCE

16. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2024 é de R\$ 24.911,04, e que apesar de ser inferior ao limite de R\$ 120.000,00 constitui TCE, pois em conjunto com o débito 2128/2024, 2181/2024, 2105/2024, 2241/2024, 2101/2024, 2211/2024, 2200/2024, 2104/2024, 2131/2024, 2204/2024, 2111/2024, 2242/2024, 2097/2024, 2116/2024, 2103/2024, 2236/2024, 2159/2024, 2177/2024, 2156/2024, 2172/2024, 2225/2024, 2175/2024, 2082/2024, 2112/2024, 2139/2024, 2213/2024, 2185/2024, 2178/2024, 2091/2024, 2171/2024, 2113/2024, 2164/2024, 2118/2024, 2191/2024, 2125/2024, 2198/2024, 2089/2024, 2207/2024, 2161/2024, 2140/2024, 2231/2024, 2194/2024, 2109/2024, 2155/2024, 2146/2024, 2165/2024, 2157/2024, 2121/2024, 2214/2024, 2095/2024, 2094/2024, 2138/2024, 2182/2024, 2176/2024, 2130/2024, 2102/2024, 2081/2024, 2216/2024, 2215/2024, 2192/2024, 2096/2024, 2189/2024, 2193/2024, 2169/2024, 2135/2024, 2151/2024, 2186/2024, 2115/2024, 2240/2024, 2212/2024, 2083/2024, 2170/2024, 2148/2024, 2202/2024, 2228/2024, 2137/2024, 2127/2024, 2132/2024, 2147/2024, 2196/2024, 2080/2024, 2199/2024, 2145/2024, 2090/2024, 2085/2024, 2179/2024, 2150/2024, 2210/2024, 2153/2024, 2206/2024, 2219/2024, 2141/2024, 2187/2024, 2158/2024, 2220/2024, 2098/2024, 2166/2024, 2243/2024, 2086/2024, 2107/2024, 2195/2024, 2117/2024, 2087/2024, 2205/2024, 2237/2024, 2123/2024, 2229/2024, 2106/2024, 2124/2024, 2190/2024, 2201/2024, 2234/2024, 2092/2024, 2114/2024, 2238/2024, 2142/2024, 2093/2024, 2100/2024, 2160/2024, 2162/2024, 2221/2024, 2218/2024, 2197/2024, 2099/2024, 2174/2024, 2122/2024, 2168/2024 e 2230/2024, do mesmo responsável cuja soma ultrapassa o valor de R\$ 120.000,00, na forma estabelecida pelos arts. 6º, § 1º e § 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

Avaliação da Ocorrência da Prescrição

17. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/4/2020, fixou tese com repercussão geral de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899).

18. Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução-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.

19. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da Resolução-TCU 344/2022. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º. A prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

20. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; e MS 36.905-AgR,

Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso), os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do poder público em investigar determinado fato.

21. No âmbito dessa Corte, o Acórdão 2.219/2023-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.

22. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

23. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	31/3/2014	Data da concessão do último débito irregular (peça 46, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	22/3/2016	Monitoramento Operacional de Benefícios (peça 16)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição; marco inicial da intercorrente
2	18/9/2023	Ultimação de Instrução (peças 5 a 7)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	1/12/2023	Relatório Final (peças 8 a 11)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
4	29/11/2024	Relatório de TCE (peça 47)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

24. Compulsando os autos, verificou-se a existência da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200 - 4ª VARA - MANAUS (peça 18), que trata dos mesmos fatos em exame nesta TCE. Dessa forma, aplica-se a este processo, no cômputo da prescrição, o estabelecido no art. 3º da Resolução 344/2022, segundo o qual 'quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, incluindo a prescrição intercorrente'.

25. No âmbito da aduzida ação penal, o responsável Genésio Almeida Vinente, entre outros, foi condenado pela prática do crime previsto no art. 171, § 3º, 288 e 333-B, do Código Penal, **resultando nas penas (somadas) de dezessete anos** de reclusão (peça 18, p. 55-57). Diante dessa situação, o prazo prescricional a ser aplicado ao responsável no caso em análise é de **vinte anos**, nos termos do art. 109, inciso II, em combinação com o art. 110, ambos do código Penal (grifamos).

26. A denúncia foi recebida em **11/9/2013 e a sentença prolatada em 6/5/2020** (peça 18, p. 3 e 80).

27. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de vinte anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), a partir de 11/9/2013.

28. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF anteriormente mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, **não ocorreu a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória a cargo do TCU.**

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

29. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processo
Genésio Almeida Vinente	009.060/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2201/2024)']
	010.214/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2168/2024)']
	007.732/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2090/2024)']
	007.736/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2091/2024)']
	007.746/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2094/2024)']
	008.989/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2121/2024)']
	009.055/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2196/2024)']
	008.962/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2113/2024)']
	008.963/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2114/2024)']
	009.029/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2130/2024)']
	009.058/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2199/2024)']
	010.933/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2229/2024)'] 008.011/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2086/2024)'] 008.970/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2193/2024)'] 009.037/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2166/2024)'] 009.038/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2172/2024)'] 010.936/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2234/2024)'] 008.959/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2109/2024)'] 009.031/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2157/2024)'] 009.057/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2198/2024)'] 010.934/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2230/2024)'] 008.961/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2112/2024)'] 010.200/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2123/2024)'] 016.908/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2163/2024)'] 010.201/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2128/2024)'] 018.349/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 1354/2024)'] 008.839/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2185/2024)'] 010.911/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2231/2024)'] 010.931/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2225/2024)'] 010.924/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2216/2024)'] 010.930/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2224/2024)'] 007.769/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2098/2024)'] 008.965/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2115/2024)'] 009.033/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2159/2024)'] 009.059/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2200/2024)'] 009.119/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2191/2024)'] 015.986/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2129/2024)'] 007.741/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2092/2024)'] 008.838/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2107/2024)'] 009.233/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2162/2024)'] 010.928/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2221/2024)'] 007.765/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2097/2024)'] 008.991/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2125/2024)']

Responsável	Processo
	009.117/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2189/2024)']
	010.207/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2140/2024)']
	007.719/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2083/2024)']
	007.776/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2099/2024)']
	007.786/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2101/2024)']
	010.204/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2137/2024)']
	010.926/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2219/2024)']
	009.073/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2211/2024)']
	010.220/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2177/2024)']
	010.909/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2227/2024)']
	007.714/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2081/2024)']
	007.795/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2103/2024)']
	010.215/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2169/2024)']
	009.096/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2207/2024)']
	009.113/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2182/2024)']
	015.937/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2133/2024)']
	015.985/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2126/2024)']
	009.079/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2214/2024)']
	010.912/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2237/2024)']
	007.757/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2095/2024)']
	008.010/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2085/2024)']
	008.014/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2093/2024)'] 008.969/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2187/2024)'] 009.028/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2122/2024)'] 009.039/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2174/2024)'] 010.208/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2145/2024)'] 010.914/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2239/2024)'] 015.940/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2143/2024)'] 007.699/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2080/2024)'] 008.993/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2127/2024)'] 010.212/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2155/2024)'] 008.995/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2160/2024)'] 009.000/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2215/2024)'] 010.216/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2170/2024)'] 010.218/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2175/2024)'] 008.837/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2106/2024)'] 010.206/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2139/2024)'] 008.012/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2087/2024)'] 009.032/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2158/2024)'] 010.940/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2241/2024)'] 010.942/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2243/2024)'] 009.068/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2210/2024)'] 010.203/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2135/2024)'] 007.782/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2100/2024)'] 008.994/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2132/2024)'] 015.938/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2134/2024)'] 008.960/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2111/2024)'] 009.231/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2142/2024)'] 009.066/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2209/2024)'] 010.221/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2178/2024)'] 008.996/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2161/2024)'] 015.942/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2149/2024)'] 008.967/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2117/2024)']

Responsável	Processo
	008.998/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2195/2024)']
	009.056/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2197/2024)']
	009.120/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2192/2024)']
	010.925/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2218/2024)']
	007.791/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2102/2024)']
	008.836/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2105/2024)']
	009.112/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2181/2024)']
	010.929/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2222/2024)']
	009.034/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2164/2024)']
	009.114/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)']
	010.210/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2184/2024)']

Responsável	Processo
	para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2148/2024)']
	010.913/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2238/2024)']
	010.938/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2236/2024)']
	010.941/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2242/2024)']
	009.030/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2153/2024)']
	010.935/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2232/2024)']
	008.990/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2124/2024)']
	010.213/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2156/2024)']
	009.061/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2202/2024)']
	009.116/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2188/2024)']
	009.118/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2190/2024)']
	008.013/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do

Responsável	Processo
	Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2089/2024)'] 009.062/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2204/2024)'] 010.211/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2151/2024)'] 008.009/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2082/2024)'] 008.966/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2116/2024)'] 010.927/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2220/2024)'] 008.997/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2194/2024)'] 016.711/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2173/2024)'] 008.835/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2104/2024)'] 010.219/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2176/2024)'] 010.932/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da

Responsável	Processo
	TCE no sistema: 2226/2024)'] 009.232/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2150/2024)'] 010.939/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2240/2024)'] 009.036/2025-3 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2165/2024)'] 010.205/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2138/2024)'] 016.907/2025-6 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2154/2024)'] 009.115/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2186/2024)'] 009.230/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2141/2024)'] 010.910/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2228/2024)'] 009.064/2025-7 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2206/2024)'] 010.217/2025-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2171/2024)'] 009.063/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de

Responsável	Processo
	dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2205/2024)'] 010.199/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2118/2024)'] 010.202/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2131/2024)'] 009.110/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2146/2024)'] 009.111/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2179/2024)'] 015.943/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2152/2024)'] 006.155/2025-1 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2136/2024)'] 007.762/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2096/2024)'] 009.075/2025-9 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2212/2024)'] 009.076/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2213/2024)'] 010.209/2025-5 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Tomada de Contas para cobrança de valores referentes aos PAD 35011.000235/2016-22. (nº da TCE no sistema: 2147/2024)']

30. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis aos responsáveis no banco de débitos existente no sistema e-TCE:

Responsável	Débito inferior
Genésio Almeida Vinente	2120/2024 (R\$ 7.469,74) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2119/2024 (R\$ 10.466,34) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2183/2024 (R\$ 1.223,26) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2108/2024 (R\$ 11.304,07) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2203/2024 (R\$ 1.763,00) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2088/2024 (R\$ 15.591,20) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2701/2024 (R\$ 2.279,09) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2079/2024 (R\$ 5.835,35) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado
	2084/2024 (R\$ 1.991,60) - Dano inferior ao limite de instauração da TCE cadastrado

31. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

32. Feito o ajuste na identificação do benefício irregular concedido, em especial na Introdução desta instrução, cumpre consignar que a presente tomada de contas especial se refere à concessão irregular do benefício previdenciário NB 88/552.414.243-3, relativo ao segurado Sidney Mendes Costa.

33. Passa-se agora à ratificação da revelia do responsável e a consequente proposta de julgamento das presentes contas.

Da validade das notificações:

34. 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.

35. 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).

36. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-Agr 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

Da revelia do responsável Genésio Almeida Vinente

37. No caso vertente, a citação do responsável se deu em endereço proveniente da base de CPFs da Receita Federal, em sistema custodiado pelo TCU (peça 60). A entrega do ofício citatório nesse endereço ficou comprovada (peças 61 e 63).

38. 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.

39. 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’.

40. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações do responsável na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

41. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

42. 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).

43. Dessa forma, o responsável Genésio Almeida Vinente deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

44. 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.

45. No caso em tela, a concessão irregular de benefício assistencial sem os critérios estabelecidos na legislação do Loas constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

46. Em face da análise promovida na seção ‘Exame Técnico’, verifica-se que o responsável Genésio Almeida Vinente não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instado a se manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

47. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

48. 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.

49. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 57.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

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

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas do responsável Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU.

Débitos relacionados ao responsável Genésio Almeida Vinente (CPF: 078.099.802-20):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2012	0,14
14/8/2012	165,86
17/9/2012	622,00
3/10/2012	622,00
5/11/2012	622,00
7/1/2013	0,14
7/1/2013	622,00
7/1/2013	622,00
13/2/2013	678,00
5/3/2013	678,00
4/4/2013	678,00
2/5/2013	678,00
3/6/2013	678,00
8/7/2013	678,00
29/7/2013	678,00
2/9/2013	678,00
30/9/2013	678,00
30/10/2013	678,00
2/12/2013	0,14
2/12/2013	678,00
30/12/2013	678,00
30/1/2014	724,00
5/3/2014	724,00
31/3/2014	724,00

Valor atualizado do débito (com juros) em 20/10/2025: R\$ 29.058,28.

c) aplicar ao responsável Genésio Almeida Vinente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

e) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas,



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

f) considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) aplicar a Genésio Almeida Vinente a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Amazonas que, nos termos do § 1º do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Genésio Almeida Vinente, servidor daquela autarquia, em face da habilitação e concessão irregular do benefício assistencial de prestação continuada NB 88/552.414.243-3, de titularidade de Sidney Mendes Costa, sem observância dos critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas).

2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Compensa, da Polícia Federal, que apurou a existência de associação criminosa voltada à concessão fraudulenta de benefícios do INSS, mediante falsificação de documentos e pagamento de vantagens indevidas a servidor público, fatos que constituem objeto da Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (peça 18).

3. O tomador de contas concluiu, no relatório de peça 47, que o prejuízo importava em R\$ 13.584,28, em valores históricos, correspondente aos pagamentos indevidos realizados entre 14/8/2012 e 31/3/2014, imputando responsabilidade a Genésio Almeida Vinente.

4. Neste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação do responsável (peças 61 e 62), que, regularmente cientificado em 6/8/2025 (peças 63 e 64), deixou transcorrer o prazo regimental sem apresentar alegações de defesa nem recolher o débito.

5. A unidade técnica, em pareceres uniformes, propõe que o responsável seja considerado revel e que as contas sejam julgadas irregulares, com condenação ao pagamento do débito apurado, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal com fundamento no art. 60 da mesma lei; o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) acompanha a proposta.

6. Feito o necessário resumo, passo a decidir.

I

7. Acompanho a unidade instrutora quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do presente feito. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à atuação do responsável, tendo sido observadas as comunicações cabíveis na fase interna e



neste Tribunal.

8. Quanto aos pressupostos de procedibilidade previstos na IN-TCU 98/2024, embora tenha transcorrido prazo superior a dez anos entre o fato gerador do dano, ocorrido em 31/3/2014, e a primeira notificação válida do responsável pela autoridade administrativa federal competente, realizada em 26/7/2024 (peça 26), tal circunstância não impõe, por si só, o arquivamento dos autos ou a impossibilidade de instauração da TCE. A hipótese prevista nos arts. 6º, inciso II, e 29 daquele normativo consubstancia faculdade voltada à racionalização administrativa, a ser avaliada à luz das peculiaridades do caso concreto, especialmente quanto à viabilidade do contraditório e da ampla defesa.

9. No caso, não se verifica prejuízo ao exercício da defesa. Além de os elementos constantes dos autos permitirem a adequada reconstituição do quadro fático e documental, os fatos também foram objeto de Processo Administrativo Disciplinar instaurado em 22/5/2022 (peças 4-11), em que Genésio foi chamado a se pronunciar, culminando com sua demissão em 13/3/2024 (peça 15). Esse contexto evidencia haver tido ciência da imputação e oportunidade de apresentar esclarecimentos antes mesmo da constituição do presente processo.

10. Quanto ao valor de constituição, embora o débito atualizado sem juros (R\$ 24.911,04, posição de 1º/1/2024) seja inferior ao limite de R\$ 120.000,00, a TCE se constitui validamente em conjunto com os demais débitos apurados em desfavor de Vinente, cuja soma ultrapassa o referido patamar, na forma dos arts. 6º, §§ 1º e 2º, e 29 da IN-TCU 98/2024.

II

11. Como visto, os fatos em exame nesta TCE são objeto da já referida Ação Penal 0017178-43.2013.4.01.3200, em trâmite na 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas (peça 18), cuja denúncia foi recebida em 11/9/2013.

12. Dessa forma, aplica-se ao presente processo, no cômputo da prescrição, o disposto no art. 3º da Resolução-TCU 344/2022, segundo o qual, quando houver recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória se regerá pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

13. No âmbito da referida ação penal, Vinente foi condenado, por sentença prolatada em 6/5/2020, pela prática dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, 288 e 317 do Código Penal (peça 18, p. 55-57). Sendo de 12 anos de reclusão o máximo da maior pena cominada, o prazo prescricional aplicável ao caso é de 16 anos, nos termos do art. 109, inciso II, c/c o art. 110 do Código Penal.

14. O marco inicial da contagem corresponde à data do último pagamento irregular — 31/3/2014 (art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022) —, a partir do qual sobrevieram sucessivos marcos interruptivos, entre os quais o Monitoramento Operacional de Benefícios (22/3/2016), a ultimação da instrução do processo apuratório (18/9/2023), o respectivo relatório final (1º/12/2023) e o relatório do tomador de contas (29/11/2024).

15. Considerados esses marcos e o prazo regido pela lei penal, de 16 anos, entre os eventos relevantes não transcorreu intervalo superior a esse prazo — sendo o maior deles, compreendido entre 22/3/2016 e 18/9/2023, inferior a oito anos —, nem houve paralisação processual apta a deflagrar a prescrição intercorrente; não se consumou, portanto, nenhuma modalidade de prescrição.

III

16. Regularmente citado (peças 60, 63 e 64), e sem apresentar defesa, o responsável se tornou revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Tal circunstância, no processo de contas, não induz presunção de veracidade das imputações, de modo que a responsabilização permanece condicionada à prova constante dos autos.

17. No mérito, acolho as análises promovidas pela unidade instrutora, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo de destacar os pontos que reputo especialmente relevantes.

18. O conjunto de evidências demonstra que o benefício assistencial foi concedido sem atendimento dos requisitos estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas), notadamente os do seu art. 20, em contexto de fraude sistêmica apurada pela Polícia Federal.



19. A individualização da conduta se encontra adequadamente demonstrada. Os documentos técnicos e a apuração administrativa (peças 1, 5 a 16, 18 e 21) evidenciam que a habilitação, a análise e a concessão do benefício se deram por intermédio do ex-servidor, com sua participação decisiva para o deferimento indevido e para a realização dos pagamentos, tornando claro o nexo causal entre conduta e resultado. Não se cuida, pois, de responsabilização objetiva por mera ocupação de cargo, mas de conduta específica e documentalmente comprovada.

20. Não tendo o responsável produzido prova da boa e regular aplicação dos recursos — ônus que lhe competia, a teor do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 —, e inexistindo nos autos elementos que autorizem reconhecer boa-fé ou excludente de culpabilidade, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e a condenação ao ressarcimento integral do dano.

IV

21. Cabe, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta, o contexto de fraude sistemática na concessão de benefícios, a participação direta do responsável e o valor atualizado do débito, fixo a multa em R\$ 6.000,00, montante próximo a 20% do débito atualizado, condizente com a reprovabilidade da conduta e suficiente para atender às finalidades preventiva e repressiva da sanção.

22. Acompanho, ainda, a proposta de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU.

23. A infração se reveste de especial gravidade. Não se trata de equívoco administrativo isolado, e sim de concessão irregular de benefício assistencial em contexto de fraude sistêmica, identificada na Operação Compensa, com utilização de documentação inidônea e praticada mediante dolo, conforme apurado.

24. Reforça essa conclusão a existência de diversos processos em tramitação nesta Corte envolvendo o mesmo responsável e fatos de idêntica natureza, cenário que evidencia reiteração da conduta e recomenda resposta institucional capaz de resguardar a Administração Pública. Reputo adequada, à luz das circunstâncias e dos parâmetros de proporcionalidade observados por esta Corte, a fixação da inabilitação pelo prazo de cinco anos.

V

25. Concluo, portanto, restar comprovada a irregularidade na concessão do benefício assistencial NB 88/552.414.243-3, o dano ao erário e a responsabilidade de Genésio Almeida Vinente, que deverá ter as suas contas julgadas irregulares, ser condenado ao ressarcimento do débito e ao recolhimento de multa e deverá ser inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2062/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.937/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Genésio Almeida Vinente (078.099.802-20).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS - Manaus/AM - INSS/MPS.



5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social em virtude da habilitação e concessão irregulares de benefício assistencial de prestação continuada, em desacordo com os critérios estabelecidos na Lei 8.742/1993 (Loas),

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Genésio Almeida Vinente, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)		Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/8/2012	0,14		3/6/2013	678,00
14/8/2012	165,86		8/7/2013	678,00
17/9/2012	622,00		29/7/2013	678,00
3/10/2012	622,00		2/9/2013	678,00
5/11/2012	622,00		30/9/2013	678,00
7/1/2013	0,14		30/10/2013	678,00
7/1/2013	622,00		2/12/2013	0,14
7/1/2013	622,00		2/12/2013	678,00
13/2/2013	678,00		30/12/2013	678,00
5/3/2013	678,00		30/1/2014	724,00
4/4/2013	678,00		5/3/2014	724,00
2/5/2013	678,00		31/3/2014	724,00

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 (trinta e seis) 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 o responsável



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;

9.5. considerar grave a infração cometida por Genésio Almeida Vinente e inabilitá-lo 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República no Amazonas, ao responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2062-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 015.871/2025-8

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS – São Paulo/SP - INSS/MPS.

Responsável: Regina Irene Fernandes Sanchez (902.103.528-68).

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

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. CONCESSÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO MEDIANTE INSERÇÃO DE VÍNCULOS LABORAIS NÃO COMPROVADOS. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO LIMITADO ÀS PARCELAS PAGAS ATÉ A DEMISSÃO DA RESPONSÁVEL. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 53), cujas conclusões e encaminhamento foram endossados pelos dirigentes da unidade (peças 54-55) e pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal – MPTCU (peça 56):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social, em desfavor de Regina Irene Fernandes Sanchez, em razão da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 42/160.274.014-0 Titular: Antônio Pereira da Silva, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

HISTÓRICO

2. Em 3/12/2024, o dirigente da instituição Instituto Nacional do Seguro Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 1). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 2903/2024.

3. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

4. A responsável arrolada na fase interna foi devidamente comunicada 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 33), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importava no valor original de R\$ 244.935,27, imputando responsabilidade a Regina Irene Fernandes Sanchez, técnica do seguro social, no período de 3/5/1976 a 14/3/2014, na condição de gestora dos recursos.

6. Em 24/5/2025, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 37), 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 38 e 39).

7. Em 31/7/2025, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela Irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 40).

8. Na instrução inicial (peça 45), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação para a seguinte irregularidade:

8.1. **Irregularidade 1:** concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

8.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 17.

8.1.2. Normas infringidas: arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991; arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999; arts. 116, incisos I, II e III, e 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990.

8.2. Débitos relacionados à responsável Regina Irene Fernandes Sanchez:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2014	1.425,92
6/4/2022	2.301,83
6/9/2018	916,85
5/12/2019	948,30
6/6/2012	1.285,77
6/7/2017	1.796,52
6/11/2013	1.350,82


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/12/2015	757,38
4/12/2014	712,96
6/8/2013	1.350,82
6/9/2012	482,16
6/3/2018	1.833,70
7/6/2021	1.044,77
5/9/2019	1.896,59
7/1/2016	1.514,75
6/9/2022	2.301,83
4/3/2021	2.089,54
7/5/2013	1.350,82
7/11/2018	1.833,70
6/6/2018	1.833,70
5/7/2018	1.833,70
6/6/2022	2.301,83
6/9/2018	1.833,70
4/8/2017	1.796,52
6/4/2017	1.796,52
4/4/2014	1.425,92
4/4/2013	1.350,82
6/7/2022	2.301,83
7/11/2017	1.796,52
6/6/2016	1.685,61
6/9/2012	1.285,77
6/9/2017	898,26
4/7/2019	1.896,59
6/4/2016	1.685,61
6/11/2020	1.981,55
6/7/2021	1.044,77
6/10/2016	1.685,61
5/11/2021	2.089,54
4/7/2014	1.425,92
6/12/2017	898,26
7/1/2020	1.896,59
4/2/2016	1.685,61
5/1/2023	2.301,83
4/12/2015	1.514,75
6/8/2020	1.981,55
7/1/2019	1.833,70
7/5/2019	1.896,59



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2017	1.796,52
6/11/2019	1.896,59
6/3/2017	1.796,52
5/1/2017	1.685,61
4/12/2014	1.425,92
6/2/2019	1.896,59
6/12/2018	1.833,70
6/2/2020	1.981,55
6/11/2015	1.514,75
4/9/2015	1.514,75
6/2/2017	1.796,52
5/5/2016	1.685,61
6/7/2015	1.514,75
4/9/2020	1.981,55
6/12/2016	842,81
6/10/2015	757,37
4/10/2018	1.833,70
5/3/2020	1.981,55
6/3/2013	1.350,82
23/5/2012	1.285,77
7/11/2022	2.301,83
4/6/2020	1.981,55
6/10/2014	1.425,92
6/9/2017	1.796,52
6/11/2014	1.425,92
11/3/2019	1.896,59
5/9/2013	1.350,82
4/4/2019	1.896,59
5/5/2022	1.150,91
7/5/2020	1.981,55
7/5/2015	1.514,75
6/2/2013	1.350,82
6/6/2019	1.896,59
6/6/2013	1.350,82
4/12/2020	1.981,55
6/12/2012	1.285,77
6/7/2020	1.981,55
6/6/2017	1.796,52
7/1/2014	1.350,82
7/4/2015	1.514,75



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
5/10/2017	1.796,52
7/11/2012	1.285,77
6/10/2015	1.514,75
6/8/2012	1.285,77
7/5/2018	1.833,70
5/7/2012	1.285,77
6/2/2014	1.425,92
7/1/2021	1.981,55
6/1/2022	2.089,54
6/10/2020	1.981,55
4/2/2022	2.301,83
6/9/2016	1.685,61
6/6/2022	1.150,92
6/5/2021	2.089,54
7/1/2015	1.425,92
6/8/2015	1.514,75
8/3/2022	2.301,83
6/10/2022	2.301,83
6/4/2020	1.981,55
4/10/2013	1.350,82
5/12/2019	1.896,59
5/2/2015	1.514,75
7/4/2021	2.089,54
5/8/2021	2.089,54
5/4/2018	1.833,70
6/8/2018	1.833,70
6/12/2012	482,16
6/12/2021	2.089,54
5/5/2022	2.301,83
5/9/2013	675,41
6/8/2019	1.896,59
4/9/2014	712,96
4/8/2022	2.301,83
6/12/2022	2.301,83
6/9/2021	2.089,54
5/3/2015	1.514,75
4/6/2020	990,78
4/10/2019	1.896,59
5/5/2017	1.796,52
5/6/2015	1.514,75

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
4/10/2012	1.285,77
4/2/2021	2.089,54
4/3/2016	1.685,61
7/1/2013	1.285,77
5/12/2013	675,41
4/8/2016	1.685,61
7/6/2021	2.089,54
23/5/2012	0,23
5/1/2018	1.796,52
11/3/2014	1.425,92
6/2/2018	1.833,70
7/11/2016	1.685,61
7/5/2014	1.425,92
6/9/2016	842,80
4/7/2013	1.350,82
6/12/2016	1.685,61
5/6/2014	1.425,92
6/7/2021	2.089,54
5/12/2013	1.350,82
6/10/2021	2.089,54
6/7/2016	1.685,61
5/9/2019	948,29
6/12/2018	916,85
4/9/2014	1.425,92
7/5/2020	990,77

8.2.1. Cofre credor: Instituto Nacional do Seguro Social.

8.2.2. **Responsável:** Regina Irene Fernandes Sanchez.

8.2.2.1. **Conduta:** conceder benefício previdenciário de aposentadoria sem suporte em documentos ou consultas idôneas.

8.2.2.2. Nexa de causalidade: a ausência da correta verificação do atendimento das condições para concessões de benefícios previdenciários permitiu que o beneficiário tivesse acesso a benefício a que não tinha direito, resultando em dano ao erário.

8.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, verificar o atendimento das condições para a concessão dos benefícios previdenciários.

9. Encaminhamento: citação.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 46), foi efetuada citação da responsável, nos moldes adiante:

a) Regina Irene Fernandes Sanchez - promovida a citação da responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 1761/2026 – Seproc (peça 49)

Data da Expedição: 3/2/2026

Data da Ciência: **12/2/2026** (peça 51)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no



sistema do Renach, custodiada pelo TCU (peça 47).
Fim do prazo para a defesa: 27/2/2026

Comunicação: Ofício 1762/2026 – Seproc (peça 48)

Data da Expedição: 3/2/2026

Data da Ciência: **11/2/2026** (peça 50)

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 47).

Fim do prazo para a defesa: 26/2/2026

11. Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 52), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.

12. Transcorrido o prazo regimental, a responsável Regina Irene Fernandes Sanchez permaneceu silente, devendo ser considerada 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 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 5/1/2023, e a responsável foi notificada sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme segue:

13.1. Regina Irene Fernandes Sanchez, por meio do ofício acostado à peça 23, recebido em 30/12/2024, conforme AR (peça 24).

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\$ 343.014,11, 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, considera-se, nos termos art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, que o termo inicial da contagem do prazo da prescrição ordinária (ou quinquenal) ocorreu em 5/1/2023.

20. A tabela a seguir apresenta os seguintes eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição desta TCE (lista não exaustiva):

Evento	Data	Documento	Resolução 344	Efeito
0	5/1/2023	Data da concessão do último débito irregular (peça 32, p. 2)	Art. 4º inc. V	Marco inicial da contagem do prazo prescricional
1	29/11/2024	Despacho de expediente (peça 4)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
2	3/12/2024	Determinação de instauração de TCE (peça 1)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição
3	24/2/2025	Relatório de TCE (peça 33)	art. 5º, inciso II	interrupção da prescrição

21. Analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

22. 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

23. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com a mesma responsável:

Responsável	Processo
Regina Irene Fernandes Sanchez	015.872/2025-4 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefício NB 42/159.798.940-9. Titular: Assis Moreira de Sousa (nº da TCE no sistema: 2905/2024)']
	015.988/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefício NB 42/152.011.062-3 Titular: Gilson Ferreira de Lima (nº da TCE no sistema: 2914/2024)']
	023.290/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefício. (nº da TCE no sistema: 2922/2024)']
	015.992/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefício. (nº da TCE no sistema: 2933/2024)']
	015.919/2025-0 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefícios (nº da TCE no sistema: 2912/2024)']
	016.034/2025-2 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Instituto Nacional do Seguro Social em razão de Desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, Gestão previdenciária, Concessão irregular de benefício. (nº da TCE no sistema: 2934/2024)']

24. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

Da validade das notificações e da revelia:

25. 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.

26. No caso vertente, a citação da responsável se deu em endereços provenientes da base de CPFs da Receita Federal e do Renach, em sistemas custodiados pelo TCU (peça 47). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada (peças 48 a 51).

27. 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.

28. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

29. Embora a responsável não tenha apresentado alegações de defesa, em observância ao princípio da verdade real que orienta esta Corte, buscou-se identificar argumentos apresentados na fase interna que pudessem ser considerados em seu favor. No entanto, não houve manifestação da responsável em nenhuma etapa dessa fase, que pudesse ser considerada em seu favor, o que levou a instrução preliminar (peça 47) a concentrar-se na análise das irregularidades indicadas pelo órgão instaurador e/ou detectadas no exame das peças processuais, a seguir:

Concessão irregular de benefício previdenciário de aposentadoria, mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência (vínculos empregatícios, cálculos de tempos de serviço, de conversão de atividade especial e outros).

30. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, Rel. Min.-Substituto Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz).

31. Dessa forma, a responsável Regina Irene Fernandes Sanchez deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-a ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Dolo ou Erro Grosseiro no TCU (art. 28 da LINDB)

32. 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.

33. No caso em tela, a concessão irregular de benefício previdenciário mediante a inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência constitui conduta de alta gravidade, praticada mediante dolo, o que justifica a inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (art. 60, da Lei 8.443/1992).

CONCLUSÃO

34. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que a responsável Regina Irene Fernandes Sanchez não logrou comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instada a se

manifestar, optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé da responsável ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

35. Verifica-se também que não houve a prescrição da pretensão punitiva, conforme análise já realizada.

36. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé 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.

37. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 44.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel a responsável Regina Irene Fernandes Sanchez, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas da responsável Regina Irene Fernandes Sanchez, 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 Regina Irene Fernandes Sanchez (CPF: 902.103.528-68):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2014	1.425,92
6/4/2022	2.301,83
6/9/2018	916,85
5/12/2019	948,30
6/6/2012	1.285,77
6/7/2017	1.796,52
6/11/2013	1.350,82
4/12/2015	757,38
4/12/2014	712,96
6/8/2013	1.350,82
6/9/2012	482,16
6/3/2018	1.833,70
7/6/2021	1.044,77
5/9/2019	1.896,59
7/1/2016	1.514,75
6/9/2022	2.301,83
4/3/2021	2.089,54
7/5/2013	1.350,82
7/11/2018	1.833,70
6/6/2018	1.833,70
5/7/2018	1.833,70
6/6/2022	2.301,83



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/9/2018	1.833,70
4/8/2017	1.796,52
6/4/2017	1.796,52
4/4/2014	1.425,92
4/4/2013	1.350,82
6/7/2022	2.301,83
7/11/2017	1.796,52
6/6/2016	1.685,61
6/9/2012	1.285,77
6/9/2017	898,26
4/7/2019	1.896,59
6/4/2016	1.685,61
6/11/2020	1.981,55
6/7/2021	1.044,77
6/10/2016	1.685,61
5/11/2021	2.089,54
4/7/2014	1.425,92
6/12/2017	898,26
7/1/2020	1.896,59
4/2/2016	1.685,61
5/1/2023	2.301,83
4/12/2015	1.514,75
6/8/2020	1.981,55
7/1/2019	1.833,70
7/5/2019	1.896,59
6/12/2017	1.796,52
6/11/2019	1.896,59
6/3/2017	1.796,52
5/1/2017	1.685,61
4/12/2014	1.425,92
6/2/2019	1.896,59
6/12/2018	1.833,70
6/2/2020	1.981,55
6/11/2015	1.514,75
4/9/2015	1.514,75
6/2/2017	1.796,52
5/5/2016	1.685,61
6/7/2015	1.514,75
4/9/2020	1.981,55
6/12/2016	842,81



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/10/2015	757,37
4/10/2018	1.833,70
5/3/2020	1.981,55
6/3/2013	1.350,82
23/5/2012	1.285,77
7/11/2022	2.301,83
4/6/2020	1.981,55
6/10/2014	1.425,92
6/9/2017	1.796,52
6/11/2014	1.425,92
11/3/2019	1.896,59
5/9/2013	1.350,82
4/4/2019	1.896,59
5/5/2022	1.150,91
7/5/2020	1.981,55
7/5/2015	1.514,75
6/2/2013	1.350,82
6/6/2019	1.896,59
6/6/2013	1.350,82
4/12/2020	1.981,55
6/12/2012	1.285,77
6/7/2020	1.981,55
6/6/2017	1.796,52
7/1/2014	1.350,82
7/4/2015	1.514,75
5/10/2017	1.796,52
7/11/2012	1.285,77
6/10/2015	1.514,75
6/8/2012	1.285,77
7/5/2018	1.833,70
5/7/2012	1.285,77
6/2/2014	1.425,92
7/1/2021	1.981,55
6/1/2022	2.089,54
6/10/2020	1.981,55
4/2/2022	2.301,83
6/9/2016	1.685,61
6/6/2022	1.150,92
6/5/2021	2.089,54
7/1/2015	1.425,92



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/8/2015	1.514,75
8/3/2022	2.301,83
6/10/2022	2.301,83
6/4/2020	1.981,55
4/10/2013	1.350,82
5/12/2019	1.896,59
5/2/2015	1.514,75
7/4/2021	2.089,54
5/8/2021	2.089,54
5/4/2018	1.833,70
6/8/2018	1.833,70
6/12/2012	482,16
6/12/2021	2.089,54
5/5/2022	2.301,83
5/9/2013	675,41
6/8/2019	1.896,59
4/9/2014	712,96
4/8/2022	2.301,83
6/12/2022	2.301,83
6/9/2021	2.089,54
5/3/2015	1.514,75
4/6/2020	990,78
4/10/2019	1.896,59
5/5/2017	1.796,52
5/6/2015	1.514,75
4/10/2012	1.285,77
4/2/2021	2.089,54
4/3/2016	1.685,61
7/1/2013	1.285,77
5/12/2013	675,41
4/8/2016	1.685,61
7/6/2021	2.089,54
23/5/2012	0,23
5/1/2018	1.796,52
11/3/2014	1.425,92
6/2/2018	1.833,70
7/11/2016	1.685,61
7/5/2014	1.425,92
6/9/2016	842,80
4/7/2013	1.350,82



Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
6/12/2016	1.685,61
5/6/2014	1.425,92
6/7/2021	2.089,54
5/12/2013	1.350,82
6/10/2021	2.089,54
6/7/2016	1.685,61
5/9/2019	948,29
6/12/2018	916,85
4/9/2014	1.425,92
7/5/2020	990,77

Valor atualizado do débito (com juros) em 28/3/2026: R\$ 429.303,93.

c) aplicar à responsável Regina Irene Fernandes Sanchez, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

f) **considerar** grave a infração cometida por Regina Irene Fernandes Sanchez, com base no art. 270, do Regimento Interno/TCU;

g) **aplicar** a Regina Irene Fernandes Sanchez, a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fundamento no art. 60, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270, do Regimento Interno/TCU;

h) informar à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ao Instituto Nacional do Seguro Social, e ao responsável que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

i) informar à Procuradoria da República no Estado 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.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em desfavor de Regina Irene Fernandes Sanchez, ex-servidora da autarquia, em face da habilitação e concessão irregular do benefício previdenciário NB 42/160.274.014-0, de titularidade de Antônio Pereira da Silva.



2. A irregularidade foi identificada no contexto da denominada Operação Gerocômio, que apurou fraudes na concessão de benefícios previdenciários mediante a inserção de registros fictícios nas bases de dados da Previdência Social — vínculos empregatícios, cálculos de tempo de serviço e conversões de atividade especial, entre outros — sem suporte documental idôneo.
3. Na fase interna da TCE, o INSS apurou que a responsável, na condição de habilitadora e concessora, deferiu o benefício mediante inserção de dados imprecisos nos sistemas corporativos da autarquia, sem comprovação documental pelo segurado, nem verificação dos requisitos mínimos exigidos para a concessão.
4. O Relatório do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Processo Administrativo Disciplinar 35664.000166/2012-49 confirmaram a atuação da ex-servidora, que veio a ser demitida em 14/3/2014, com fundamento no art. 117, inciso IX, da Lei 8.112/1990, por valer-se do cargo para lograr proveito próprio ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública (peças 10 e 18).
5. No âmbito deste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação de Regina Sanchez, que, devidamente cientificada (peças 50 e 51), não se manifestou, motivo por que o processo prosseguiu à sua revelia, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
6. A unidade instrutora propõe julgar irregulares as suas contas, condená-la ao ressarcimento da integralidade do débito apurado, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 e declará-la inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública com fundamento no art. 60 da mesma lei; o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU) endossa as conclusões e os encaminhamentos propostos.
7. Feito o necessário resumo, passo a decidir.
8. De início, acompanho a conclusão da unidade instrutora quanto ao preenchimento dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do feito. O dano foi identificado, quantificado e vinculado à atuação da responsável, tendo sido observadas as comunicações cabíveis na fase interna e neste Tribunal.

I

9. Quanto à prescrição, acompanho a conclusão da unidade instrutora — pela não ocorrência —, mas por fundamento diverso.
10. A instrução adotou como marco inicial de contagem a data do último pagamento do benefício irregular, 5/1/2023, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022, concluindo pela não fluência do prazo quinquenal entre os eventos processuais relevantes. Essa premissa, contudo, pressupõe a imputação à ex-servidora da integralidade das parcelas pagas até aquela data, o que, como será exposto adiante, não se sustenta: o débito que lhe é atribuível se limita às parcelas pagas até a demissão, em 14/3/2014.
11. Verifico, porém, que a responsável responde a ação penal em curso na Justiça Federal em São Paulo (processo 0000482-87.2012.4.03.6181 — TRF da 3ª Região) relativa aos mesmos fatos examinados no feito em exame, em que se lhe é imputada a prática, entre outros, dos crimes previstos nos arts. 171, § 3º, e 317, § 1º, do Código Penal.
12. Incide, assim, o art. 3º da resolução. Segundo o dispositivo, havendo recebimento de denúncia na esfera criminal sobre os mesmos fatos, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do Tribunal será regida pelo prazo previsto na lei penal, inclusive quanto à prescrição intercorrente.
13. Considerada a pena máxima aplicável ao crime previsto no art. 317, § 1º, do Código Penal, o prazo prescricional incidente é de 20 anos, nos termos de seu art. 109, inciso I.
14. No caso em exame, o marco inicial é regido pelo art. 4º, inciso IV, do normativo, que o fixa ao momento no qual se toma conhecimento do fato, correspondente, na espécie, à data do relatório de Ultimação de Instrução (peça 5), de 21/8/2013, documento mediante o que a comissão do Processo Administrativo Disciplinar relata os fatos irregulares. Desde então sobrevieram diversos marcos interruptivos, entre os quais a Parecer Jurídico 103, de 28/1/2014 (peça 9), o despacho de expediente

de 29/11/2024 (peça 15), a determinação de instauração da TCE, de 3/12/2024 (peça 1), o relatório do tomador de contas, de 24/2/2025 (peça 33), e a citação promovida por este Tribunal, com ciência da responsável em fevereiro de 2026 (peças 50 e 51).

15. Não transcorreu, portanto, o prazo prescricional de 20 anos entre os eventos relevantes, tampouco há paralisação processual apta a caracterizar haver prescrição intercorrente à luz do regime aplicável. Dessa maneira, não verifico nenhuma forma de prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória deste Tribunal.

II

16. No mérito, acolho em parte as análises promovidas pela unidade instrutora, incorporando-as às minhas razões de decidir naquilo que não conflitem com as considerações a seguir, notadamente quanto à extensão do débito.

17. Houve concessão de benefício de aposentadoria sem que estivessem demonstrados os requisitos legais, por meio de inserção fraudulenta de registros nas bases de dados da Previdência Social, em desacordo com os arts. 52 a 56 da Lei 8.213/1991 e com os arts. 56, 60 e 62 do Decreto 3.048/1999, que a condicionam à efetiva comprovação do tempo de serviço/contribuição, lastreada em documentos idôneos e contemporâneos aos fatos. A conduta violou, ainda, os deveres funcionais previstos no art. 116, incisos I, II e III, e a proibição constante do art. 117, inciso IX, ambos da Lei 8.112/1990.

18. Quanto à individualização da conduta da responsável, foi adequadamente realizada. Os registros do INSS, a exemplo do relatório que mostra o histórico de habilitação e concessão, com identificação da matrícula da ex-servidora (peça 17), apontam que Regina Irene Fernandes Sanchez atuou diretamente na habilitação e concessão do benefício e que sua atuação se fez determinante para o deferimento da aposentadoria e a realização dos pagamentos indevidos.

19. Não se está, portanto, diante de responsabilização objetiva por mera ocupação de cargo ou vinculação funcional abstrata, mas de ação específica e documentalmente demonstrada: inclusão de vínculos laborais não comprovados e de cálculos de tempo fictícios, sem adoção das cautelas mínimas exigíveis ao cargo.

20. Em relação à revelia da ex-servidora, seu silêncio não conduz, por si só, à presunção de veracidade das imputações, todavia impede o reconhecimento de boa-fé ao inexistirem elementos nos autos que afastem a irregularidade, o dano, o nexo causal ou a culpabilidade; nesta TCE, o conjunto probatório é robusto e suficiente para sustentar a condenação.

21. Além disso, ainda que não se considerasse a atuação dolosa apontada no PAD instaurado em nome de Regina, a conduta a ela atribuída configuraria, no mínimo, erro grosseiro nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb). A colocação de dados sem suporte documental, em benefício de quem não preenchia os requisitos legais, extrapola o erro formal escusável e revela grave inobservância dos deveres funcionais de zelo, diligência e proteção do erário.

III

22. Divirjo, contudo, da AudTCE quanto à extensão do débito imputável.

23. Regina Sanchez foi demitida em 14/3/2014 (peças 10 e 18). A partir de então, já não detinha ingerência sobre a manutenção do benefício, cujos pagamentos, não obstante, prosseguiram sendo efetuados pela autarquia até 2022, quando foi finalmente suspenso (última parcela paga em 5/1/2023).

24. No entanto, há um elemento indispensável à construção de sua responsabilização: os efeitos financeiros do extenso lapso de mais de oito anos entre a conclusão do processo disciplinar — que identificou a irregularidade do benefício — e a efetiva cessação dos pagamentos não devem lhe ser atribuídos.

25. Seria até razoável admitir certo atraso na suspensão dos pagamentos, atribuível ao elevado volume de benefícios alcançados pela apuração — o referido PAD abrangeu irregularidades relacionadas a 212 benefícios —, a demandar verificação individualizada por parte da autarquia. O que não se mostra razoável é o lapso demasiado extenso, de mais de oito anos, até a suspensão do



benefício. Cabia ao INSS, no exercício do dever de autotutela (Súmula 473 do STF e art. 53 da Lei 9.784/1999), adotar, em prazo compatível com a complexidade da apuração, as providências necessárias para interromper o pagamento.

26. A inércia administrativa configura, quanto às parcelas pagas após a demissão, causa superveniente que rompe o nexo de causalidade entre a conduta da responsável e o dano; dessa forma, não é adequado imputar-lhe as consequências da omissão da própria autarquia.

27. Logo, o débito imputável a Regina Sanchez deve limitar-se às parcelas pagas até sua demissão, entre 23/5/2012 e 11/3/2014, no valor histórico de R\$ 32.948,98, conforme discriminado na minuta de acórdão.

IV

28. Diante da ausência de defesa e da inexistência de elementos que permitam reconhecer boa-fé ou excludentes de culpabilidade, impõe-se o julgamento pela irregularidade das contas, com condenação ao ressarcimento do dano, nos limites acima delineados.

29. Cabe, igualmente, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Considerando a gravidade da conduta dolosa, o contexto de fraude na concessão de benefícios previdenciários apurado na Operação Gerocômio e a participação direta da responsável, mas também a redução do débito imputável, fixo a multa em R\$ 12.000,00, valor condizente com a reprovabilidade à conduta analisada e bastante para atender às finalidades preventiva e repressiva da sanção.

30. Entendo apropriada, ainda, a declaração de inabilitação da responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992.

31. A violação é grave. Não se trata de elementar equívoco administrativo isolado, e sim fraude sistemática em conceder benefício previdenciário irregular mediante inserção fraudulenta de registros nos sistemas corporativos do INSS, apurada em inquérito policial, processo administrativo disciplinar — que culminou na demissão da servidora — e tomada de contas especial. Ademais, há diversos outros processos em tramitação nesta Corte envolvendo a mesma responsável e fatos semelhantes (TCs 015.872/2025-4, 015.919/2025-0, 015.988/2025-2, 015.992/2025-0, 016.034/2025-2 e 023.290/2025-0).

V

32. Concluo, portanto, restar comprovada a irregularidade consubstanciada na fraude perpetrada por Regina Irene Fernandes Sanchez, o dano ao erário, o nexo causal – limitado às parcelas pagas até sua demissão em 14/3/2014 – e a responsabilidade a ela atribuída. A ex-servidora deverá ter suas contas julgadas irregulares, ser condenada ao ressarcimento do débito, na extensão aqui definida, e ao recolhimento de multa, além de ser alcançada pela sanção de inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para exercer cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS

Relator

ACÓRDÃO Nº 2063/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 015.871/2025-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial.
3. Interessado: Instituto Nacional do Seguro Social (29.979.036/0001-40).
- 3.1. Responsável: Regina Irene Fernandes Sanchez (902.103.528-68).
4. Órgão/Entidade: Superintendência Estadual do INSS – São Paulo/SP - INSS/MPS.



5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra Regina Irene Fernandes Sanchez em virtude de habilitação e concessão irregulares de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição,

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

9.1. julgar irregulares, 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, as contas de Regina Irene Fernandes Sanchez, condenando-a ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que comprove, perante o Tribunal, o seu recolhimento 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:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
23/05/2012	0,23	04/04/2013	1.350,82
23/05/2012	1.285,77	07/05/2013	1.350,82
06/06/2012	1.285,77	06/06/2013	1.350,82
05/07/2012	1.285,77	04/07/2013	1.350,82
06/08/2012	1.285,77	06/08/2013	1.350,82
06/09/2012	482,16	05/09/2013	675,41
06/09/2012	1.285,77	05/09/2013	1.350,82
04/10/2012	1.285,77	04/10/2013	1.350,82
07/11/2012	1.285,77	06/11/2013	1.350,82
06/12/2012	482,16	05/12/2013	675,41
06/12/2012	1.285,77	05/12/2013	1.350,82
07/01/2013	1.285,77	07/01/2014	1.350,82
06/02/2013	1.350,82	06/02/2014	1.425,92
06/03/2013	1.350,82	11/03/2014	1.425,92

9.2. aplicar-lhe multa no valor de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. 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 a responsável 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;

9.5. considerar graves as infrações cometidas por Regina Irene Fernandes Sanchez e inabilitá-la 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;

9.6. informar o teor desta deliberação à Procuradoria da República em São Paulo, à responsável e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2063-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(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 – tagColegiado

TC 011.542/2026-8

Natureza: Acompanhamento.

Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. BARREIRAS DE ACESSO AO DIAGNÓSTICO E AO TRATAMENTO DO CÂNCER DO COLO DO ÚTERO NO DISTRITO FEDERAL. AUTORIZAÇÃO PARA TRATATIVAS COM VISTAS À CELEBRAÇÃO DE COMPROMISSO CIDADÃO. PROJETO PILOTO NA MACRORREGIÃO DE SAÚDE 3 DO DF. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE PLANO DE TRABALHO, INDICADORES, METAS, GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO ESTRUTURADA DA SOCIEDADE E CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria

Especializada em Saúde (AudSaúde), que obteve a concordância de seus dirigentes (peças 5-7):

“INTRODUÇÃO

1. O câncer representa um dos maiores desafios de saúde pública no Brasil e no mundo, desde a prevenção, diagnóstico, até o controle da doença. De acordo com estimativas feitas em 2019 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o câncer é a primeira ou segunda principal causa de morte antes dos 70 anos de idade em 112 dos 183 países analisados, ocupando, também, o terceiro ou quarto lugar em outros 23 países. Estimativa feita pelo Instituto Nacional do Câncer (Inca) sobre o avanço do câncer para cada ano do triênio de 2023-2025, aponta cerca de 704 mil casos de câncer no Brasil, tendo a maior incidência nas regiões Sul e Sudeste ([https://observatoriodeoncologia.com.br/estudos/tratamento-em-oncologia/2024/custo-do-cancer-no-sus/#:~:text=Estimativa%20feita%20pelo%20INCA%20\(Instituto%20Nacional%20do,maior%20incid%C3%A2ncia%20nas%20regi%C3%B5es%20Sul%20e%20Sudeste](https://observatoriodeoncologia.com.br/estudos/tratamento-em-oncologia/2024/custo-do-cancer-no-sus/#:~:text=Estimativa%20feita%20pelo%20INCA%20(Instituto%20Nacional%20do,maior%20incid%C3%A2ncia%20nas%20regi%C3%B5es%20Sul%20e%20Sudeste, acesso em 2/3/2026).), acesso em 2/3/2026).
2. De acordo com o INCA/Ministério da Saúde, em página do Gov.br sobre a Estimativa 2026–2028, no Brasil, o câncer de colo de útero segue entre os tumores mais incidentes em mulheres de algumas regiões e mantém uma mortalidade elevada, apesar de ser uma doença amplamente prevenível.
3. No Distrito Federal, foi possível levantar um diagnóstico preliminar das filas existentes para acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer do colo do útero. Em decorrência de trabalhos anteriores e de uma aproximação estratégica desenvolvida com gestores da Administração Central e das Superintendências Regionais, vislumbra-se a oportunidade de celebrar uma parceria com a Secretaria de Saúde do DF (SES-DF) no formato de Compromisso Cidadão, com o objetivo de buscar soluções para as barreiras de acesso relacionadas ao diagnóstico e tratamento da lesão precursora e do câncer do colo de útero, visando a redução do tempo de espera nas filas e resultados concretos para a vida das usuárias.

Figura 1 – Dados das filas de Espera de Panorama 3 do DF



Fonte: Mapa Social do DF, a partir de dados do Sisreg.

HISTÓRICO

Processo do TCU sobre o Câncer

1. Em 2018, a então Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) realizou auditoria operacional com objetivo de avaliar a implementação da Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer quanto ao acesso a serviços de diagnóstico. O TC 023.655/2018-6 consolidou o relatório da fiscalização de orientação centralizada, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, e resultou no Acórdão 1944/2019 – TCU – Plenário.
2. A auditoria concluiu que o diagnóstico de câncer no Brasil não é realizado em tempo oportuno, resultando em um elevado índice de pacientes que iniciam o tratamento já em **estágios avançados (III e**

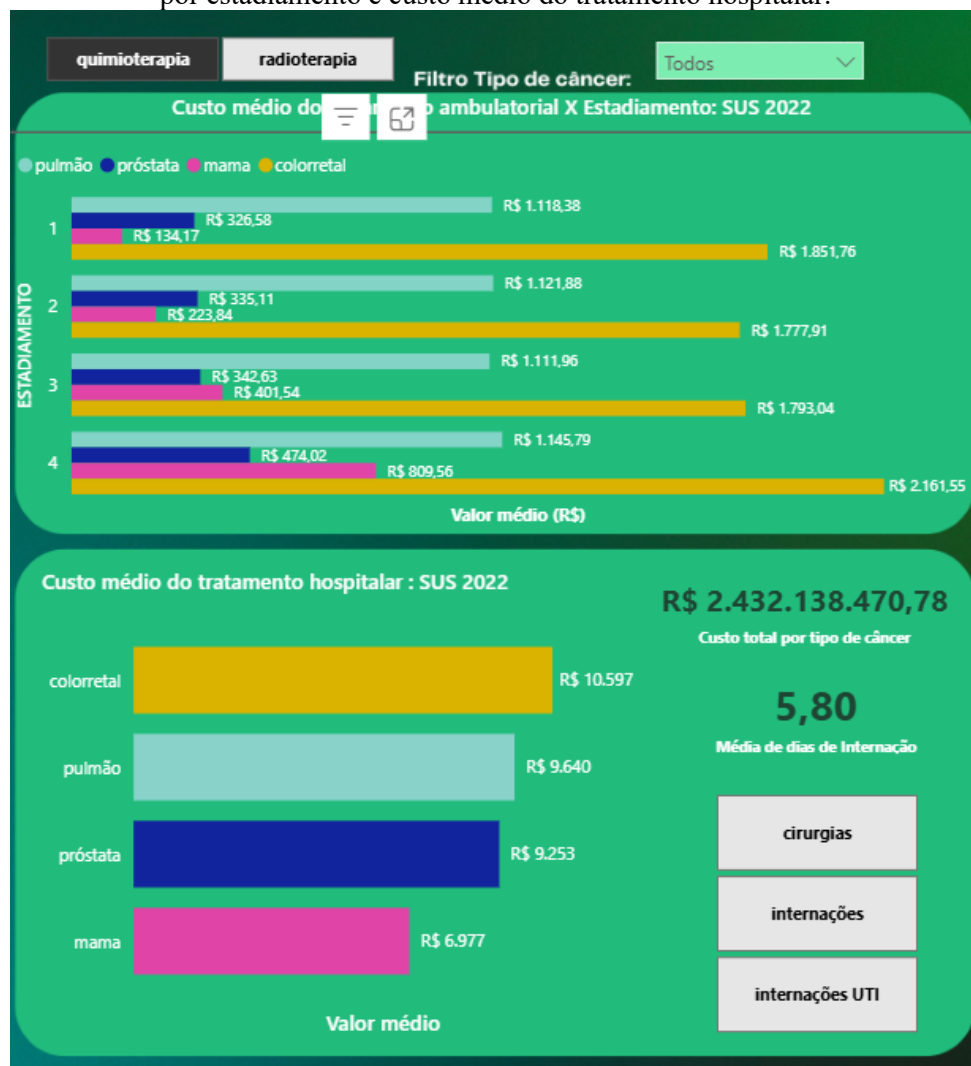
7. A detecção precoce do câncer reduz consideravelmente seu impacto financeiro no sistema de saúde

e aumenta as chances de cura. O tratamento eficaz nas primeiras fases é mais barato e permite que as pessoas continuem trabalhando e apoiando suas famílias, o que impacta não apenas o sistema de saúde, mas toda a cadeia econômica.

8. A Organização Panamericana de Saúde identificou que os países de baixa e média renda enfrentam mais dificuldades para oferecer serviços de diagnóstico eficazes, com exames de imagem, laboratório e patologia, todos essenciais para detectar a doença e planejar o tratamento. A OMS encoraja esses países a incorporarem, em seus sistemas de saúde, serviços básicos de diagnóstico precoce que tenham grande impacto e baixo custo, o que facilita a detecção do câncer em fases iniciais e possibilita a aplicação de tratamentos que costumam ser mais efetivos, menos complexos e mais baratos. Estudos realizados em países de alta renda comprovaram que o tratamento de pacientes com câncer diagnosticado precocemente é de duas a quatro vezes menos dispendioso quando comparados aos tratamentos dados às pessoas que tiveram câncer diagnosticado em uma fase mais avançada. (<https://www.paho.org/pt/noticias/3-2-2017-diagnostico-precoce-do-cancer-salva-vidas-e-reduz-custos-tratamento#:~:text=Diagn%C3%B3stico%20precoce%20do%20c%C3%A2ncer%20salva,Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Pan%2DAmericana%20da%20Sa%C3%BAde>, acesso em 2/3/2026).

9. Estudo desenvolvido pelo Instituto Nacional do Câncer (Inca) sobre o Custo do Câncer no Sistema Único de Saúde (SUS) apontou que o custo direto do tratamento do câncer, excluindo promoção e prevenção, foi de 3,9 bilhões de reais no ano de 2022. Cerca de 77% dos gastos, equivalentes a 3 bilhões de reais, estão relacionados a tratamento a nível ambulatorial, tais como quimioterapia, radioterapia e hormonioterapia. Os procedimentos hospitalares, como internações e cirurgias, somaram quase 900 milhões de reais ou 23% dos gastos diretos. Foi analisado, para as principais neoplasias que vêm crescendo no Brasil, o custo médio do tratamento ambulatorial no SUS de acordo com o grau de estadiamento, assim como o custo médio do tratamento hospitalar. A pesquisa apontou que os estadiamentos avançados estão relacionados com maior custo no tratamento, e que estadiamentos precoces estão relacionados com maior chance de cura e tratamento menos agressivos. Por exemplo, para o tratamento de quimioterapia no câncer de mama, o valor médio aumenta 503%, indo de R\$134,17 (estadiamento 1) para R\$809,56 (estadiamento 4). Já o tratamento hospitalar para esse tipo de câncer tem custo médio de R\$ 6.977,00. ([https://observatoriodeoncologia.com.br/estudos/tratamento-em-oncologia/2024/custo-do-cancer-no-sus/#:~:text=Estimativa%20feita%20pelo%20INCA%20\(Instituto%20Nacional%20do,maior%20incid%C3%A2ncia%20nas%20regi%C3%B5es%20Sul%20e%20Sudeste](https://observatoriodeoncologia.com.br/estudos/tratamento-em-oncologia/2024/custo-do-cancer-no-sus/#:~:text=Estimativa%20feita%20pelo%20INCA%20(Instituto%20Nacional%20do,maior%20incid%C3%A2ncia%20nas%20regi%C3%B5es%20Sul%20e%20Sudeste), acesso em 3/3/2026).

Figura 3 – Custo médio do tratamento de câncer ambulatorial por estadiamento e custo médio do tratamento hospitalar.



Fonte: Dados extraídos do Observatório de Oncologia, acesso em 20/3/2026.

10. De acordo com estimativas do Inca, os tipos de câncer mais incidentes no Brasil em 2026 serão de Próstata e Cólon e reto para homens, e Mama, Cólon e reto e Colo do útero para mulheres (<https://www.gov.br/inca/pt-br/assuntos/cancer/numeros/estimativa/estado-capital/por-estado-e-capital/brasil/brasil-consolidado>, acesso em 3/3/2026):

Figura 4 – Estimativa dos dez tipos de câncer mais incidentes no Brasil em 2026

Distribuição proporcional dos dez tipos de câncer mais incidentes estimados para 2026 por sexo, exceto pele não melanoma*

Localização primária	Casos	%		Localização primária	Casos	%
Próstata	77.920	30,5%		Mama feminina	78.610	30,0%
Cólon e Reto	26.270	10,3%		Cólon e Reto	27.540	10,5%
Traqueia, Brônquio e Pulmão	18.730	7,3%		Colo do útero	19.310	7,4%
Estômago	13.830	5,4%		Traqueia, Brônquio e Pulmão	16.650	6,4%
Cavidade Oral	12.260	4,8%		Glândula Tireoide	13.310	5,1%
Bexiga	9.040	3,5%		Corpo do útero	9.650	3,7%
Esôfago	8.750	3,4%		Estômago	8.700	3,3%
Fígado	7.340	2,9%		Ovário	8.020	3,1%
Laringe	7.310	2,9%		Pâncreas	6.910	2,6%
Linfoma não Hodgkin	6.580	2,6%		Linfoma não Hodgkin	5.980	2,3%

*Números arredondados para múltiplos de 10

Fonte: Instituto Nacional do Câncer – INCA.

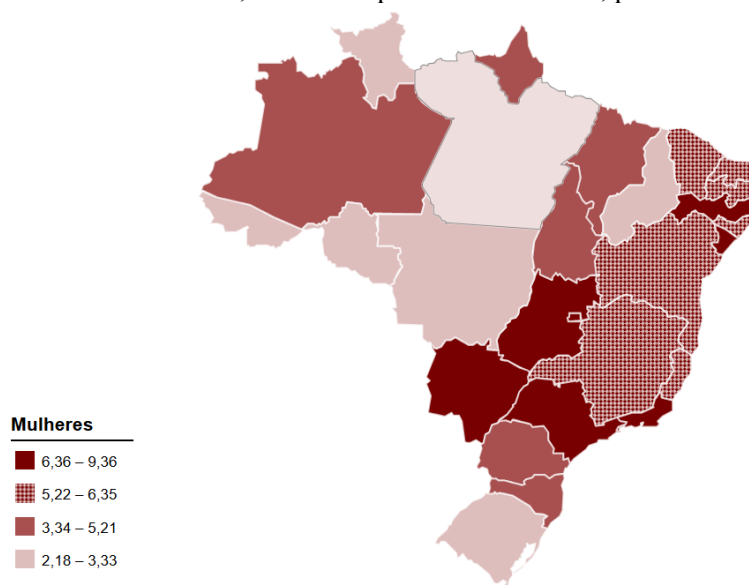
11. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), cerca de 37% dos casos de câncer no mundo — aproximadamente 7,1 milhões em 2022 — poderiam ser evitados. Três tipos de câncer — pulmão, estômago e colo do útero — representaram quase metade de todos os casos de câncer evitáveis, tanto em homens quanto em mulheres, globalmente. O câncer de pulmão esteve principalmente associado ao tabagismo e à poluição do ar, o câncer de estômago foi amplamente atribuído à infecção por *Helicobacter pylori*, e o câncer de colo do útero foi majoritariamente causado pelo vírus do papiloma humano (HPV) (<https://www.who.int/news/item/03-02-2026-four-in-ten-cancer-cases-could-be-prevented-globally>, acesso em 23/3/2026).

12. O câncer do colo do útero é amplamente evitável por meio da vacinação contra o HPV e do rastreamento regular, e pode ser curado quando detectado precocemente e tratado de forma adequada. Ainda assim, é o quarto tipo de câncer mais comum entre mulheres no mundo, com cerca de 660 mil novos casos e 350 mil mortes em 2022. A maior incidência e mortalidade ocorrem em países de baixa e média renda, refletindo desigualdades no acesso à vacinação, ao diagnóstico precoce e ao tratamento, além de fatores sociais e econômicos. A doença é causada pela infecção persistente pelo HPV e mulheres vivendo com HIV têm um risco seis vezes maior de desenvolvê-la (<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/cervical-cancer>, acesso em 20/3/2026).

13. A OMS divulgou em 2019 a Estratégia Global para a Eliminação do Câncer do Colo do Útero como Problema de Saúde Pública. O documento define objetivos centrais e metas a serem alcançadas até 2030, com o propósito de colocar o mundo no caminho da eliminação da doença, estabelecendo como referência uma taxa inferior a 4 casos por 100 mil mulheres/ano. A estratégia estabeleceu os chamados alvos 90–70–90 até 2030: 90% das meninas totalmente vacinadas contra o HPV até os 15 anos; 70% das mulheres rastreadas com testes de alta performance aos 35 anos e novamente aos 45 anos; e 90% das mulheres com doença cervical recebendo tratamento adequado — incluindo 90% das lesões pré-cancerosas tratadas e 90% dos casos de câncer invasivo devidamente manejados (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240014107>, acesso em 20/3/2026).

14. No Brasil, temos quase 20 mil novos casos de câncer de colo de útero por ano, e mais de 7 mil mortes. Apesar de ser uma doença amplamente prevenível, o câncer de colo de útero segue entre os tumores mais incidentes em mulheres em algumas regiões, ao passo que essa doença está praticamente desaparecendo em vários países (<https://abrale.org.br/abrale-na-midia/cancer-no-brasil-expoe-pais-dividido-entre-prevencao-e-diagnostico-tardio-veja-tipos-mais-letais-por-regiao/>, acesso em 23/3/2026).

Figura 5 - Neoplasia maligna do corpo do útero: distribuição espacial das taxas ajustadas de incidência por 100 mil mulheres, estimadas para o ano de 2026, por Unidade da Federação.



Fonte: Instituto Nacional do Câncer – INCA.

Marco legal sobre o Câncer

15. De acordo com a Lei 12.732/2012 (Lei dos 60 dias), regulamentada pela Portaria GM/MS 876/2013, o paciente com câncer tem direito de iniciar o primeiro tratamento no SUS no prazo de até 60 dias, contados a partir da data em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico, ou em prazo menor, de acordo com a necessidade terapêutica registrada no prontuário único do paciente.

16. Essa lei foi posteriormente alterada pela Lei 13.896/2019 (Lei dos 30 dias), estabelecendo que, nos casos em que a principal hipótese diagnóstica seja a de neoplasia maligna, os exames necessários à elucidação devem ser realizados no prazo máximo de 30 dias, mediante solicitação fundamentada do médico responsável.

17. Em 2021 foi sancionada a Lei 14.238/2021, instituindo o Estatuto da Pessoa com Câncer. Ela estabeleceu um conjunto de diretrizes que visam garantir que todos os pacientes tenham acesso a tratamentos adequados e a informações necessárias para lidar com a doença, promovendo a dignidade e a inclusão social. Diagnóstico precoce, acesso a tratamento adequado e assistência social e jurídica foram alguns dos direitos garantidos no texto da norma.

18. A Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer (PNPCC), sancionada por meio da Lei 14.758/2023, transformou em obrigação legal o que antes estava apenas em normas do Ministério da Saúde. Destaca-se a previsão do cuidado integral, assim definido:

Art. 2º, § 1º - Fazem parte do cuidado integral referido no inciso II do caput deste artigo a prevenção, o rastreamento, a detecção precoce e o diagnóstico do câncer, o tratamento, a reabilitação e os cuidados paliativos do paciente, bem como o apoio psicológico oferecido a ele e a seus familiares.

19. Ademais, a lei prevê a criação de um banco de dados que permita ao poder público analisar informações sobre casos suspeitos e confirmados de câncer, assim como do processo de assistência prestado ao paciente.

20. Essas leis constituem marco significativo para a proteção dos direitos dos pacientes com câncer no Brasil. Entretanto, a realidade dos usuários em busca de tratamento no SUS é bastante distinta da previsão legal, enfrentando filas que constituem verdadeiras barreiras de acesso ao diagnóstico e tratamento oportunos.

Barreiras de acesso – Filas para consultas e exames

21. Levantamentos realizados pelo Movimento Todos Juntos Contra o Câncer (TJCC) apontaram que pacientes do SUS aguardam, em média, 50 dias apenas para a confirmação do diagnóstico e até 75 dias para começar o tratamento, com situação mais crítica em alguns estados e enorme disparidade regional. Em São Paulo, dados de março de 2025 apontam fila de mais de 2,5 mil cirurgias oncológicas, com tempo médio de espera de 161 dias, mais de cinco meses, embora seja a região Sudeste que apresenta maior volume de serviços. O Norte e o Nordeste, por sua vez, registram os maiores atrasos, devido à falta de

infraestrutura e de profissionais especializados (<https://www.grupomedcof.com.br/blog/espera-tratamento-cancer-sus/>, acesso em 2/3/2026).

22. As enormes filas para consultas e procedimentos da Atenção Especializada são reconhecidas pelo Ministério da Saúde como uma situação grave, e tem sido objeto de ações e políticas públicas recentes, como o Programa Nacional de Redução de Filas de 2023 (PNRF), o Programa Mais Acesso a Especialistas de 2024 (PMAE) e o Programa Agora tem Especialistas de 2025 (PATE).

23. As barreiras de acesso para a atenção especializada têm múltiplas causas e realidades diversas entre as diferentes regiões do país: deficiência na gestão regulatória do acesso; sistemas informatizados dispersos que não se comunicam entre si e baixa qualidade dos dados; modelo de atenção fragmentado centrado em procedimentos isolados; modelo de pagamento que não favorece a integração do cuidado; oferta insuficiente de serviços e vazios assistenciais, entre outros. Além disso, a baixa integração entre a atenção primária à saúde (APS) e a atenção especializada à saúde (AES) e a pouca implementação da telerregulação assistencial (uso de tele saúde para qualificar o encaminhamento) faz com que as filas não sejam reavaliadas pela sua pertinência antes do agendamento, sobrecarregando o sistema com encaminhamentos desnecessários. Esse cenário complexo e as fragilidades de gerenciamento do acesso aos procedimentos da Atenção Especializada têm como resultado um quadro de desconhecimento, por parte dos órgãos de gestão do SUS, quanto à real situação das filas.

24. Esse problema também foi constatado no Distrito Federal, em Auditoria Operacional nas Redes de Atenção à Saúde do DF, realizada em parceria com o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TC 019.812/2024-8). Porém, no DF existe uma plataforma construída pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que permite consultar quantas pessoas estão nas filas de espera para os atendimentos especializados, a partir dos dados do Sistema Nacional de Regulação (SISREG) - que organiza as filas de acesso para consultas, exames e cirurgias. Entretanto, esse mapa confere transparência apenas para as filas do Panorama 3, ou seja, aquelas objeto de regulação central (no caso do DF, distrital), e ainda assim, com limitações.

Situação do DF

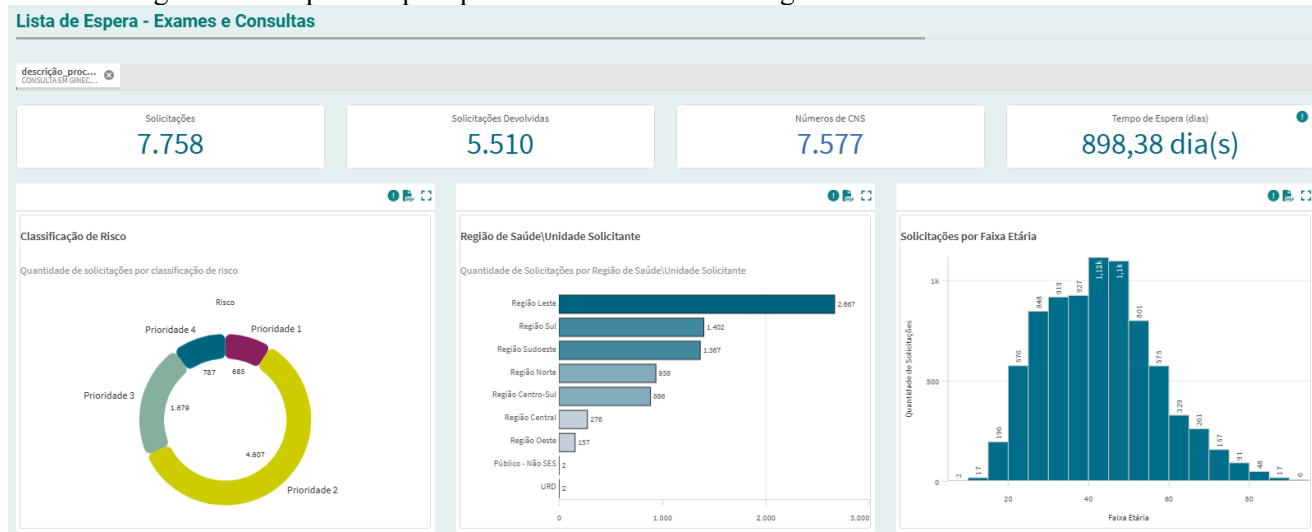
25. O diagnóstico de câncer de colo do útero no DF hoje encontra-se impactado por diversas filas, como para Consulta com Ginecologista-Obstetra (GO) Geral, Exame de colposcopia e Exame de ecografia (US). A realização de procedimentos relacionados ao câncer também é impactada por fila para avaliação de risco cirúrgico com cardiologista e pela falta de anestesista no DF (necessário para biópsias e cirurgias).

26. A primeira fila para o diagnóstico de mulheres com suspeita de câncer é com o especialista Ginecologista-Obstetra Geral (GO-Geral). A usuária que sai da unidade básica de saúde (UBS) com alguma suspeita de câncer precisa passar pelo GO-geral para ter o diagnóstico de câncer e ser encaminhada ao especialista em oncologia. Se a fila GO-geral está impactada, a usuária que tem alguma alteração relacionada ao câncer fica prejudicada no seguimento do diagnóstico.

27. Além disso, as diferentes afecções ginecológicas precisam passar primeiro pelo especialista geral para depois ir para o subespecialista. Por exemplo, o exame de nódulo de mama necessariamente tem que passar pelo GO-geral para depois ir para o mastologista. O mastologista faz o pedido de ecografia e mamografia e, se houver alteração, ele agenda as biópsias. Logo, como todos os casos de suspeita de câncer em mulheres têm que passar primeiro pelo GO-Geral, as pacientes mais graves sofrem maior impacto com a fila de GO-geral.

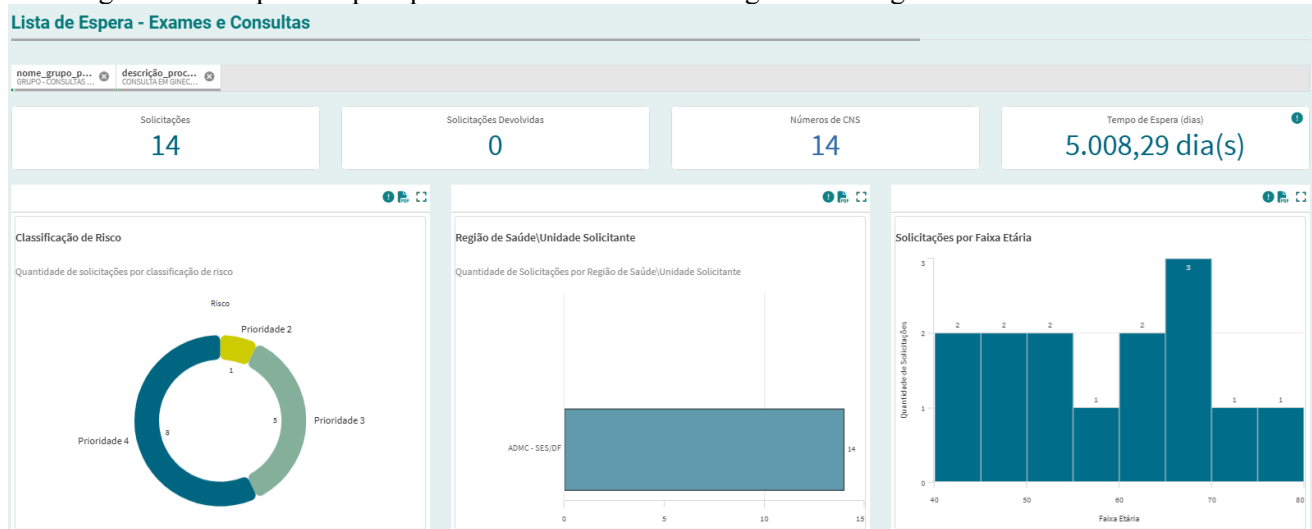
28. Embora haja uma classificação das usuárias na fila de acordo com o grau de prioridade, os tempos de espera na média são bastante elevados, conforme se observa em pesquisa no Mapa Social da Saúde. Em consulta realizada em 28/5/2026, existiam 7.758 solicitações de Consulta em Ginecologia-Geral, com tempo de espera na fila de 898,38 dias. As solicitações são identificadas por região de origem, faixa etária e classificação de risco (prioridades 1 a 4). A consulta com ginecologista-oncologista, por sua vez, tem 14 solicitações apenas, mas tempo de espera de 5.008,29 dias.

Figura 6 - Tempo de espera para Consulta em Ginecologia-Geral no DF - Panorama 3



Fonte: Mapa Social do DF, a partir de dados do Sisreg (<https://paineis-ext.mpdf.mp.br/extensions/mapasauderegulamentacao/mapasauderegulamentacao.html>), acesso em 28/5/2026).

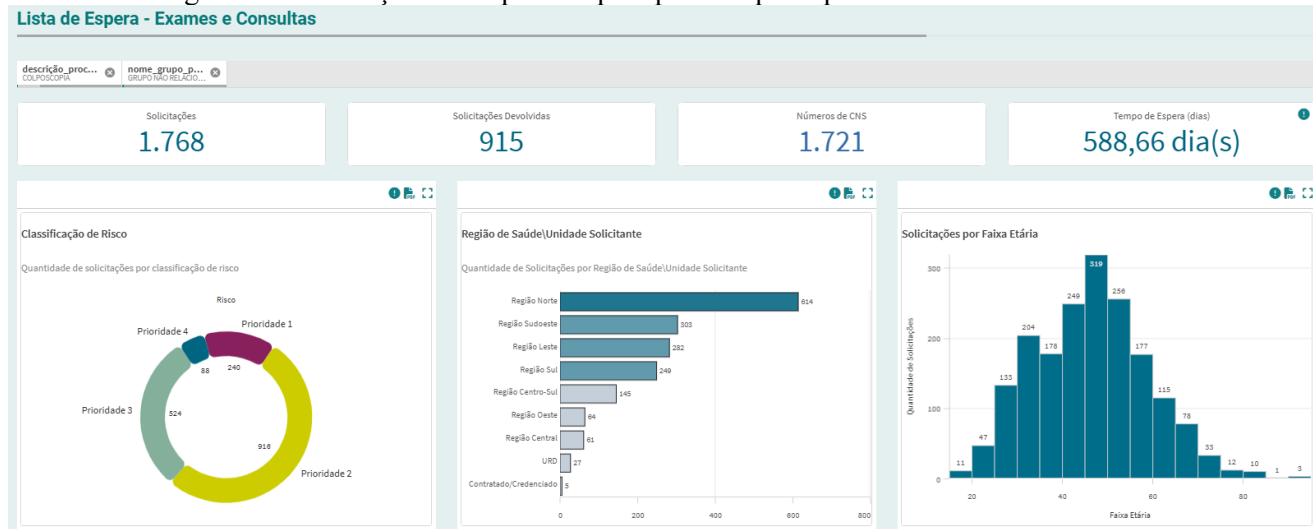
Figura 7 – Tempo de espera para Consulta com Ginecologista-oncologista no DF - Panorama 3



Fonte: Mapa Social do DF, a partir de dados do Sisreg (<https://paineis-ext.mpdf.mp.br/extensions/mapasauderegulamentacao/mapasauderegulamentacao.html>), acesso em 28/5/2026).

29. O exame de colposcopia também apresenta filas críticas para os diagnósticos de câncer em todo o DF. Esse é o exame que verifica as lesões de colo de útero **quando já há suspeita de câncer**. A usuária pode ter sido detectada detectada por meio do exame citopatológico do colo do útero (Papanicolau), e a colposcopia vai mostrar o grau da lesão e se o risco é alto, moderado ou baixo. Em consulta realizada em 28/5/2026 havia 1.768 solicitações na fila de Panorama 3, com tempo de espera de 588,66 dias.

Figura 8 – Solicitações e tempo de espera para Colposcopia no DF - Panorama 3

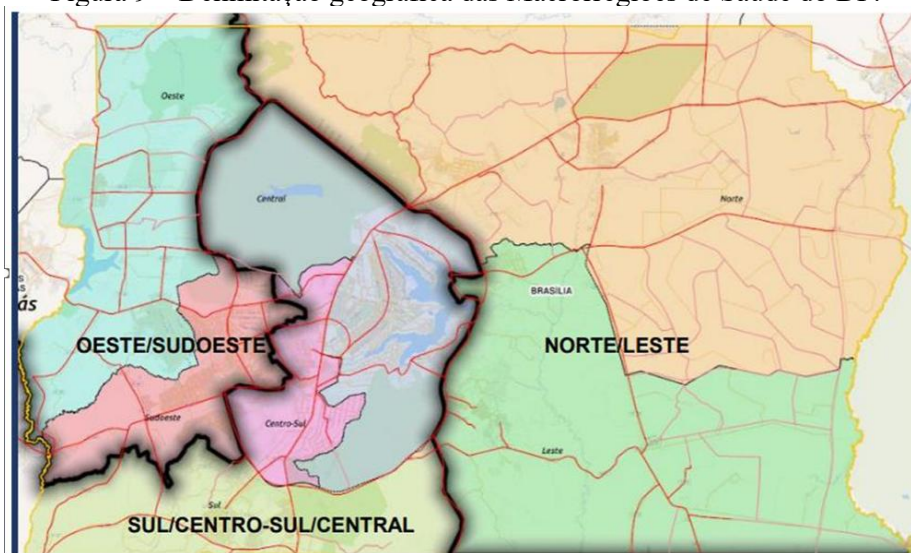


Fonte: Mapa Social do DF, a partir de dados do Sisreg (<https://paineis-ext.mpdft.mp.br/extensions/mapasauderegulamentacao/mapasauderegulamentacao.html>, acesso em 28/5/2026).

30. Dentre as **causas preliminares** que resultam nessas barreiras de acesso, de acordo com informações apresentadas por gestores e profissionais de saúde do DF, podem ser destacadas, principalmente, a insuficiência de recursos humanos (em especial de médicos ginecologistas) e a falta de equipamentos de colposcopia e de insumos (alças elétricas de LEEP, filtros para aspiração de vapores e espéculos de duto de aspiração).

31. A AudSaúde vem realizando reuniões de aproximação com gestores e profissionais de saúde da SES-DF, nas quais houve sintonia nas preocupações com o tema e interesse em trabalhar conjuntamente de maneira colaborativa para o enfrentamento desse problema. Nesses encontros, vem sendo construída uma proposta para desenvolvimento de projeto piloto que analise a situação das usuárias de câncer de colo do útero na Macrorregião 3 do DF, identificando as causas e buscando possíveis soluções para o problema, que posteriormente poderão ser replicadas no resto do DF ou em outros estados do país.

Figura 9 – Delimitação geográfica das Macrorregiões de Saúde do DF.



Fonte: SES/SUPLANS.

32. A Macrorregião 3 é composta das regiões Leste e Norte do DF, as quais constituiram o escopo da Auditoria Operacional nas Redes de Atenção à Saúde do DF realizada em 2024 (TC 019.812/2024-8), e onde foi desenvolvida uma aproximação com os gestores e profissionais da assistência, facilitando a atuação conjunta e convergente, essencial para a construção de um Compromisso Cidadão articulado pelo TCU.

33. Vale dizer que a Região Leste do DF desde 2017 vem passando pelo processo de Planificação²³, que organizou sua rede de atenção à saúde e os processos de trabalho nas linhas de cuidado de Doenças Crônicas – Diabetes e Hipertensão - e Materno e Infantil. A região Norte, por sua vez, embora ainda não contemplada com essa iniciativa (não planificada), compõe a Macrorregião de saúde 3 juntamente com a Leste, de maneira que as duas já desenvolvem uma atuação articulada para a regulação de vagas e encaminhamento de usuários entre seus serviços de saúde. Essa organização da Rede e a maturidade das Regiões na integração e articulação entre os serviços constituem-se em oportunidade vantajosa para a construção desse trabalho de Compromisso Cidadão.

34. A Macrorregião 3 também se mostra interessante como objeto desse projeto piloto tendo em vista alguns indicadores. A Leste é a região que possui maior número de solicitações de Consulta em Ginecologia-Geral do DF: 2667 das 7.758 solicitações totais (vide figura 4 supra). E a Norte possui o maior número de solicitações de exame de colposcopia do DF: 614 das 1.768 solicitações totais (vide figura 6 supra).

35. Como dito anteriormente, os dados extraídos do Mapa Social do DF referem-se às solicitações de Panorama 3, que passam pela regulação central. Além dos dados expostos nas figuras 4 a 6 supra, as regiões apresentam as seguintes filas de regulação (Panorama 1):

Figura 10 – Filas das regiões Norte e Leste

Filas das regiões Norte e Leste (Panorama 1)	
Região Leste	Região Norte
Ginecologia Geral 1638 solicitações ● Vermelha: 143 (desde 06/02/2025) ● Amarela: 1057 (21/12/2022) ● Verde: 335 (20/06/2022) ● Azul: 103 (11/02/2022)	Ginecologia Geral 226 solicitações ● Vermelha: 7 (desde 22/05/2026) ● Amarela: 52 (20/05/2026) ● Verde: 152 (26/02/2026) ● Azul: 15 (13/11/2025)
Colposcopia 179 solicitações ● Vermelha: 21 (desde 09/04/2026) ● Amarela: 110 (30/06/2025) ● Verde: 47 (10/07/2024) ● Azul: 1 (29/07/2024)	Colposcopia 404 solicitações ● Vermelha: 0 ● Amarela: 58 (desde 19/03/2026) ● Verde: 312 (08/02/2023) ● Azul: 34 (21/03/2023)
Cirurgia Ginecológica 3015 solicitações ● Vermelha: 507 (desde 23/08/2023) ● Amarela: 1673 (26/07/2019) ● Verde: 578 (27/12/2018) ● Azul: 257 (10/12/2018)	Cirurgia Ginecológica 2063 solicitações ● Vermelha: 45 (desde 08/04/2026) ● Amarela: 1305 (20/06/2023) ● Verde: 705 (09/07/2019) ● Azul: 8 (16/09/2019)
Ecografia Transvaginal 3236 solicitações ● Vermelha: 5 (desde 25/05/2026) ● Amarela: 1056 (01/10/2024) ● Verde: 1521 (05/01/2021) ● Azul: 654 (04/01/2021)	Ecografia Transvaginal 235 solicitações ● Vermelha: 4 (desde 27/05/2026) ● Amarela: 71 (15/05/2026) ● Verde: 88 (19/03/2026) ● Azul: 72 (19/01/2023)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados enviados pelas Regiões Norte (28/6/2026) e Leste (1/6/2026)

36. Diante desse quadro, a AudSaúde vem realizando reuniões com representantes das Superintendências das Regiões Norte e Leste e de secretarias especializadas da Administração Central da SES-DF, levantando informações e construindo parcerias para a construção de um Compromisso Cidadão que busque soluções para esse problema.

37. Em 16/4/2026, foi enviado o OFÍCIO 0020/2026-TCU/AudSaúde (peça 3) para o Secretário de Saúde do DF Juracy Cavalcante Lacerda Júnior, apresentando a ideia do Compromisso Cidadão e solicitando uma reunião para discussão da proposta. A reunião foi realizada em 15/5/2026, na qual o Secretário e sua equipe demonstraram interesse e disposição para o desenvolvimento desse trabalho

²³ Planificação é a metodologia desenvolvida pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) a com base na Teoria da Construção Social da Saúde, de Eugênio Vilaça, que visa à organização das Redes de Atenção à Saúde no território, bem como ao aprimoramento e padronização dos processos de trabalho, a partir de linhas de cuidado definidas, trazendo valor em saúde para o cuidado oferecido ao usuário.

colaborativo, tendo formalizado a resposta por meio do Ofício 1056/2026 - SES/GAB/ASDOC (peça 4).

Requisitos para o Compromisso Cidadão

38. Conforme a última versão do documento em elaboração para a realização de um Compromisso Cidadão (janeiro/2026), o TCU deve verificar se o tema é relevante, envolve múltiplos atores, apresenta interesse público claro e possui condições de transformação por meio de cooperação. A escolha adequada do problema é determinante para garantir que esse instrumento seja direcionado a questões que realmente impactem o cidadão e seja bem-sucedido, e isso inclui a verificação da transformabilidade.

39. Um problema é considerado transformável quando: é mais que um sintoma — possui causas compreensíveis e tratáveis; há capacidade de ação (mandatos, instrumentos e condições institucionais) para intervir; existem atores interessados e com disposição para assumir corresponsabilidade pelo seu enfrentamento; o contexto permite experimentação, aprendizado e ajuste; a mudança esperada gera valor público perceptível.

40. A importância do tema é evidente diante do número de mulheres que não conseguem diagnóstico e tratamento oportuno para uma doença prevenível e tratável, conforme relatado. Isso implica não apenas no avanço da doença e redução de chances de cura, como também gera maior pressão financeira sobre o sistema de saúde, reforçando o interesse público para a atuação do TCU. O Instituto Nacional do Câncer (Inca) estima que o tratamento pode ficar até 37% mais caro quando o diagnóstico é feito em estágio avançado (<https://www.grupomedcof.com.br/blog/espera-tratamento-cancer-sus/>, acesso em 20/3/2026).

41. A busca por soluções depende da coordenação e articulação de esforços de múltiplos atores públicos e privados da esfera federal e distrital. A Secretaria de Atenção Especializada (SAES) do Ministério da Saúde destaca-se como de suma importância, em especial por ser de sua gestão o Programa Agora Tem Especialista (PATE), que já está em aplicação no DF e apresenta oportunidades de melhoria. A AudSaúde realizou auditoria recentemente nesse programa (TC 015.703/2025-8), que se encontra com proposta de mérito aguardando pronunciamento do gabinete do relator, Ministro Bruno Dantas. Além de ter sido estabelecida uma aproximação do TCU com os servidores dessa secretaria, a proposta de construção do Compromisso Cidadão no DF já foi apresentada e houve abertura para participar na experimentação dessa inovação.

42. Para garantir a representação social na construção desse Compromisso Cidadão, podem ser convidados a colaborar na busca de soluções o Conselho Distrital de Saúde e entidades associativas temáticas, como o Instituto Lado a Lado pela Vida e o Movimento Todos Juntos Contra o Câncer.

43. O Movimento Todos Juntos Contra o Câncer (TJCC) congrega entidades regionais, desenvolve parcerias com instituições públicas voltadas ao cuidado do paciente com câncer e promove eventos sobre o tema, inclusive com participação do TCU. Em 2015, lançou o Observatório de Oncologia, plataforma on-line para consolidação, análise e publicação de dados abertos e compartilhamento de informações relevantes da área de Oncologia do país. A fim de melhorar a atenção aos pacientes com câncer no Brasil, o Observatório de Oncologia monitora a implementação da Política Nacional para Prevenção e Controle do Câncer (PNPCC) e com os dados, dá suporte aos líderes da saúde na construção de planejamento estratégico e políticas públicas baseadas em evidências.

44. O Instituto Lado a Lado pela Vida realizou em abril desse ano a Edição Especial do Global Fórum 2026, tendo como tema central ‘Os caminhos da atenção oncológica no Brasil: integração do cuidado, decisões em saúde e a navegação do paciente’. O evento contou com a participação da Assessoria de Política de Prevenção e Controle do Câncer (órgão da SES-DF), do Instituto Nacional do Câncer (Inca), setores do Ministério da Saúde, parlamentares da esfera federal e distrital, representantes da indústria farmacêutica, do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), entre outros.

45. A AudSaúde esteve representada no evento, onde foram iniciados contatos com relevantes atores que podem atuar como colaboradores na construção desse Compromisso Cidadão, como o Diretor-Geral do Instituto Nacional de Câncer (INCA), o Assessor da Política de Prevenção e Controle do Câncer no DF (Asccan-DF), e com as dirigentes das duas entidades não governamentais, TJCC e Lado a Lado pela Vida, cuja experiência e representatividade social podem somar nesse processo colaborativo.

46. Além desses institutos, outras formas de participação cidadã podem ser sugeridas ao longo do processo, a fim de garantir a representatividade e controle social no acompanhamento dos trabalhos e monitoramento dos resultados.

47. Portanto, muitos atores que podem colaborar nesse Compromisso Cidadão já foram identificados pela AudSaúde e manifestaram abertura para a atuação colaborativa, de maneira que o Tribunal de Contas

da União poderá desempenhar relevante papel como facilitador de negociação, indutor de melhorias e garantidor de aprendizagem e monitoramento.

48. Quanto à etapa posterior de monitoramento dos resultados, estes poderão ser mensurados, em curto prazo, pelas informações das filas e tempo médio de espera para as consultas e procedimentos mencionados ao longo dessa instrução, além de poderem ser pactuados outros indicadores relevantes, dentre inúmeros indicadores que são acompanhados e divulgados pelo Observatório de Oncologia (<https://observatoriodeoncologia.com.br/indicadores/2024/indicadores-de-colo-do-utero/>).

49. Logo, percebe-se que, no geral, o problema relatado possui características que atendem a maior parte dos requisitos mencionados, permitindo a construção desse projeto piloto que, com o aprendizado gerado, poderá ser aprimorado e replicado em outras esferas.

50. Ressalte-se que o Acórdão 309/2026 – TCU - Plenário (Ministro-Relator Aroldo Cedraz), decorrente de auditoria operacional realizada para avaliar a supervisão exercida por conselhos federais, inovou ao autorizar a Segecex a iniciar diálogo com os sistemas de fiscalização profissional, no âmbito de acompanhamento contínuo proposto, com o objetivo de analisar a viabilidade de celebração de Compromisso Cidadão, para que, junto com a sociedade, sejam pactuados indicadores de efetividade e estabelecidas as bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes no setor. Vale registrar que o mesmo acórdão, item 9.3, orientou à Segecex que normatize o Compromisso Cidadão no âmbito do TCU, o que está em fase de conclusão.

51. Na mesma linha, o Acórdão 517/2026 – TCU – Plenário (Ministro-Relator Jorge Oliveira), decorrente de auditoria operacional na gestão da aquicultura nacional, autorizou a AudSustentabilidade a estabelecer Compromisso Cidadão visando ao aprimoramento dos procedimentos de cessão de águas da União para aquicultura, no âmbito de processo de monitoramento específico de recomendação dirigida ao Ministério da Pesca e Aquicultura, em articulação com a Marinha do Brasil e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (item 9.8 c/c item 9.4.3).

52. Mais recentemente, o Acórdão 1082/2026 – TCU – Plenário (Ministro-Relator Antônio Anastasia), no âmbito da auditoria operacional realizada na política pública de conectividade das escolas públicas do Brasil, autorizou a Segecex a iniciar diálogo com o Ministério da Educação (MEC) com o objetivo de avaliar a oportunidade e a conveniência da celebração de Compromisso Cidadão, para que, junto com a sociedade, sejam pactuadas ações específicas e estabelecidas as bases para o acompanhamento e a indução de melhorias estruturantes na política pública de conectividade nas escolas (item 9.11).

CONCLUSÃO

53. Mostra-se evidente a relevância do tema selecionado, qual seja, as barreiras de acesso para diagnóstico e tratamento do câncer de colo do útero, neoplasia que é amplamente evitável por meio da vacinação contra o HPV e do rastreamento regular, e que pode ser curada quando detectada precocemente e tratada de forma adequada. Trata-se de um problema de saúde pública que impacta fortemente a vida das pessoas, o sistema de saúde e toda a cadeia econômica do país.

54. Nesse sentido, iniciar um projeto piloto com foco na Macrorregião de saúde 3 do Distrito Federal apresenta inúmeras vantagens: a localização estratégica (facilita atuação dos auditores do TCU e articulação com atores federais, em especial o MS), as parcerias já desenvolvidas ao longo de trabalhos anteriores (SES-DF, Superintendências das Regiões Norte e Leste, entidades representativas da sociedade - TJCC e Lado a Lado pela Vida –, entre outros), e o grau de maturidade da Macrorregião de Saúde 3 para experimentação desse projeto piloto, tendo em vista sua expertise na articulação e integração dos serviços na Rede de Atenção à Saúde, favorecendo que a jornada do usuário na rede seja menos fragmentada e mais eficaz.

55. Diante disso, propõe-se seja autorizado o início da construção de um Compromisso Cidadão para que o Tribunal atue de maneira coordenada e colaborativa com diversos atores relevantes para o tema do câncer de colo de útero no DF, com o objetivo de examinar suas causas e buscar soluções eficazes e estruturantes, gerando resultados perceptíveis diretamente pelo cidadão e melhorias sistêmicas e sustentáveis para a sociedade.

56. Em termos de impacto para o cidadão, estima-se que algumas melhorias possam ser implementadas em curto prazo, diminuindo rapidamente o tempo de espera nas filas, e que mudanças estruturantes possam ser desenvolvidas a médio e longo prazo, trazendo maior sustentabilidade para as políticas públicas de enfrentamento dessa neoplasia.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo, com base nos precedentes Acórdãos 309/2026, 517/2026 e 1082/2026, todos do Plenário, que seja autorizada a AudSaúde a estabelecer um Compromisso Cidadão com a Secretaria de Saúde do DF para que, junto com representantes da sociedade e demais atores institucionais relevantes, possam examinar as causas e buscar soluções eficazes e estruturantes para as barreiras de acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer de colo do útero no Distrito Federal, tendo como projeto piloto a Macrorregião de Saúde 3 do DF.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio Acompanhamento autuado por iniciativa da Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde), tendo por objeto as barreiras de acesso ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero no Distrito Federal e por finalidade a construção de solução pactuada, na forma de Compromisso Cidadão (metodologia utilizada), com a Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES/DF) e demais atores institucionais e sociais relevantes, tendo como projeto piloto a Macrorregião de Saúde 3 do DF.

2. A unidade técnica contextualizou o problema a partir de trabalhos anteriores do Tribunal sobre a Política Nacional de Prevenção e Controle do Câncer no Âmbito do Sistema Único de Saúde. Apontou que auditoria operacional realizada em 2018 (Acórdão 1.944/2019-TCU-Plenário – rel. Min. Augusto Nardes) concluiu que o diagnóstico de neoplasias malignas no Brasil ocorre tardiamente, com expressivo número de pacientes iniciando tratamento quando já se encontra a doença em estágios avançados, situação que reduz as chances de sobrevivência, compromete a qualidade de vida dos pacientes e onera o sistema de saúde. Também foram apontados gargalos em todas as etapas do itinerário do paciente: desde a dificuldade de acesso à consulta especializada até a demora na liberação de laudos e a insuficiência da rede de exames.
3. No caso específico do Distrito Federal, a AudSaúde levantou diagnóstico preliminar das filas relacionadas ao acesso ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero e identificou oportunidade de atuação colaborativa com a SES/DF, voltada à redução do tempo de espera e à produção de resultados concretos para as usuárias do SUS.
4. Também foi delimitado o alcance do projeto piloto proposto. A Macrorregião de Saúde 3, composta pelas regiões Leste e Norte, foi escolhida por já ter sido objeto de auditoria operacional anterior nas redes de atenção à saúde do DF, circunstância que favoreceu a aproximação com gestores e profissionais da assistência. Além disso, a área apresenta indicadores relevantes: a Região Leste possui o maior número de solicitações de consulta em ginecologia geral do DF, enquanto a Norte concentra o maior número de solicitações de colposcopia.
5. Informa, ainda, que a AudSaúde, após realizar reuniões com representantes das Superintendências das Regiões Norte e Leste e de secretarias especializadas da Administração Central da SES/DF, enviou ofício ao secretário de Saúde do Distrito Federal para apresentação da proposta. A reunião realizada em 15/5/2026 evidenciou interesse e disposição da secretaria para desenvolver trabalho colaborativo.
6. Por fim, a unidade técnica avaliou a aderência do caso aos requisitos do Compromisso Cidadão, destacando a relevância do tema, a existência de múltiplos atores envolvidos, o claro interesse público e a possibilidade de transformação do problema por meio de cooperação. Foram identificados, ainda, atores institucionais e sociais potencialmente relevantes, como a Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, o Conselho Distrital de Saúde e entidades associativas temáticas, a exemplo do Instituto Lado a Lado pela Vida e do Movimento Todos Juntos Contra o Câncer.



7. Assim, propõe que a AudSaúde seja autorizada a estabelecer o referido Compromisso Cidadão com a SES/DF, de modo que, em conjunto com representantes da sociedade e demais atores institucionais relevantes, possam ser examinadas as causas e buscadas soluções eficazes e estruturantes para os entraves identificados no acesso ao diagnóstico e ao tratamento dessa neoplasia.
8. Acolho a proposta, com os ajustes que passo a expor.

II

9. Inicialmente, cumpre assentar a **competência desta Corte** para atuar na matéria. Embora se trate de política pública executada no âmbito do Distrito Federal, as ações de saúde distritais integram o Sistema Único de Saúde e são custeadas também com recursos federais, além de se articularem com políticas, programas e responsabilidades do Ministério da Saúde, entre os quais o Programa Nacional de Redução de Filas, de 2023, o Programa Mais Acesso a Especialistas, de 2024, e, em especial, o Programa Agora Tem Especialistas, de 2025, sob gestão da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, recentemente auditado por este Tribunal (TC 015.703/2025-8 – Acórdão 1.622/2026+Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).
10. Assim, a atuação do TCU não se dirige ao controle abstrato da política local de saúde, mas ao acompanhamento de ação pública que envolve recursos federais, articulação interfederativa e implementação de política nacional de saúde, atraindo a competência fiscalizatória do órgão nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e da Lei 8.443/1992.
11. Também considero adequada a atuação deste feito na modalidade fiscalizatória acompanhamento. O Acórdão 1.193/2026-TCU-Plenário determinou à AudSaúde a formalização de processo dessa natureza destinado a acompanhar a atuação da SES/DF quanto à implementação de ações voltadas a resolver problemas identificados na rede de saúde distrital, entre os quais se encontram justamente entraves relacionados à organização das redes de atenção, à regulação do acesso e à tempestividade da assistência, que dialogam diretamente com o objeto ora examinado.
12. Além disso, o art. 241 do Regimento Interno do TCU define o acompanhamento como instrumento de fiscalização destinado tanto a examinar, ao longo de período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto a avaliar o desempenho de órgãos, entidades, sistemas, programas, projetos e atividades governamentais sob os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia. O art. 242, por sua vez, autoriza que as atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados sejam acompanhadas de forma seletiva e concomitante com base em documentos solicitados pelo Tribunal, visitas técnicas, participação em eventos e informações disponíveis em sistemas e sítios eletrônicos.
13. No caso concreto, as ações realizadas nestes autos se ajustam precisamente a essa modalidade de fiscalização: acompanham de forma seletiva, concomitante e orientada a resultados o desempenho das políticas naquilo que afeta o acesso das usuárias do SUS ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero; **convalido, portanto, a fiscalização na modalidade acompanhamento.**

III

14. No mérito, a proposta se mostra consistente. O problema público foi adequadamente delimitado: não se pretende enfrentar, de modo genérico, toda a política oncológica do Distrito Federal, mas agir sobre barreiras específicas de acesso ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero, com recorte territorial definido na Macrorregião de Saúde 3.
15. Essa demarcação é relevante porque favorece a experimentação, o aprendizado institucional e a obtenção de resultados verificáveis. A Macrorregião 3, como visto alhures, compreende as regiões Leste e Norte do DF, objeto de auditoria operacional anterior nas redes

de atenção à saúde, havendo aproximação da unidade técnica com gestores e profissionais da assistência, condição que facilita a atuação conjunta necessária à construção do Compromisso Cidadão.

16. A escolha também se justifica por indicadores concretos. Também como já abordado, a Região Leste apresenta o maior número de solicitações de consulta em ginecologia geral do DF, enquanto a Norte concentra o maior número de solicitações de colposcopia, exame fundamental para diagnóstico de lesões precursoras e do câncer do colo do útero.
17. O tema, ademais, possui evidente relevância social. Trata-se de neoplasia amplamente prevenível e tratável se diagnosticada em tempo oportuno, mas que ainda produz expressivos impactos sobre as pacientes, o sistema de saúde e os custos públicos associados ao tratamento tardio. A demora no diagnóstico reduz as chances de cura e aumenta a pressão financeira sobre o sistema de saúde.
18. A proposta também se harmoniza com o Referencial de Participação Cidadã do TCU, que orienta sejam as iniciativas dessa natureza centradas em resultados, envolvam o cidadão ao longo do processo, observem o contexto específico da participação e introduzidas gradualmente. No caso concreto, há problema relevante, múltiplos atores identificados, abertura institucional para cooperação, possibilidade de atuação gradual e expectativa de geração de valor público perceptível, a evidenciar a aderência da matéria aos requisitos do Compromisso Cidadão.
19. A iniciativa também é compatível com os precedentes recentes desta Corte. No Acórdão 517/2026-Plenário (relator Min. Jorge Oliveira), o Tribunal autorizou a constituição de processo apartado para monitoramento específico de recomendação, com estabelecimento de Compromisso Cidadão voltado ao aprimoramento de procedimentos de cessão de águas da União para aquicultura.
20. Naquela oportunidade, assentou-se que a iniciativa não substitui o controle tradicional, mas o potencializa, ao criar caminho adicional para que auditores, gestores e sociedade alcancem avanços reais e sustentáveis.
21. No Acórdão 1.082/2026-Plenário (relator Min. Antonio Anastasia), por sua vez, a Corte autorizou o início de diálogo com o Ministério da Educação para avaliar a celebração de Compromisso Cidadão a fim de que, junto com a sociedade, se pactuassem ações específicas e estabelecessem as bases para acompanhamento e indução de melhorias estruturantes na política pública de conectividade nas escolas.
22. Esses precedentes revelam que o Compromisso Cidadão vem sendo concebido como instrumento de atuação colaborativa, orientado à solução de problemas públicos complexos, à indução de aperfeiçoamentos sistêmicos e ao fortalecimento da participação social.
23. Não obstante a consistência da proposta, entendo necessário explicitar algumas balizas importantes à ação colaborativa de modo a preservar sua aderência ao Referencial de Participação Cidadã e permitir avaliações objetivas dos resultados.
24. Em primeiro lugar, o Compromisso Cidadão deverá prever, desde sua fase inicial, indicadores, metas, linhas de base e horizonte temporal mínimo para aferição dos resultados. A unidade técnica informa que os resultados poderão ser mensurados, em curto prazo, por informações relativas às filas e ao tempo médio de espera para consultas e procedimentos, além de outros parâmetros relevantes.
25. Essa previsão deve ser adensada. Sem parâmetros objetivos, há risco de que a avaliação posterior se torne excessivamente qualitativa. Assim, a pactuação deve contemplar, sempre que possível, indicadores como tempo médio de espera para consultas em ginecologia, tempo médio de espera para a realização de colposcopias, quantitativo de solicitações pendentes, taxa de absenteísmo, percentual de usuárias com procedimento realizado dentro do prazo definido e outros marcadores que venham a ser considerados pertinentes pelos atores envolvidos.
26. Em segundo lugar, deve ser definida a governança do Compromisso Cidadão. Ações

colaborativas não dispensam organização formal. É necessário que fiquem claros os papéis dos participantes, a instância responsável pela coordenação dos trabalhos, a periodicidade das reuniões, a forma de registro das decisões, os produtos esperados e os mecanismos de prestação de contas sobre as medidas pactuadas.

27. Em terceiro, a dimensão propriamente cidadã da iniciativa deve ser reforçada. A instrução já prevê a possibilidade de participação do Conselho Distrital de Saúde e de entidades associativas temáticas, tais como o Instituto Lado a Lado pela Vida e o Movimento Todos Juntos Contra o Câncer. Também registra que outras formas de participação poderão ser sugeridas ao longo do processo a fim de garantir representatividade e controle social.
28. Essa diretriz deve ser convertida em orientação expressa. O Referencial de Participação Cidadã distingue níveis de envolvimento que vão desde o levantamento de informações à consulta e ao engajamento, este último caracterizado pela participação ativa do público na concepção e na entrega do serviço. Por isso, não basta que o Compromisso se desenvolva apenas entre o TCU, gestores e especialistas. É recomendável que sejam incorporadas, de forma estruturada, as percepções das usuárias do SUS, de conselhos de saúde, de entidades representativas de pacientes e de organizações da sociedade civil com atuação reconhecida na área oncológica.
29. O objetivo não é transferir a decisão técnica ao público nem transformar o processo em mera coleta de reclamações, mas qualificar o diagnóstico, validar gargalos reais da jornada da paciente, ampliar a legitimidade das soluções pactuadas e permitir que as medidas adotadas reflitam a experiência concreta das pacientes.
30. Em quarto lugar, deve ser prevista estratégia de encerramento ou transição do projeto piloto. O Compromisso Cidadão não pode converter-se em acompanhamento indefinido sem critérios de conclusão. Ao final do período pactuado, a AudSaúde deverá avaliar os resultados alcançados, as medidas implementadas, os obstáculos remanescentes, a necessidade de continuidade do acompanhamento e a possibilidade de replicação da metodologia em outros territórios ou linhas de cuidado.
31. Essas balizas não alteram a essência da proposta da unidade técnica. Ao contrário, conferem-lhe maior densidade metodológica e reforçam sua compatibilidade com os precedentes desta Corte e com o Referencial de Participação Cidadã.
32. Mantendo todo o escopo temático e territorial, ajusto a proposta da unidade instrutora em um ponto: em vez de autorizar, desde logo, o estabelecimento do Compromisso Cidadão, **autorizo a AudSaúde a conduzir as tratativas com vistas à sua celebração**, pactuando com os partícipes o plano de trabalho, os indicadores de efetividade e as bases de monitoramento, com observância das orientações a serem exaradas em normatização da Segecex, atualmente em fase de conclusão.
33. O ajuste não é meramente formal: preserva a voluntariedade, que é da essência do instituto, resguarda a aderência a norma superveniente e assegura celebrações sobre diagnóstico causal validado e linha de base confiável.
34. Ademais, parabeno a AudSaúde pela iniciativa, que traduz o espírito da atual gestão deste Tribunal de aproximar o controle externo do cidadão e de induzir melhorias estruturais nas políticas públicas.
35. Por fim, ressalto que a atuação ora autorizada não afasta o exercício regular das competências fiscalizatórias do Tribunal, e a cooperação institucional não impede a adoção de medidas de controle externo caso venham a ser identificadas irregularidades ou omissões relevantes.

Ante o exposto, VOTO pela aprovação da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do Colegiado.



MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Gostaria de me congratular com o eminente Ministro Jhonatan de Jesus pela excelência do trabalho que acaba de apresentar e pela sensibilidade com que conduziu a apreciação deste processo, que trata de tema de inegável relevância social e de grande impacto para a vida das mulheres do Distrito Federal.

A fiscalização ora apreciada transcende os aspectos meramente administrativos e alcança um dos direitos mais fundamentais assegurados pela Constituição: o direito à saúde. Quando o Tribunal de Contas da União acompanha a efetividade das políticas públicas voltadas à saúde da mulher, contribui para que os serviços públicos sejam mais acessíveis, mais eficientes e mais capazes de oferecer atendimento digno e oportuno às cidadãs. Trata-se de atuação que produz benefícios concretos para milhares de mulheres e fortalece o compromisso institucional desta Casa com a melhoria das políticas públicas.

Cumprir destacar que a fiscalização ora sob exame representa importante desdobramento de auditoria operacional realizada em 2018 sob minha relatoria, apreciada mediante o Acórdão 1.944/2019-TCU-Plenário, que concluiu que o diagnóstico de neoplasias malignas no Brasil ocorre tardiamente, com expressivo número de pacientes iniciando tratamento quando já se encontra a doença em estágios avançados, situação que reduz as chances de sobrevida, compromete a qualidade de vida dos pacientes e onera o sistema de saúde.

Na mesma auditoria foram apontados gargalos em todas as etapas do itinerário do paciente, desde a dificuldade de acesso à consulta especializada até a demora na liberação de laudos e a insuficiência da rede de exames. Tais achados levaram a AudSaúde a propor esta fiscalização com recorte específico em algumas áreas do Distrito Federal.

Também merece especial registro o fato de que este trabalho adere à iniciativa **Compromisso Cidadão**, que prestigia uma atuação cada vez mais próxima da sociedade e orientada às demandas que afetam diretamente a população. Essa iniciativa encontra plena sintonia com a diretriz estabelecida pela Presidência de Vossa Excelência, Ministro Vital do Rêgo, de aproximar o Tribunal de Contas da União dos cidadãos, reforçando o papel pedagógico e indutor desta Corte na promoção de políticas públicas mais eficazes e centradas nas necessidades da população.

Ao dirigir seu olhar para um tema tão sensível quanto a saúde da mulher, o Tribunal reafirma que o controle externo moderno não se limita à verificação da regularidade dos gastos públicos, mas busca avaliar, sobretudo, se as políticas públicas estão produzindo os resultados esperados e melhorando a qualidade de vida das pessoas.

Com essas considerações, renovo meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, à unidade técnica responsável pelos trabalhos, AudSaúde, e a todos os servidores envolvidos nesta fiscalização, que bem traduz a vocação desta Casa de exercer um controle externo cada vez mais relevante, preventivo, próximo da sociedade e comprometido com a entrega de melhores serviços públicos aos cidadãos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de agosto de 2026.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro



ACÓRDÃO Nº 2064/2026 – TCU – Plenário

1. Processo TCProcesso nº TC 011.542/2026-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Secretaria de Saúde do Distrito Federal.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento acerca das barreiras impostas às usuárias do SUS quanto ao acesso ao diagnóstico e tratamento do câncer do colo do útero no Distrito Federal,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. convalidar a autuação do presente processo na modalidade acompanhamento;

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Saúde (AudSaúde) a conduzir tratativas com vistas à celebração de Compromisso Cidadão com a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), com a participação de representantes da sociedade e demais atores institucionais relevantes, com o objetivo de examinar as causas e buscar soluções eficazes e estruturantes para as barreiras de acesso ao diagnóstico e ao tratamento do câncer do colo do útero no Distrito Federal, tendo como projeto piloto a Macrorregião de Saúde 3 do DF;

9.3. orientar a unidade técnica a observar, na condução do Compromisso Cidadão, as seguintes diretrizes:

9.3.1. definir, em conjunto com os atores participantes, indicadores, metas, linhas de base e horizonte temporal para avaliação dos resultados;

9.3.2. explicitar a governança do compromisso, com definição de responsabilidades, periodicidade das reuniões, forma de registro das decisões e produtos esperados;

9.3.3. assegurar a participação estruturada de pessoas usuárias do SUS, conselhos de saúde, entidades representativas de pacientes e organizações da sociedade civil com atuação pertinente ao tema;

9.3.4. prever estratégia de avaliação, encerramento ou transição do projeto piloto, contemplando análise dos resultados alcançados, obstáculos remanescentes e eventual possibilidade de replicação da metodologia.

9.4. informar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e o Ministério da Saúde acerca desta deliberação.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2064-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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



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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 029.214/2022-0

Natureza: Denúncia.

Órgão/Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul (DSEI-Litoral Sul).

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

Responsável: Valter Viana (655.288.599-72).

Representação legal: Grazielle Grudzien (107.204/OAB-PR) e outros, representando Valter Viana.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. EXCESSIVA DEMORA NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE MOTORISTAS PARA ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DO DSEI LITORAL SUL. CONTINUIDADE DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS SEM VÍNCULO CONTRATUAL APÓS A VIGÊNCIA DE CONTRATO EMERGENCIAL. AUDIÊNCIA DO COORDENADOR DO DSEI. DISTRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA LICITATÓRIA ENTRE O DSEI, NO NÍVEL LOCAL, E A SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA, NA ESFERA CENTRAL. DEPENDÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE GOVERNANÇA SUPERIOR PARA CONTRATAÇÕES DE ELEVADO VULTO. RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO DIRIGENTE LOCAL NÃO CARACTERIZADA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. CIÊNCIA À UNIDADE JURISDICIONADA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 63-65):

“1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 11/2022, sob a responsabilidade do Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul, com valor estimado de R\$ 11.693.970,89, tendo por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de



serviços de motorista, de forma continuada, com dedicação exclusiva de mão de obra, para a condução de veículos oficiais e locados, objetivando atender às demandas do próprio Dsei Litoral Sul (peça 7, p. 1).

(...)

HISTÓRICO

4. O denunciante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) a empresa contratada em caráter emergencial em 1/10/2021, para execução de serviços continuados de motorista por um período de seis meses (1/11/2021 a 30/4/2022), permanecia executando os serviços até o momento da presente denúncia, comprovado mediante atestado técnico emitido pelo órgão e email de um dos fiscais;

b) embora o faturamento mensal fosse de R\$ 1,1 milhão, a empresa se declarou novamente microempresa e empresa de pequeno porte em novembro de 2022. No portal de transparência apenas aparecia um contrato ativo até aquele momento com a empresa;

c) o pregoeiro desclassificou diversas empresas com a alegação de falta de capacidade técnica, sendo que todas possuíam atestados superiores aos apresentados pela empresa Decisiva;

d) o contrato emergencial foi rubricado e assinado sem o mínimo de zelo, não apresentando assinatura eletrônica nem possuindo autenticação em cartório, sendo impossível determinar a veracidade das assinaturas e a data da formalização do instrumento;

e) no que tange à licitação, o denunciante aduz que é possível que existam fortes indícios de direcionamento, tanto nos procedimentos adotados quanto nos momentos em que eles foram adotados; por exemplo, a disponibilização de intenção para recurso faltando sete minutos para encerrar o expediente e em uma véspera de feriado, limitando o registro até as 8h do primeiro dia útil subsequente; a emissão de atestado de capacidade técnica do próprio órgão, emitido antes de um ano de execução contratual, contrariando vedação expressa do instrumento convocatório; e

f) em relação ao contrato administrativo, alega que a falta de formalidade e zelo, a extensão do prazo sem cobertura contratual e a utilização de mais de R\$ 11 milhões em verbas públicas, sem ao menos realizar um processo licitatório, configuram, no mínimo, improbidade administrativa.

5. O relator na ocasião, Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, conheceu da denúncia, porém indeferiu o pedido de cautelar. A justificativa para o indeferimento foi a existência do perigo de demora reverso (peça 15).

6. Segundo o relator, o caso demandava a atuação do Tribunal, razão pela qual foi determinada a realização de oitiva e diligência, facultando-se, ainda, a oportunidade para a empresa Decisiva Serviços manifestar-se na defesa de seus interesses (peça 15).

7. Realizadas oitiva e diligência referentes às alegações do denunciante e demais questões levantadas pela Unidade Técnica, com posterior análise das respostas apresentadas, propôs-se conhecer da denúncia, para no mérito considerá-la parcialmente procedente, formulando-se ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul e audiência ao gestor público, Sr. Valter Viana, CPF 655.288.599-72 (peça 42, p. 11-12).

8. O novo relator, Ministro Jhonatan de Jesus, ao entendimento de que a antecipação do julgamento parcial do processo não tem acarretado maiores benefícios práticos, restituiu o processo a esta Unidade Técnica para realização da audiência proposta e elaboração de nova manifestação sobre o mérito ao final da instrução processual (peça 44).

9. Realizada a audiência proposta pela Unidade Técnica (peça 42), passa-se a analisar as razões de justificativas apresentadas, conforme transcrição/contextualização a seguir.

(...)

I.1. Exame da audiência realizada:

Razões de justificativa apresentadas por Valter Viana, em resposta ao Ofício 53625/2023-TCU/Sepproc

Contextualização:

10. Em tratamento à denúncia recebida, a Unidade Técnica, após constatar plausibilidade jurídica nas irregularidades noticiadas, propôs oitiva ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul, para que, dentre outros pontos relativos ao Pregão Eletrônico 11/2022, esclarecesse acerca da prestação de serviço sem a devida cobertura contratual, após o término do Contrato emergencial 7/2021, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (peça 12, p. 7).

11. Em análise às respostas apresentadas pela Unidade Jurisdicionada (UJ), relacionadas ao citado

ponto, a Unidade Técnica manifestou-se pela rejeição das justificativas apresentadas, considerando que os elementos expostos pela UJ não poderiam justificar a não realização de procedimentos licitatórios, em vez de contratações emergenciais, indicando, por sua vez, negligência do administrador público (peça 42, p. 7):

O fato de, até o momento, estar sendo prestado um serviço no valor estimado de R\$ 1.183.409,90 (peça 3, p. 2) sem a formalização de contrato, nem um processo licitatório devido, por mais de doze meses, denota negligência do administrador público, o que ensejará a audiência do(s) responsável(is) e a ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020.

12. A audiência do responsável foi proposta, com fulcro no art. 250, IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, nos seguintes termos (peça 42, p. 11):

a) Valter Viana (CPF 655.288.599-72), Coordenador Distrital do DSEI/LSUL entre 2/2/2017 a 24/1/2023, por não ter promovido a realização de processo licitatório durante o período de 01/01/2021 e 31/12/2022 e manter a realização de serviço de motorista por meio de ressarcimento.

Razões de justificativa do responsável:

13. O Sr. Valter argumenta que a demora na realização de um novo processo licitatório ocorreu devido às dificuldades inerentes ao cargo e às circunstâncias práticas que limitaram sua atuação. Destaca que a situação de pagamentos por reconhecimento de dívida já estava consolidada quando assumiu o cargo em fevereiro de 2017, e que a morosidade do nível central em analisar e aprovar os processos licitatório contribuiu para a continuidade dessa prática (peça 60, p. 2-5).

14. Apresenta em sua manifestação uma cronologia dos fatos, de agosto de 2015 a outubro de 2021, em que cita os diferentes processos licitatórios instaurados e que, em razão das ações do nível central, resultaram por se postergar no tempo. Cita ainda como documento relevante o Termo de Ajustamento de Conduta, de 22/6/2019, em que o Ministério da Saúde e a SESAI se comprometeram em realizar novo processo regular de contratação em 130 dias (peça 60, p. 5).

15. Esclarece que somente em dezembro de 2020 o Dsei Litoral Sul foi comunicado da sub-rogação do Contrato 41/2021, sendo que este contemplava apenas locação de imóvel. Justifica que por não contemplar a mão de obra, foi mantido o reconhecimento de dívida no tocante a esse objeto. Argumenta (peça 60, p. 5):

Essa manutenção de pagamento se deve em razão de o procedimento para a contratação de motoristas – a Nível Central – estar paralisado.

16. Afirma, ainda, que antes disto não havia qualquer orientação no sentido de que deveria (e poderia) realizar contratos emergenciais e que o nível central não iria, no tempo correto, proceder às novas contratações, concluindo (peça 60, p. 6):

Desse modo, para contornar tal situação, optou-se, dentro dos limites da juridicidade, pela realização de Reconhecimento de Dívida: caso contrário, não haveria mais a prestação de serviço, e a saúde indígena seria frontalmente violada.

17. Alega que a manutenção dos serviços de motoristas, mesmo sem cobertura contratual, foi necessária para evitar danos severos à saúde indígena, conforme previsto no art. 196 da Constituição Federal. Menciona, ainda, que durante seu mandato, otimizou a destinação das verbas federais e tornou o fornecimento de serviços básicos de saúde à população mais eficiente, enquanto aguardava o nível central decidir o que seria feito (peça 60, p. 7).

18. No que tange à alegação de dolo ou erro grosseiro, sustenta a ausência desses elementos em sua conduta, que foi marcada pelo respeito aos atos normativos vigentes e aos princípios da administração pública. Afirma que seguiu os parâmetros estabelecidos pelos gestores que o antecederam e que não houve lesão ao erário ou intenção de causar prejuízo à administração pública (peça 60, p. 8).

19. Adicionalmente, destaca que a prestação dos serviços de motoristas foi efetivamente realizada e que não há questionamentos quanto à qualidade dos serviços prestados. Menciona que a nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) introduziu uma disciplina jurídica que permite a preservação do contrato, mesmo em caso de vício, desde que não haja efeito nocivo efetivo. Argumenta que a manutenção das situações jurídicas consolidadas é a melhor solução para o caso (peça 60, p. 10).

20. Por fim, solicita que suas justificativas sejam acolhidas e que a denúncia seja julgada improcedente, com o consequente arquivamento do feito. Reitera que não cometeu qualquer erro grosseiro ou dolo em sua gestão e que agiu dentro dos limites da juridicidade, buscando sempre garantir a continuidade dos

serviços de saúde às comunidades indígenas (peça 60, p. 11).

Análise:

21. Inicialmente, cumpre destacar que a audiência proposta demarcou o limite temporal para o qual o administrador público deveria ter se manifestado quanto à não realização de processo licitatório, qual seja, 1º/1/2021 a 31/12/2022.

22. As alegações do Sr. Valter, embora coadunem-se com os descolamentos de competência para realização de procedimentos licitatórios (ênfatiza-se, pretéritos ao período indicado), não são esclarecedoras no ponto em que se verificou a inércia do gestor do Dsei, ou seja, a partir do momento em que se devolveu a competência para contratação de motoristas ao Dsei, mediante Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no dia 2/10/2020 (peça 37, p. 8).

23. De forma oposta, após referenciar-se aos fatos de dezembro de 2020 (data posterior ao TAC), a justificativa do Sr. Valter remete ainda à inércia do nível central (peça 60, p. 5):

Essa manutenção de pagamento se deve em razão de o procedimento para a contratação de motoristas – a Nível Central – estar paralisado.

24. Outrossim, em referência temporal ao Contrato emergencial 7/2021 (celebrado em 1º/10/2021, data posterior ao TAC em quase um ano), enfatiza o total desconhecimento de sua competência para realização de contratações, bem como se abriga novamente na ausência de ações do nível central, reconhecendo o pagamento sem cobertura contratual (peça 60, p. 6):

Antes disto, contudo, não havia para Valter, tampouco para o pessoal do Distrito, qualquer orientação no sentido de que: (a) deveria (e poderia) realizar contratos emergenciais; (b) que o Nível Central não iria, no tempo correto, proceder às novas contratações. Desse modo, para contornar tal situação, optou-se, dentro dos limites da juridicidade, pela realização de Reconhecimento de Dívida: caso contrário, não haveria mais a prestação de serviço, e a saúde indígena seria frontalmente violada.

25. Entende-se, portanto, que as justificativas apresentadas pelo Sr. Valter não são condizentes com os fatos, porquanto se desviam ou desconsideram o Termo de Ajustamento de Conduta que devolve a competência, em 2/10/2020, para o Dsei realizar as contratações de motorista, inclusive, documento citado em sua própria manifestação, ao replicar trechos do pronunciamento realizado pelo Dsei (peça 60, p. 6).

26. Em relação à justificativa de ausência de qualquer erro grosseiro ou dolo em sua gestão, não se verifica incidência sobre o objeto desta audiência, visto tratar-se de irregularidades que indicaram negligência do administrador público, ou seja, comportamento voluntário desatencioso que poderia ter sido evitado, neste caso, a ausência de realização de regular procedimento licitatório para contratação de motorista enquanto detentor dessa competência, mantendo, por conseguinte, a prestação desses serviços por meio de ressarcimento.

27. Nesse sentido, a jurisprudência do TCU é pacífica quanto à prestação de serviços sem cobertura contratual, de modo a sujeitar o responsável à multa de que trata o art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.176/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, 2.297/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, entre outros.

28. Pelo exposto, rejeitam-se as razões de justificativas apresentadas, porquanto insuficientes para afastar a responsabilidade, propondo-se responsabilização do gestor, com a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU.

CONCLUSÃO

29. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

30. No que se refere à audiência realizada, propõe-se **rejeição** das justificativas apresentadas pelo Sr. Valter Viana (CPF 655.288.599-72), na qualidade de Coordenador Distrital de Saúde Indígena do Dsei – Litoral Sul, com a aplicação da **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU. A matriz de responsabilização consta do anexo desta instrução.

31. Quanto ao **mérito**, tendo em vista a instrução à peça 42 e a análise promovida nesta instrução, propõe-se considerar a presente denúncia **parcialmente procedente** e expedir **ciência** à UJ. Finalmente, quanto ao **sigilo** relativo a estes autos, deve ser promovido seu **levantamento**, com exceção às peças em que possa constar a identificação da autoria desta denúncia.



(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Em virtude do exposto, propõe-se:

37.1. **conhecer** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

37.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia parcialmente **procedente**;

37.3. dar **ciência** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) prestação de serviço sem a devida cobertura contratual após o término da vigência de contrato emergencial, configurando omissão administrativa por negligência, nos termos da jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.122/2017-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler;

b) desclassificação de licitantes, no âmbito do Pregão Eletrônico 11/2022, sem apresentação da devida justificativa, violando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como do princípio da motivação, além de infringir a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.343/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Weder de Oliveira;

37.4. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas por Valter Viana (CPF 655.288.599-72) em relação ao item “a” da audiência, aplicando-lhe a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, 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;

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

37.6. **determinar** ao Distrito Sanitário Especial indígena Litoral Sul, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos, salários ou proventos do responsável, observados os limites previstos na legislação pertinente, caso expirado o prazo a que se refere o art. 25 da Lei 8.443/1992;

37.7. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida ao responsável ouvido em audiência: Valter Viana (CPF 655.288.599-72), bem como aos seus respectivos representantes legais;

37.8. **informar** ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul 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;

37.9. **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

37.10. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de denúncia sobre possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 11/2022, promovido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul (DSEI-Litoral Sul), objetivando a contratação de serviços de motoristas para atender às demandas do órgão, com valor estimado anual de R\$ 11.693.970,89.

2. Alguns aspectos da denúncia foram de pronto esclarecidos pela instrução de peça 42, que demonstrou sua improcedência, a saber: emissão de atestado de capacidade técnica antes da conclusão dos serviços e participação de empresa indevidamente enquadrada como de pequeno porte. A instrução processual prosseguiu quanto a outras duas irregularidades: (i) ausência de justificativa adequada para desclassificação de empresas, o que motivou proposta de ciência à unidade jurisdicionada, e (ii)

excessiva demora na conclusão da licitação, a ensejar a audiência de Valter Viana, coordenador distrital do DSEI-Litoral Sul entre 2/2/2017 e 24/1/2023.

3. Conheci da denúncia, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, e autorizei a audiência proposta, diante da ineficiência da Administração em ultimar o procedimento licitatório que se impunha. A demora acarretou, entre outros efeitos nocivos, não apenas a contratação emergencial dos serviços – evitável não fossem as falhas na condução do certame –, mas também a continuidade da prestação de serviços mesmo após o término do contrato emergencial, mediante procedimento de “reconhecimento de despesas”. Tal expediente foi utilizado para permitir o pagamento pelos serviços que, embora sem cobertura contratual, continuaram a ser prestados para não deixar as comunidades indígenas desassistidas.

4. O responsável apresentou justificativas, nas quais alega, essencialmente, que a demora na realização de licitação se deveu a dificuldades práticas e à morosidade do nível central — expressão utilizada no processo para referir-se, genericamente, às instâncias superiores do Ministério da Saúde, que avocaram, em muitos momentos, a responsabilidade pela contratação, como adiante se discutirá.

5. Argumentou, ainda, que a prática de reconhecimento de dívida foi adotada para garantir a continuidade dos serviços, essenciais à saúde indígena, e que não houve dolo ou erro grosseiro em sua conduta. Apontou terem sido os serviços comprovadamente prestados com qualidade e sem prejuízo ao erário.

6. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) formulou propostas de aplicação de multa ao gestor, ante a morosidade da contratação, e de ciência à unidade jurisdicionada para reorientar a atuação administrativa.

7. Acolho, por seus próprios fundamentos, transcritos no relatório precedente, a proposta de ciência; no entanto, deixo de fazê-lo em relação à de multa pelas razões que passo a expor.

8. A audiência do gestor foi motivada “*por não ter promovido a realização de processo licitatório durante o período de 01/01/2021 e 31/12/2022 e manter a realização de serviço de motorista por meio de ressarcimento*” (peça 42, p. 11).

9. A inadequação da conduta está devidamente caracterizada nos autos haja vista a morosidade da Administração em efetivar a contratação dos serviços de motorista, cuja prioridade era evidente, dada a essencialidade para as atividades do DSEI.

10. Não obstante, pairam dúvidas quanto à responsabilidade pelas omissões e ineficiências verificadas, especialmente porque houve, temporariamente, avocação, pelo nível central do Ministério da Saúde, da competência para realizar o certame, subtraindo, por período relevante, tal atribuição do DSEI-Litoral Sul, cujo dirigente foi o único ouvido em audiência.

11. Alguns aspectos fáticos do processo evidenciam essa conclusão. Destaco, de início, a existência de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), peça 36, p. 13, assinado em 22/7/2019 pela União (representada pela Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde), pela Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União. Por meio do documento, a SESAI e o ministério se comprometeram a realizar diretamente a contratação de serviços de transporte para o DSEI-Litoral Sul:

“O Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Saúde Indígena comprometem-se a:

a) Garantir que a prestação dos serviços de transporte terrestre do DSEI Litoral Sul não sofra interrupção, garantindo a descentralização orçamentária e financeira mensal para empenho e pagamento da despesa, e realizar o novo processo regular de contratação de transporte terrestre em até 130 dias, contadas a partir da data deste TAC (...);

b) Centralizar e instruir os procedimentos de licitação relacionados à contratação dos serviços de transporte terrestre, de transporte aéreo e de fornecimento de alimentação que atentam à Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) e seus correspondentes Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI’s), em até 150 dias;

b.1) Antes da realização das licitações em âmbito central, será dado conhecimento aos DSEIs e aos CONDIs, via e-mail institucional;



b.2) Após as licitações em âmbito central, os processos poderão ser sub-rogados para os respectivos DSEIs para a realização da execução dos contratos, sendo o controle social informado do resultado dos procedimentos licitatórios e do início da execução, via e-mail institucional”

12. Nos termos pactuados, houve verdadeira avocação, pelo Ministério da Saúde, da competência para realizar os procedimentos licitatórios relacionados aos serviços de transporte relativos aos distritos sanitários indígenas, com expressa menção aos “*serviços de transporte terrestre do DSEI Litoral Sul*”; o termo de ajuste foi assinado em 22/7/2019, e a contratação deveria se realizar “*em até 130 dias*”.

13. Durante a instrução processual, não houve esclarecimento sobre as razões que justificaram a conveniência e a oportunidade da centralização da contratação dos serviços pelo ministério em detrimento da atribuição do órgão local. É certo, no entanto, que, na vigência do TAC, a competência para conduzir o procedimento licitatório foi suprimida das instâncias locais, optando-se por centralizar as contratações, transferindo-se ao DSEI apenas o controle sobre a execução do contrato resultante: “*após a realização das licitações em âmbito central, os processos poderão ser sub-rogados para os respectivos DSEIs para realização da execução dos contratos*”.

14. Seria esperada a contratação dos serviços no prazo referido no TAC, de 130 dias. Não obstante, em relação aos motoristas nada se realizou (conclui-se apenas o contrato de locação de veículos, sem motoristas, conforme informações de peça 36, p. 8), devolvendo-se ao DSEI a incumbência de fazê-lo quanto à mão-de-obra por força de um segundo TAC, que não consta dos autos, mas referido na seguinte passagem das informações prestadas pela unidade:

“5) As contratações dos serviços de motoristas e veículos passaram então, por orientação em nível central, a serem feitas separadamente. A contratação de veículos locados se deu por intermédio do processo 25000.182296/2019-17 sendo os serviços prestados sob a égide do Contrato 41/2020 (0018150176). A competência para contratação de motoristas, por sua vez, inicialmente instruída pelo nível central mediante o processo 25000.210898/2019-71, foi devolvida ao DSEI/LSUL mediante o Termo de Ajuste de Conduta (0017724871) no dia 02 de outubro de 2020”.

15. A unidade instrutiva concluiu pela aplicação de multa ao então coordenador do DSEI sob o argumento de que ele não promoveu a contratação de motoristas mesmo após a devolução da competência para o DSEI-Litoral Sul pelo segundo TAC, de 2/10/2020.

16. Há, todavia, aspectos que devem ser ponderados a respeito das circunstâncias práticas enfrentadas pelo gestor.

17. Com o término da vigência do contrato de serviços de motoristas, e tendo em vista o impasse na contratação a cargo do próprio Ministério da Saúde, o DSEI celebrou contrato emergencial (Contrato 07/2021) que vigorou até 30/4/2022. Nesse íterim, processo iniciado pelo nível central em dezembro de 2019 (25000.210898/2019-71) resultou em ata de registro de preços (ARP 4/2022) sub-rogada ao distrito apenas em julho de 2022. Ainda assim, segundo o DSEI informa (peça 36, p. 8), tal ajuste contava com quantitativos que não chegavam a atender às necessidades das comunidades indígenas e preços defasados, ante “*o lapso temporal entre a apresentação da proposta e a sub-rogação da Ata de Registro de Preços*”.

18. A frustração desse contrato, concebido pelo nível central, é que levou ao lançamento do Pregão 11/2022 pelo órgão local. E nesse contexto de complexa governança de contratações, com centralização e descentralização da competência para licitar, há de se avaliar a responsabilidade atribuída exclusivamente ao então coordenador do DSEI.

19. O primeiro TAC, celebrado em 22/07/2019, determinou a centralização das licitações no nível central; o segundo, de “devolução da competência”, foi apenas referido, de passagem, em ofício do DSEI (peça 37, p. 8), sem transcrição de seu conteúdo ou juntada de seu inteiro teor aos autos. Dessa maneira, é inviável saber se teria ocorrido devolução plena de competência ou se foram previstas condições e submissões prévias a órgãos centrais.

20. A dúvida é relevante porque o exame dos atos normativos do Ministério da Saúde vigentes à época revela que a competência para contratar permaneceu fragmentada, em função do valor de alçada,

com procedimentos expressamente estabelecidos em portarias do ministério. Não só os normativos anteriores (Portarias GM/MS 1581/2018 e 863/2019), mas também a Portaria GM/MS 402/2021 evidenciam a tendência de centralização de governança para despesas de custeio elevadas, subordinando a conclusão de contratações de alto vulto à revisão e aprovação de órgãos centrais.

21. Tal procedimento restringia, por consequência, a autonomia decisória dos coordenadores distritais, impactando a agilidade dos procedimentos que, embora adotados em nível local, dependiam de submissão a instâncias revisoras superiores. Assim, por exemplo, a Portaria GM/MS 402/2021, vigente à época, em seu art. 4º, inciso VIII, atribuiu especificamente ao Secretário de Saúde Indígena (nível central) competência para autorizar contratos de valor igual ou superior a R\$ 1.000.000,00. Como o certame em tela era estimado em R\$ 11,6 milhões, a decisão final de prosseguir não era, pelo normativo, do coordenador distrital isoladamente. Mesmo que o DSEI pudesse conduzir a instrução do processo, o prosseguimento do certame dependia de aval formal do nível central para validar a conformidade dos procedimentos e a disponibilidade orçamentária.

22. Essa premissa se confirma na observação, por exemplo, de que, logo após o coordenador ouvido em audiência ter sido substituído no cargo, sua sucessora promoveu, de imediato, a revogação do Pregão 11/2022 (cf. despacho de peça 41). Foram invocados dois motivos para tal: (i) o fato de que a SESAI já haver aberto novo processo, em 2022, “*com vistas à contratação de serviços de motoristas para os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná, ou seja, o mesmo objeto de alguns itens da presente contratação*”; e (ii) como fundamento principal, a constatação de que o processo do Pregão 11/2022, conduzido pelo DSEI, não havia sido submetido ao nível central para autorização e análise da instrução, conforme exigia a citada Portaria GM/MS 402/2021.

23. Em suma, houve a supressão, pelo primeiro TAC, da competência do DSEI-Litoral Sul para realizar a contratação em exame, atribuindo-a diretamente à SESAI. Mais de um ano depois, sem que a licitação houvesse sido concluída pelo nível central, a competência foi devolvida ao DSEI por um segundo termo de ajuste – e mesmo com a devolução, permaneceram vigentes atos normativos do ministério que exigiam procedimentos de revisão ou de autorização pelo nível central a depender do valor de alçada estabelecido. No caso concreto, em que o valor de alçada era superado, o procedimento levado a efeito (com muito atraso) pelo gestor ouvido em audiência foi, na sequência, revogado pela nova gestão local exatamente por não terem sido observadas as revisões e autorizações que competiam ao nível central.

24. Não obstante o atraso imputado ao gestor ouvido em audiência, a contratação, mesmo após sua saída, prosseguiu com as intercorrências resultantes da complexa governança de contratações estabelecida entre os distritos sanitários indígenas, nas esferas locais, e a Secretaria de Saúde Indígena, na central.

25. Esse conjunto de evidências confere plausibilidade às razões de justificativa do então coordenador do DSEI, que descreveu um histórico de processos locais interrompidos por ordens superiores para centralização, seguidas de outras para que o DSEI voltasse a assumir o objeto, sem que o coordenador detivesse controle sobre o tempo de análise dos órgãos superiores. Como referido na defesa, em muitas ocasiões os processos remetidos ao nível central demoraram mais de um ano para receber resposta, muitas vezes com exigências de readequação que forçavam o reinício da instrução.

26. Ademais, em todo o período em que a competência de contratar esteve atribuída diretamente à SESAI (do TAC de julho de 2019 ao TAC de outubro de 2020), nenhum resultado efetivo foi alcançado pelo nível central no que diz respeito à contratação de motoristas.

27. Para fins de sanção, seria necessário esclarecimento mais aprofundado dessa dinâmica de contratação vigente no ministério por se tratar de fator relevante de limitação do nível decisório local (art. 22, § 1º, da Lindb). Diante da confusão de competências, cujos reflexos não foram satisfatoriamente considerados na instrução processual, deixo de acolher a proposta de punição do gestor do DSEI, único ouvido em audiência neste processo. Embora a morosidade na conclusão do contrato tenha sido bem evidenciada – o que torna a denúncia procedente neste aspecto –, a responsabilidade pela demora não foi claramente estabelecida. Subsistem dúvidas se a irregularidade



deve ser atribuída à desídia ou omissão voluntária do coordenador local ou se decorreu de entrave sistêmico de governança previsto nas portarias ministeriais.

28. Em razão do tempo decorrido e das reestruturações organizacionais desde a ocorrência dos fatos sob exame, deixo de formular determinação corretiva mais direta neste momento por entender suficiente a ciência sobre a matéria – proposta pela unidade técnica – para reorientar a atuação administrativa. Além de pequeno ajuste de redação, um acréscimo: como o resultado do atraso esteve diluído entre o DSEI e os órgãos centrais do Ministério da Saúde, em especial a Secretaria de Saúde Indígena, ambas as unidades, e não apenas o distrito, devem ser destinatárias da ciência.

29. Por fim, a situação retratada nos autos revela a conveniência de que haja trabalho mais aprofundado sobre a governança de contratações envolvendo os DSEIs e o nível central do Ministério da Saúde. A oportunidade poderá ser mais bem aquilatada pela unidade técnica competente, segundo critérios de seletividade que regem o planejamento das ações de controle.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2065/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 029.214/2022-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
- 3.1. Responsável: Valter Viana (655.288.599-72).
4. Órgão/Entidade: Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul – DSEI-Litoral Sul.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Grazielle Grudzien (107.204/OAB-PR) e outros, representando Valter Viana.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 11/2022, promovido pelo Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul para contratação de motoristas ao órgão,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno, em:

- 9.1. conhecer da denúncia e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas por Valter Viana;
- 9.3. dar ciência ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral Sul e à Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as irregularidades a seguir, identificadas na condução do Pregão 11/2022, para que sejam adotadas medidas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:
 - a) prestação de serviço sem a devida cobertura contratual após o término da vigência de contrato emergencial, ocasionada pela ausência de providências com vistas a assegurar a realização de nova licitação em tempo hábil;
 - b) desclassificação de licitantes sem apresentação de justificativa circunstanciada, o que viola os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação;
- 9.4. informar o teor da presente deliberação ao Distrito Sanitário Especial Indígena Litoral



Sul, à Secretaria de Saúde Indígena, ao responsável e ao denunciante;

9.5. levantar o sigilo dos autos, exceto quanto às peças que contenham a identificação do denunciante, nos termos do art. 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2065-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 005.371/2025-2

Natureza: Representação.

Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Ministério da Educação.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DO RECONHECIMENTO DE SABERES E COMPETÊNCIAS (RSC). PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DE CAUTELAR. RECOMENDAÇÃO PARA APRIMORAMENTO NORMATIVO. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada por auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade²⁴:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação formulada por dois servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) acerca de supostas irregularidades na concessão e no pagamento da Retribuição por Titulação (RT), decorrentes da aplicação da regra de equivalência da titulação

²⁴ Peças 125, 126 e 127.

acadêmica exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) de que trata a Lei 12.772/2012 (peça 1).

HISTÓRICO

2. Por meio de petição encaminhada a esta Corte de Contas, acompanhada de diversas planilhas (peças 1-22), os representantes – servidores do IFBA – informam que, entre os anos de 2020 e 2024, foram praticados atos irregulares nos processos de concessão de RSC no âmbito do Instituto. De acordo com as planilhas encaminhadas, aproximadamente 250 servidores foram beneficiados com o pagamento indevido da RT, decorrente da concessão irregular do RSC no período mencionado, destacando que as irregularidades foram classificadas por códigos de 1 a 6 (peças 11 e 29).
3. Considerando os fatos apontados pelos representantes e a delegação de competência conferida pelo então relator, Ministro Aroldo Cedraz, esta unidade de auditoria especializada promoveu oitivas da reitoria e das comissões competentes do IFBA para que se manifestassem, individual ou conjuntamente, sobre os fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal (peças 33-35). Ademais, foi promovida diligência junto à Setec/MEC, órgão responsável pela coordenação do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) (peça 32).
4. Em atendimento, tanto o IFBA quanto o CPRSC, que funciona junto ao MEC, apresentaram esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas pelos representantes, acompanhados de diversos documentos (peças 40-71).
5. Considerando a insuficiência dos argumentos apresentados pelas unidades jurisdicionadas, notadamente quanto à adequada exegese do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021, a AudPessoal opinou pela adoção de medida cautelar para que o Instituto se abstivesse de conceder o RSC aos docentes integrantes do seu quadro de pessoal até a decisão de mérito da matéria (peça 73).
6. Por seu turno, o relator, por meio de despacho, acolheu a proposta desta unidade técnica, ao conhecer da representação e deliberar pela: i) adoção da medida cautelar proposta; ii) oitiva do IFBA, para que se pronunciasse sobre os pressupostos da cautelar; e iii) realização das diligências propostas (peça 76). Posteriormente, a medida cautelar determinada pelo relator foi referendada pelo Plenário do TCU, nos termos do Acórdão 2.444/2025-TCU-Plenário (Rel. Ministro Aroldo Cedraz) (peça 83).
7. Em cumprimento à determinação constante do supracitado despacho do relator para oitiva do IFBA, foi encaminhado a esta Corte de Contas ofício subscrito pela Reitora, Sra. Luzia Matos Mota, acompanhado de diversos outros documentos, tais como planilhas, cópias de processos de concessão de RSC, pareceres e despachos (peça 92-106).
8. Por meio do supracitado ofício, foram prestados esclarecimentos acerca: i) da interpretação e da aplicabilidade do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021; ii) da observância do prazo prescricional relativo aos processos de pagamentos retroativos; iii) das providências adotadas para análise e correção de eventuais casos de desvinculação entre a data do requerimento e a data da retroatividade dos efeitos financeiros; iv) de supostas irregularidades quanto ao indevido cumprimento de decisão judicial e ao não atingimento do percentual mínimo de 25% no RSC pretendido; e v) das eventuais providências a serem adotadas para verificação e, se fosse o caso, correção das irregularidades.
9. Em relação às diligências realizadas com a autorização do relator, a Setec/MEC, unidade responsável pela coordenação do CPRSC, informou que a demanda foi atendida por meio de despacho da Coordenação-Geral de Legislação e Normas (CGLN) (peça 111, p. 3).
10. Mediante novo ofício, datado de 8/4/2026, a Reitora do IFBA informou que o novo regulamento interno para concessão de RSC foi, enfim, aprovado pelo CPRSC, encontrando-se, portanto, em vigor a Resolução CONSUP/IFBA 189, de 7/4/2026 (peça 116). Na oportunidade, salientou a produção de efeitos do regulamento interno anterior até a publicação da referida resolução e requereu a revogação da medida cautelar anteriormente mencionada, com base, nesse ponto, no entendimento do CPRSC acerca da interpretação do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021.
11. Por sua vez, um dos representantes encaminhou novos elementos, que, segundo sustenta, indicam, por exemplo, a existência de 106 processos pendentes de análise no IFBA, dos quais mais de 90%

apresentariam alguma irregularidade relacionada ao não cumprimento dos requisitos obrigatórios aqui tratados e à inobservância do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021 (peça 121).

12. Registre-se, por fim, que os presentes autos passaram à relatoria do Ministro Odair Cunha, o qual foi empossado na vaga anteriormente ocupada pelo Ministro Aroldo Cedraz, em decorrência de sua aposentadoria (peça 124).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE e EXAME SUMÁRIO

13. Conforme análise precedente desta unidade técnica (peça 73), por meio da qual foram demonstrados os requisitos de admissibilidade do feito, o relator, mediante despacho, conheceu da representação (peça 76).
14. Ocorre que, além dos requisitos de admissibilidade demonstrados ao relator por ocasião da concessão da referida medida cautelar, também foi realizado o exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos apontados, conforme se observa a seguir:

5. Ademais, nos termos dos artigos 103 e 106 da supracitada resolução, cabe às unidades técnicas não apenas a análise dos pressupostos de admissibilidade das denúncias e representações, mas também a realização de exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos apontados.

6. No que se refere ao risco, este está relacionado a pagamentos irregulares da referida parcela remuneratória aos docentes da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do IFBA, os quais, segundo indicado pelos representantes, têm gerado impacto significativo na despesa com pessoal da unidade jurisdicionada.

7. Quanto à materialidade, observa-se expressiva despesa com a suposta concessão indevida da Retribuição por Titulação, supostamente em desacordo com as normas vigentes. De acordo com planilha juntada aos autos pelo representante, os recursos envolvidos no período de 2020 a 2024, considerando também os pagamentos retroativos, ultrapassam R\$ 50.000.000,00 (peças 11 e 29).

8. Por fim, a relevância dos fatos noticiados, como será detalhado, está associada não apenas à possível inobservância da norma disciplinadora da matéria, mas também à possibilidade de que a situação verificada no IFBA se repita em outros Institutos Federais.

15. Não obstante o exame sumário transcrito acima ter indicado que os recursos envolvidos com os supostos pagamentos irregulares da RT decorrente da concessão do RSC ultrapassaram R\$ 50.000.000,00, a presente análise, ao não reconhecer a existência de determinadas irregularidades – a exemplo, como se demonstrará, daquela relativa à correta interpretação do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021 –, aponta apenas prejuízo ao erário referente aos pagamentos de retroativos a docentes, no montante aproximado de **R\$ 5.300.000,00**, conforme se extrai das planilhas acostadas aos autos (peças 11 e 29).

16. Traçado o breve histórico do caso e efetuados os registros pertinentes aos exames de admissibilidade e sumário, passa-se à análise de mérito da matéria.

EXAME TÉCNICO

Síntese do regramento que dispõe sobre a parcela remuneratória de que trata a representação

17. A Retribuição por Titulação (RT), decorrente da aplicação da regra de equivalência da titulação exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC), tem como fundamento os arts. 18 e 19 da Lei 12.772, de 28/12/2012, que dispõe sobre as diversas carreiras do magistério público federal, embora esses dispositivos específicos sejam aplicáveis exclusivamente à Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT). Confirmam-se os referidos dispositivos:

Art. 18. No caso dos ocupantes de cargos da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, **para fins de percepção da RT, será considerada a equivalência da titulação exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências - RSC.**

§ 1º O RSC de que trata o *caput* poderá ser concedido pela respectiva IFE de lotação do servidor em 3 (três) níveis:

I - RSC-I;

II - RSC-II; e

III - RSC-III.

§ 2º A equivalência do RSC com a titulação acadêmica, exclusivamente para fins de percepção da RT, ocorrerá da seguinte forma:

- I - diploma de graduação somado ao RSC-I equivalerá à titulação de especialização;
- II - certificado de pós-graduação *lato sensu* somado ao RSC-II equivalerá a mestrado; e
- III - titulação de mestre somada ao RSC-III equivalerá a doutorado.

§ 3º Será criado o Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de estabelecer os procedimentos para a concessão do RSC.

§ 4º A composição do Conselho e suas competências serão estabelecidas em ato do Ministro da Educação.

§ 5º O Ministério da Defesa possuirá representação no Conselho de que trata o § 3º, na forma do ato previsto no § 4º.

Art. 19. Em nenhuma hipótese, o RSC poderá ser utilizado para fins de equiparação de titulação para cumprimento de requisitos para a promoção na Carreira. (destaques e grifos acrescentados)

18. No plano infralegal, foi editada a Portaria MEC 491, de 10/6/2013, que instituiu o Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC), cuja coordenação é de responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC). Atualmente está em vigor a Portaria MEC 207, de 6/2/2020, que atribui as seguintes competências ao CPRSC:

Art. 2º O Conselho Permanente terá as seguintes competências:

- I - estabelecer as diretrizes e procedimentos para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências aos docentes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico;
- II - analisar as minutas dos regulamentos específicos de cada Instituição Federal de Ensino - IFE e do Departamento de Órgãos Extintos da Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia - DEPEX-SGDP-ME para a concessão do RSC, e suas alterações;
- III - monitorar a concessão do RSC no âmbito das instituições federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação e do Ministério da Defesa e do Departamento de Órgãos Extintos da Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia - DEPEX-SGDP-ME. (destaques acrescentados)

19. Em decorrência, o referido Conselho, com base nas competências atribuídas pela legislação pertinente, editou a Resolução CPRSC 1, de 20/2/2014 (peça 6), que conceituou o RSC como sendo “o processo de seleção pelo qual são reconhecidos os conhecimentos e habilidades desenvolvidas a partir da experiência individual e profissional, bem como no exercício das atividades realizadas no âmbito acadêmico, (...) (art. 2º)”.
20. Além disso, estabeleceu os pressupostos, as diretrizes e os procedimentos para a concessão do RSC aos docentes da Carreira de Magistério do EBTT (art. 1º), sem olvidar da necessidade de que **cada Instituição Federal de Ensino (IFE) deveria elaborar regulamento interno para o processo de reconhecimento, em consonância com as disposições da citada resolução do CPRSC** (art. 12).
21. Relativamente aos pressupostos e diretrizes, destacam-se, no que mais interessa ao objeto da presente representação, os seguintes dispositivos da Resolução CPRSC 1/2014:

Art. 2º. (...).

§ 2º. A avaliação dos critérios que serão adotados pelas Instituições Federais de Ensino (IFE) para contemplar as diretrizes propostas na alínea “c” do Inciso I e na alínea “a” do inciso II do art. 11, desta Resolução, deverá ser baseada nas atividades de docência e de orientações, e esses critérios deverão ser avaliados, obrigatoriamente, em todos os níveis.

(...).

Art. 11. O RSC poderá ser concedido pela respectiva IFE de lotação do servidor, em 03 (três) níveis diferenciados, de acordo com os seguintes itens:

I – RSC-I:

- a) Experiência na área de formação e/ou atuação do docente, anterior ao ingresso na Instituição, contemplando o impacto de suas ações nas demais diretrizes dispostas para todos os níveis do RSC;
- b) Cursos de capacitação na área de interesse institucional;
- c) Atuação nos diversos níveis e modalidades de educação;**
- d) Implantação de ambientes de aprendizagem, nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e/ou inovação;
- e) Atuação na gestão acadêmica e institucional, contemplando o impacto de suas ações nas demais diretrizes dispostas para todos os níveis do RSC;
- f) Participação em processos seletivos, em bancas de avaliação acadêmica e/ou de concursos;
- g) Outras graduações, na área de interesse institucional e que estejam alinhadas ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas da Instituição, além daquela que o habilita e define o nível de RSC pretendido;
- h) Outras pós-graduações lato sensu, na área de interesse, além daquela que o habilita e define o nível de RSC pretendido, no âmbito do plano de qualificação institucional.

II – RSC-II:

- a) Orientação do corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa e/ou inovação;**
- b) Participação no desenvolvimento de protótipos, depósitos e/ou registros de propriedade intelectual;
- c) Participação no desenvolvimento de projetos, de interesse institucional, de ensino, pesquisa, extensão e/ou inovação;
- d) Participação no desenvolvimento de projetos e/ou práticas pedagógicas de reconhecida relevância;
- e) Participação na organização de eventos científicos, tecnológicos, esportivos, sociais e/ou culturais;
- f) Participação como palestrante ou painelistas em eventos científicos, tecnológicos, esportivos, sociais e/ou culturais correlatos à sua área de atuação na Instituição;
- g) Outras pós-graduações lato sensu, na área de interesse, além daquela que o habilita e define o nível de RSC pretendido, no âmbito do plano de qualificação institucional.

III – RSC-III:

- a) Desenvolvimento, produção e transferência de tecnologias;
- b) Desenvolvimento de pesquisas e aplicação de métodos e tecnologias educacionais que proporcionem a interdisciplinaridade e a integração de conteúdos acadêmicos na educação profissional e tecnológica ou na educação básica;
- c) Desenvolvimento de pesquisas e atividades de extensão que proporcionem a articulação institucional com os arranjos sociais, culturais e produtivos;
- d) Atuação em projetos e/ou atividades em parceria com outras instituições;
- e) Atuação em atividades de assistência técnica nacional e/ou internacional;
- f) Produção acadêmica e/ou tecnológica, nas atividades de ensino, pesquisa, extensão e/ou inovação correlatos à sua área de atuação na Instituição;
- g) Outras pós-graduações stricto sensu, na área de interesse, além daquela que o habilita e define o nível de RSC pretendido, no âmbito do plano de qualificação institucional.

Parágrafo único. A IFE, em sua regulamentação, poderá estabelecer pesos de 01 (um) a 03 (três) para cada item proposto, de acordo com a especificidade institucional.

Art. 12. As IFE deverão elaborar minuta de regulamento interno para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências em consonância com os pressupostos, diretrizes e procedimentos estabelecidos por esta resolução, devendo encaminhá-la formalmente ao Conselho Permanente para o Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC) da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico para análise técnica e posterior homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da IFE.

(...). (destaques e grifos acrescentados)

22. Em consonância com a Resolução CPRSC 1/2014 (peça 6), e com vistas a viabilizar a concessão do RSC no âmbito do IFBA, foi editada a Resolução Consup/IFBA 171, de 2/10/2014 (peça 7). Ocorre que, em 2021, a supracitada resolução do CPRSC foi revogada pela Resolução CPRSC 3,

- de 8/6/2021 (peça 8), que promoveu diversas alterações nas regras relativas à concessão do RSC e ao respectivo pagamento da parcela correspondente.
23. Ilustrativamente, cite-se a questão dos efeitos financeiros decorrentes dos pagamentos da RT com base na obtenção do RSC. A Resolução CPRSC 1/2014, em seu art. 15, dispunha que os seus efeitos seriam retroativos a 1º/3/2013, embora não utilizasse expressamente o vocábulo “financeiros”. Já o art. 13 da Resolução CPRSC 3/2021 estabeleceu a data de publicação da concessão do RSC como termo *a quo* dos efeitos financeiros.
 24. Ademais, ressalte-se que o art. 7º da Resolução CPRSC 1/2014 previa que “a apresentação de atividades para obtenção do RSC independe do tempo em que as mesmas foram realizadas” (peça 6). Por sua vez, o art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021 passou a exigir que tais atividades tenham sido realizadas em, no máximo, cinco anos antes do ingresso na Carreira de Magistério do EBTT (peça 8, p. 2).
 25. A Resolução CPRSC 3/2021 também estabeleceu, em seu art. 17, que as regras dos regulamentos internos então vigentes para a concessão do RSC permaneceriam válidas até a aprovação de novo regulamento pelo CPRSC e homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da instituição de ensino.
 26. No ano seguinte à edição da Resolução CPRSC 3/2021, foram editadas as Resoluções CPRSC 7, de 8/3/2022, e 8, de 13/7/2022 (peças 10 e 27), que promoveram alterações pontuais em alguns dispositivos daquela resolução. Dentre essas alterações, destaca-se a dos efeitos financeiros, passando a estabelecer que o RSC produziria efeitos a partir da data de apresentação formal do requerimento pelo servidor, desde que, naquela data, estivessem atendidas as condições necessárias para a concessão (art. 1º da Resolução CPRSC 7/2022), alinhando-se às orientações contidas no Parecer 0001/2019/CPASP/CGU/AGU, de 13/2/2019 (peça 122) e no Ofício Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 18/6/2019 (peça 123).
 27. Por último, destaca-se que o novo regulamento interno do IFBA somente foi publicado em abril do corrente ano, consubstanciado na Resolução Consup/IFBA 189, de 7/4/2026 (peça 120), circunstância que implicou a produção de efeitos, por cerca de cinco anos, de diversos dispositivos da norma interna do Instituto conflitantes com a atual norma do CPRSC – responsável por estabelecer as diretrizes e os procedimentos para concessão do RSC pelas instituições de ensino.
- Detalhamento das supostas irregularidades noticiadas pelos representantes***
28. Conforme mencionado no histórico acima, foram encaminhadas ao Tribunal planilhas indicando que aproximadamente 250 servidores do IFBA foram beneficiados com o pagamento indevido da RT, decorrente da concessão irregular do RSC no período compreendido entre os anos de 2020 e 2024. Tais irregularidades foram identificadas nas citadas planilhas por códigos de 1 a 6 (peças 11 e 29).
 29. A suposta irregularidade mais relevante, por ser a mais recorrente entre os casos apresentados, refere-se à **inobservância, por parte do IFBA, do § 2º do art. 2º da Resolução CPRSC 1/2014 (código 1)**, cujo teor é idêntico ao da Resolução CPRSC 3/2021 (peça 8). Essa irregularidade decorreria do fato de não estarem sendo considerados requisitos obrigatórios para concessão do RSC, quais sejam: **atuação nos diversos níveis e modalidades de educação** (alínea “c” do inciso I do art. 11 da Resolução CPRSC 1/2014) e **orientação do corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa e/ou inovação** (alínea “a” do inciso II do art. 11 da mesma resolução).
 30. Outra irregularidade, a segunda mais recorrente apontada pelos representantes, diz respeito à **realização de pagamentos retroativos anteriores à data do protocolo do requerimento (códigos 3 e 4)**. Em tais casos, os efeitos financeiros decorrentes da obtenção do RSC retroagiram indevidamente, em alguns casos, ao exercício de 2013, independentemente da data do requerimento, em desacordo com o Parecer 0001/2019/CPASP/CGU/AGU, de 13/2/2019 (peça 122), o Ofício Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 18/6/2019 (peça 123), e a Resolução CPRSC 3/2021.
 31. Seguindo a ordem de recorrência, cite-se ainda o suposto **descumprimento da exigência segundo a qual as atividades necessárias para obtenção do RSC deveriam ter sido realizadas em, no máximo, cinco anos antes do ingresso do docente na carreira (código 2)** (art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021).

32. Além dessas, há outras duas ocorrências apontadas pelos representantes, identificadas em apenas três casos: um referente a suposto **cumprimento indevido de decisão judicial pelo IFBA (código 5)** e dois relativos ao **não atingimento do percentual mínimo de 25% no nível de RSC pretendido (código 6)**.
33. Com vistas a evidenciar o quantitativo de ocorrências por suposta irregularidade informada, apresenta-se, a seguir, o quadro elaborado por esta unidade de auditoria especializada na instrução inicial (peça 30, p. 3):

Código	Descrição da irregularidade	Ocorrências
1	Inobservância do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021	201
2	Descumprimento do art. 7º da Resolução 3/2021	55
3 e 4	Inobservância das regras relativas aos efeitos financeiros do RSC	141
5	Cumprimento indevido de decisão judicial	1
6	Não atingimento do percentual mínimo de 25% no RSC pretendido	2

34. Delineados, em síntese, os fatos considerados irregulares pelos representantes e trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas, passa-se à análise individualizada de cada uma das supostas irregularidades, à luz dos elementos constantes dos autos.

Inobservância do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021

35. Em relação a esse ponto da representação, o IFBA inicialmente argumentou que o regulamento interno pretérito contemplava todos os critérios exigidos, não havendo omissão ou negligência quanto “à exigência das atividades de ensino, pesquisa, extensão e administração no exercício da docência (...) e de orientação (...), para fins de avaliação e parecer de concessão do RSC em todos os níveis (RSC-I, RSC-II e RSC-III)” (peça 51).
36. Já o CPRSC havia informado que as atividades de docência (atuação nos diversos níveis e modalidades de educação) e de orientação (orientação do corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa e/ou inovação) deveriam ser, obrigatoriamente, consideradas nas avaliações para a concessão do RSC em todos os níveis. Além disso, informou que os “critérios definidos por cada Instituição Federal de Ensino, em seus regulamentos internos, devem levar essas atividades em conta de forma integrada e não isoladamente” (peça 42).
37. Considerando as respostas apresentadas e a literalidade da referida norma, no sentido de que deveriam ser, obrigatoriamente, consideradas as atividades de docência (atuação nos diversos níveis e modalidades de educação) e de orientação (orientação do corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa e/ou inovação), para fins de concessão do RSC em todos os níveis, o relator adotou medida cautelar (peça 76), posteriormente referendada pelo Plenário desta Corte de Contas (peça 83), suspendendo o andamento dos processos de concessão de RSC no âmbito do IFBA até a decisão de mérito da matéria.
38. Em decorrência da referida medida cautelar e da determinação para oitiva dos envolvidos, a Reitoria do IFBA, desta feita, apresentou argumentos mais detalhados sobre esse ponto da representação (peça 92), sustentando que a obrigação de avaliação dos critérios de docência e de orientação recaí sobre o CPRSC no momento da homologação dos regulamentos internos das instituições de ensino, e não sobre a Comissão do IFBA no exame individual dos requerimentos de RSC. Acrescenta, ainda, que a manifestação do CPRSC, no sentido de que as referidas atividades deveriam ser consideradas de forma integrada, e não isoladamente, corrobora esse entendimento.
39. Além disso, argumenta que, caso a intenção do órgão normatizador (CPRSC) fosse exigir a comprovação de pontuação mínima nos critérios de docência e de orientação para cada concessão individual, tal exigência teria sido expressamente prevista em dispositivo próprio, o que não se observa nas normas analisadas.
40. De mais a mais, reconhece que a redação do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021 é ambígua e, por esse motivo, comporta múltiplas interpretações, mas sustenta que a exegese que fundamentou a adoção da medida cautelar, para que pudesse ser aplicada de forma inequívoca pelo Instituto, deveria ser objeto de orientação formal do próprio CPRSC, por se tratar do órgão competente, no âmbito do MEC, para estabelecer as diretrizes e os procedimentos relativos à concessão do RSC.

41. Já a Setec/MEC, com base na análise realizada pelo referido conselho, informou que a demanda foi atendida pela Coordenação-Geral de Legislação e Normas do MEC, que assim se manifestou quanto a esse ponto da representação (peça 111, p. 6):
- (...). As Resoluções CPRSC nº 1/2014 e nº 3/2021 adotaram a mesma lógica normativa quanto à avaliação das atividades que fundamentam a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC). Em ambas as normas, estabelece que o docente poderá pontuar em quaisquer dos itens propostos nas diretrizes do RSC, condicionando a concessão ao atingimento de percentuais mínimos de pontuação, definidos conforme o nível de certificação pretendido e o regulamento interno da Instituição Federal de Ensino (IFE). Contudo, há diferença entre a indicação dos percentuais mínimos exigidos em cada resolução. Na Resolução CPRSC nº 1/2014, exige-se o atingimento mínimo de 50% (cinquenta por cento) da pontuação prevista para o nível pretendido, sendo que 50% desses pontos devem estar contemplados no nível de certificação requerido; já na Resolução CPRSC nº 3/2021, vigente, os percentuais mínimos foram majorados para 60% (sessenta por cento) da pontuação total e 60% dos pontos no nível pretendido.
- Dessa forma, nenhuma das duas resoluções impõe a obrigatoriedade de pontuação em todos os itens, mas sim o cumprimento dos percentuais mínimos globais e por nível, o que autoriza, em tese, que o docente deixe de pontuar em determinados itens específicos, desde que atendidos os critérios de pontuação definidos no regulamento institucional aplicável.
42. Pois bem. Passa-se, inicialmente, a analisar os argumentos apresentados pela Reitoria do IFBA, os quais, no entendimento desta unidade de auditoria especializada, não se mostram suficientes, por si sós, para afastar a interpretação segundo a qual a redação do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021 instituiu requisitos de observância obrigatória consistentes no exercício de atividades de docência e de orientação pelo servidor que pleiteie o RSC.
43. A literalidade do dispositivo admite, em uma leitura gramatical e direta, a compreensão de que tais atividades devem integrar necessariamente o juízo de mérito em todos os processos de concessão do RSC, independentemente do nível pretendido, razão pela qual transcreve-se novamente o referido § 2º do art. 2º das citadas resoluções:
- A avaliação dos critérios que serão adotados pelas Instituições Federais de Ensino (IFE) para contemplar as diretrizes propostas na alínea “c” do Inciso I e na alínea “a” do inciso II do art. 11, desta Resolução, deverá ser baseada nas atividades de docência e de orientações, e esses critérios deverão ser avaliados, obrigatoriamente, em todos os níveis.
44. Tais argumentos, ao deslocarem a obrigatoriedade para o plano da homologação dos regulamentos internos pelo CPRSC, bem como ao sustentarem a inexistência de exigência expressa de pontuação mínima específica, carecem de respaldo textual inequívoco nas referidas resoluções, não se mostrando aptos a infirmar, isoladamente, a interpretação que decorre da própria redação normativa. Assim, sob o prisma estritamente normativo, subsiste ambiguidade relevante, que impede concluir, apenas com base nas alegações da Reitoria, pela inexistência de requisitos obrigatórios relacionados às atividades de docência e de orientação.
45. Ressalte-se, nesse contexto, a correta e diligente atuação dos representantes, que submeteram ao Tribunal material extenso, detalhado e tecnicamente consistente, permitindo a adequada compreensão das irregularidades apontadas, bem como do alcance e dos efeitos da redação normativa então vigente. A iniciativa adotada revelou-se fundamental para o exame da matéria sob a ótica do controle externo, ao evidenciar a plausibilidade jurídica da interpretação conferida por eles à norma, subsidiando, de forma qualificada, a análise desenvolvida por esta unidade técnica.
46. Todavia, a manifestação posterior dos órgãos competentes do MEC, no exercício das competências normatizadora e orientadora atribuídas ao CPRSC pela Portaria MEC 207/2020, introduz elemento interpretativo qualificado, ao explicitar que as resoluções em exame adotaram lógica fundada no atingimento de percentuais mínimos globais e por nível, não exigindo, necessariamente, pontuação em todos os itens avaliativos.
47. Essa orientação interpretativa, embora não se extraia de forma clara do texto normativo, permite relativizar a obrigatoriedade que se depreende da literalidade do § 2º do art. 2º, mitigando o alcance da leitura estrita anteriormente adotada, a qual, inclusive, serviu de fundamento para a concessão

da citada medida cautelar pelo relator, posteriormente referendada pelo Acórdão 2.444/2025-TCU-Plenário.

48. Nada obstante, observa-se que a relativização decorre da orientação expressa do próprio órgão normatizador, o que evidencia desalinhamento entre a redação vigente da Resolução CPRSC 3/2021 e interpretação que motivou a concessão da cautelar nestes autos. Tal circunstância reforça a necessidade de atuação do CPRSC, a fim de conferir maior clareza, coerência e segurança jurídica ao regime normativo do RSC.
49. Sendo assim, julga-se necessário que o Tribunal, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, recomende à Setec/MEC que, no exercício de suas competências normativas, avalie a conveniência e a oportunidade de promover o aperfeiçoamento da redação do § 2º do art. 2º da Resolução CPRSC 3/2021, de modo a sanar ambiguidades interpretativas quanto à obrigatoriedade de consideração das atividades de docência e de orientação nas análises dos pedidos de RSC.

Descumprimento da norma que exigia, para fins de concessão do RSC, que as atividades tivessem sido realizadas em, no máximo, cinco anos antes do ingresso do docente na carreira

50. O apontamento formulado pelos representantes, consubstanciado no alegado descumprimento do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021, em razão da consideração, para fins de concessão do RSC, de atividades realizadas fora do intervalo de cinco anos anteriores ao ingresso na Carreira do EBTT do IFBA, não configura, por si só, irregularidade na concessão da referida vantagem.
51. Isso porque a própria Resolução CPRSC 3/2021, ao tempo em que introduziu nova limitação temporal para fins de avaliação, previu, em seu art. 17, regra de transição que admitiu, em caráter excepcional, a continuidade da aplicação dos regulamentos internos então vigentes. Nesse contexto, a manutenção, pelo IFBA, da sistemática prevista na Resolução Consup/IFBA 171/2014 – editada sob a égide da Resolução CPRSC 1/2014, que não estabelecia restrição temporal – encontra amparo, em tese, nesse regime transitório, conforme também defendido pela instituição e pelo próprio CPRSC (peça 51, p. 9, e peça 116).
52. Todavia, tal autorização não pode ser interpretada como permissivo para a manutenção prolongada ou indeterminada de regras materialmente incompatíveis com o novo marco normativo. Como será exposto em tópico próprio, trata-se de dispositivo de natureza excepcional, voltado a viabilizar a transição entre regimes, cuja aplicação deveria ser compreendida à luz da necessidade de atualização tempestiva dos regulamentos internos.
53. Assim, o apontamento em exame deve ser considerado no contexto mais amplo da desatualização normativa verificada no âmbito do IFBA, não sendo suficiente, quando analisado isoladamente, para caracterizar irregularidade na concessão do RSC apta a ensejar medidas corretivas por parte do Instituto. Não obstante, constitui elemento que reforça as fragilidades decorrentes da aplicação prolongada do regime anterior, em desconformidade com a sistemática instituída pela Resolução CPRSC 3/2021, razão pela qual, como dito acima, será tratado em tópico específico.

Pagamentos retroativos indevidos da RT decorrente da concessão do RSC

54. No que se refere à irregularidade apontada pelos representantes, relativa aos efeitos financeiros retroativos da RT em data anterior ao protocolo do respectivo requerimento, impõe-se considerar, de forma sistemática, a evolução do regime normativo do RSC estabelecido pelo próprio CPRSC, bem como as orientações expedidas posteriormente pelos órgãos centrais da Administração Pública Federal.
55. A concessão do RSC no âmbito do IFBA foi inicialmente viabilizada em consonância com a Resolução CPRSC 1/2014, por meio da Resolução Consup/IFBA 171, de 2/10/2014. À época, o art. 15 da Resolução CPRSC 1/2014 previa que seus efeitos seriam retroativos a 1º/3/2013, ainda que o dispositivo não utilizasse de forma expressa a locução “efeitos financeiros”. Tal redação deu margem à interpretação de que a RT decorrente do RSC poderia produzir efeitos financeiros amplamente retroativos, independentemente da data do requerimento administrativo.
56. Ocorre que, em relação ao pagamento de parcelas como a tratada no caso sob exame, se consolidou no âmbito da Administração Pública Federal orientação no sentido de que a produção dos efeitos financeiros somente se iniciaria a partir do requerimento do interessado, vedadas retroações genéricas ou desvinculadas desse marco temporal, conforme Parecer

- 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, de 27/2/2019 (peça 122), e do Ofício Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 18/6/2019 (peça 123).
57. Ademais, esse cenário normativo foi substancialmente alterado em 2021, com a revogação da Resolução CPRSC 1/2014 pela Resolução CPRSC 3, de 8/6/2021, a qual promoveu significativas mudanças nas regras de concessão do RSC e, de modo particular, no regime dos efeitos financeiros. O art. 13 da Resolução CPRSC 3/2021, alterada pela Resolução CPRSC 7, de 8/3/2022, passou a dispor, de forma clara e inequívoca, que os efeitos financeiros da RT decorrente do RSC se iniciam na data de apresentação formal do requerimento do servidor, desde que atendidas nesta data as condições necessárias para a concessão.
 58. À luz desse disciplinamento, não se revela suficiente, sequer para fins de atenuação da irregularidade apontada, o argumento da Reitoria do IFBA de que só foi identificada uma única situação de desrespeito à prescrição quinquenal. Isso porque a questão central não se restringe a observância do prazo prescricional, alcançando, em perspectiva mais ampla, a verificação da legalidade da própria atribuição de efeitos financeiros retroativos em desconformidade com as orientações constantes do parecer e do ofício circular supracitados, bem como com a normatização superveniente do CPRSC, materializada na Resolução CPRSC 3/2021.
 59. Nesse sentido, a própria resposta apresentada pelo IFBA reconhece que, ao se adotar como marco inicial a entrada em vigor do ofício-circular do órgão central do SIPEC, em 18/6/2019, foram identificadas situações de desvinculação entre a data do requerimento e a data da retroatividade dos efeitos financeiros em processos cujos atos de concessão do RSC foram editados nos anos de 2020, 2021 e 2022.
 60. Portanto, é forçoso reconhecer que, após junho de 2019 não seriam devidos pagamentos retroativos da RT anteriores à data de formulação do requerimento do servidor, uma vez que o referido marco temporal corresponde à expedição do Ofício Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, fundamentado no Parecer 00001/2019/CPASP/CGU/AGU.
 61. Registre-se que, embora a Reitoria do IFBA tenha informado a adoção de providências destinadas à apuração individualizada das situações identificadas, inclusive mediante a constituição de comissão específica, tais medidas não afastam a necessidade de adoção de providências administrativas voltadas à reposição ao erário, ao menos nos casos de concessão de RSC após junho de 2019 em que se verifiquem pagamentos retroativos anteriores à data do requerimento.
 62. A respeito da necessidade de ressarcimento, registre-se que, no presente caso, não incide o Enunciado 249 da Súmula de Jurisprudência desta Corte de Contas, uma vez que a situação examinada não decorre de erro escusável de interpretação da legislação por parte da Administração, mas de inobservância de orientações normativas claras e consolidadas, consubstanciadas no Parecer 00001/2019/CPASP/CGU/AGU e no Ofício-Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME.
 63. Ressalte-se, ainda, que, conforme consignado no exame sumário desta instrução, as planilhas acostadas aos autos pelos representantes apontam para a ocorrência de pagamentos retroativos irregulares no montante aproximado de R\$ 5.300.000,00, considerados os casos classificados nos códigos de irregularidades 3 e 4 (peças 11 e 29).
 64. Por fim, ainda que se reconheça o caráter alimentar da verba e a eventual boa-fé subjetiva dos beneficiários, não se encontra presente, conforme demonstrado, o requisito essencial do erro de interpretação escusável, pressuposto indispensável à incidência da Súmula 249 desta Corte de Contas. Por esse motivo, há que se determinar ao IFBA que adote, no prazo de sessenta dias, as providências necessárias ao ressarcimento ao erário, junto aos servidores que formalizaram requerimento de concessão do RSC após junho de 2019, nos casos em que se verifique o recebimento de valores com efeitos financeiros retroativos a período anterior a esse marco temporal, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a observância do prazo prescricional aplicável.
- Cumprimento indevido de decisão judicial e não atingimento do mínimo de 25% no RSC pretendido***
65. Quanto a essas irregularidades, a Reitoria do IFBA apresentou os seguintes esclarecimentos (peça 92, p. 9-10):

Acerca do suposto descumprimento de decisão judicial proferida na ação nº 0023943 45.2018.4.01.3300, quanto ao requerimento de RSC do processo SEI nº 23278.012788/2019-61, não se identifica a suposta irregularidade narrada na Representação. A Sentença da ação judicial fixou o seguinte: “Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO, para declarar o direito subjetivo da parte autora à avaliação, pelo requerido, do cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) para fins da concessão da Retribuição por Titulação (RT), considerando-se, para tanto, o conhecimento, as habilidades e as atividades acadêmicas desenvolvidas até a data de sua aposentadoria.”

(...).

Constam também nos autos os pareceres do avaliador interno e dos avaliadores externos, que compõem a denominada Comissão Especial de avaliação para a concessão (1454733, 1469699 e 1469730). Em seguida, há o parecer da CPPD do IFBA reconhecendo a aptidão do requerimento à concessão do RSC II (1470986), após o quê foi expedida a portaria de concessão (1475684), como pode ser verificado nos autos integrais anexos. Desse modo, não se identifica o suposto descumprimento de decisão judicial, já que o servidor teve o seu requerimento de RSC avaliado para a concessão e aprovado.

Em relação ao suposto descumprimento de orientação do MEC, referente a “Não atingiu o percentual mínimo de 25% no RSC pretendido”, não foi identificada a suposta irregularidade na análise dos requerimentos de RSC dos processos SEI nº 23720.000441/2022-03 e 23460.000492/2022-35.

No processo SEI nº 23720.000441/2022-03, o parecer do avaliador externo 01 (2341535) indica 40,80 pontos no nível RSC pretendido e 81 pontos no total, levando o avaliador a definir como apto à concessão. O parecer do avaliador externo 02 (2427322) indica 42,20 pontos no nível de RSC pretendido e 82 pontos no total, definindo como apto à concessão. O parecer do avaliador interno (2404782) indica 42 pontos no nível de RSC pretendido e 82 pontos no total, também considerando apto à concessão. Após tais pareceres, há o parecer da CPPD do IFBA (2427335) indicando a aptidão à concessão, com a posterior emissão de portaria (2446858).

No processo SEI nº 23460.000492/2022-35, o parecer do avaliador externo 01 (2280643) indica 39,92 pontos no nível de RSC pretendido e 57,92 pontos no total, definindo o requerimento como apto à concessão. O parecer do avaliador externo 02 (2293403) indica 39,92 pontos no nível de RSC pretendido e 57,92 pontos no total, fixando como apto à concessão. O parecer do avaliador interno (2273411) indicou 39,92 no nível de RSC pretendido e 58 pontos no total, entendendo como apto à concessão. Em seguida, o parecer da CPPD do IFBA (2294851) indicou a aptidão à concessão, com a subsequente emissão de portaria (2316337).

Por tais razões, não foram identificadas as supostas irregularidades tratadas neste ponto quanto aos processos descritos.

66. Conforme a resposta acima transcrita, esta unidade técnica entende que as justificativas apresentadas são suficientes, não havendo, portanto, providências a serem adotadas em relação às supostas irregularidades de códigos 5 e 6, que, conforme descrito no quadro apresentado no parágrafo 33 desta instrução, dizem respeito a apenas três casos.

Desatualização do regulamento interno do IFBA por aproximadamente cinco anos

67. Embora a desatualização do regulamento interno do IFBA não tenha sido tratada pelos representantes como uma irregularidade propriamente dita, esta unidade técnica, diante das fragilidades e inconsistências identificadas, julgou pertinente enfrentar a matéria, com a formulação de proposta voltada à adoção de medidas corretivas por parte da Administração, conforme análise a seguir.
68. Como visto no tópico que tratou do regramento normativo aplicável ao RSC, os regulamentos internos dos institutos federais de ensino relativos à concessão do RSC aos docentes da Carreira de Magistério do EBTT devem observar os pressupostos, as diretrizes e os procedimentos estabelecidos pelo CPRSC, conforme previsto, atualmente, nos arts. 2º e 12 da Resolução CPRSC 3/2021.

69. No caso específico do IFBA, a ausência de aprovação de um regulamento interno, a partir da entrada em vigor da Resolução 3/2021, permitiu a continuidade da aplicação do regulamento interno editado com fundamento em norma do CPRSC já revogada – a Resolução CPRSC 1/2014, na qual há diversos dispositivos que conflitam com a norma superveniente. Isso porque a Resolução CPRSC 3/2021, em seu art. 17, assegura que as regras dos regulamentos internos então vigentes para a concessão do RSC permaneceriam válidas até a aprovação de novo regulamento pelo CPRSC e sua homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da instituição de ensino.
70. Cumpre destacar que a autorização contida no supracitado art. 17, na visão da AudPessoal, possui natureza excepcional e transitória, não podendo ser interpretada como permissão para a manutenção indefinida de regulamentos internos desatualizados ou materialmente incompatíveis com o novo marco normativo estabelecido pelo CPRSC. Tal dispositivo visou tão somente viabilizar uma transição em prazo razoável, condicionada à atuação diligente das instituições de ensino na atualização de seus normativos internos.
71. Nesse sentido, observa-se que os arts. 16 e 17 da Resolução CPRSC 3/2021 fixaram prazo expresso de noventa dias para que as instituições de ensino encaminhassem seus regulamentos internos ao CPRSC, a fim de submetê-los à análise e à homologação do órgão competente. Ainda que a norma não tenha estipulado, de modo explícito, prazo máximo para a conclusão dessa análise, a própria sistemática do regramento evidencia a expectativa de tramitação célere e tempestiva, sobretudo quando considerada a brevidade do prazo concedido às instituições de ensino para a apresentação das respectivas minutas. Essa compreensão foi corroborada pelas informações prestadas pelo próprio CPRSC em resposta à diligência desta Corte, consubstanciadas nos Despachos 1.592/2025/CGLN/GAB/SETEC/SETEC-MEC e 16/2025/CPRSC/SETEC/SETEC-MEC (peça 90, p. 5-6).
72. Na ocasião, o órgão normatizador esclareceu que, com a edição da Resolução CPRSC 4, de 19/11/2021, foram definidos critérios mínimos e procedimentos objetivos para a análise das minutas de regulamentos internos pela Comissão de Análise de Regulamentos (CAR), incluindo a fixação de prazo de quarenta e cinco dias corridos para manifestação do relator, contado do recebimento do pedido de avaliação, o que reforça a expectativa normativa de que o processo de atualização não se prolongue indefinidamente. Não obstante, o novo regulamento interno do IFBA – Resolução Consup/IFBA 189, de 7/4/2026 (peça 120) – foi aprovado apenas quase cinco anos após a entrada em vigor da Resolução CPRSC 3/2021.
73. Por oportuno, registre-se que, naquele mesmo expediente, o CPRSC reconheceu a existência de diversas instituições de ensino cujos regulamentos internos ainda não foram atualizados à luz da Resolução CPRSC 3/2021, conforme relação encaminhada a esta Corte de Contas (item não digitalizável). Tal circunstância, embora revele tratar-se de situação com contornos sistêmicos, não afasta a necessidade de enfrentamento do problema, tampouco descaracteriza a desatualização normativa verificada no âmbito do IFBA, evidenciando, ao revés, fragilidades no modelo atualmente adotado para assegurar a tempestiva conformação das normas internas às diretrizes do órgão normatizador.
74. Nesse contexto, a manutenção prolongada da aplicação de regulamentos internos desatualizados, amparada em dispositivo transitório desprovido de delimitação temporal objetiva, mostra-se incompatível com os princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da isonomia, além de comprometer a efetividade do próprio papel normatizador atribuído ao CPRSC. Na prática, a ausência de atualização tempestiva dos regulamentos internos tem permitido a perpetuação de regimes normativos distintos daquele definido pelo órgão normatizador, frustrando o objetivo da Resolução CPRSC 3/2021 de estabelecer pressupostos, diretrizes e procedimentos uniformes para a concessão do RSC.
75. Diante desse cenário, afigura-se adequada a adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento do marco normativo vigente, razão pela qual propõe-se que o Tribunal expeça outra recomendação à Setec/MEC, no sentido de avaliar a conveniência e a oportunidade de promover o aperfeiçoamento da Resolução CPRSC 3/2021, especialmente quanto ao regime transitório previsto em seu art. 17, de modo a vedar, por exemplo, a aplicação de norma do CPRSC já revogada, bem como de regulamento interno da instituição de ensino editado com base nessa norma, por um prazo superior

a 180 dias, correspondente ao dobro do prazo para que sejam encaminhadas ao CPRSC as minutas dos respectivos regulamentos internos.

76. No estágio atual do processo, considerando que a unidade jurisdicionada pôde apresentar informações e responder aos questionamentos, não se faz necessário enviar instrução preliminar ao gestor, permitindo assim antecipar a proposta de encaminhamento, conforme § 2º do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

CONCLUSÃO

77. Em face do exame dos elementos constantes dos autos, conclui-se que a presente representação, já conhecida por despacho do relator (peça 76), deve ser considerada parcialmente procedente pelo Tribunal, com a consequente revogação da medida cautelar anteriormente determinada por despacho do relator e, posteriormente, confirmada pelo Plenário do TCU, tendo em vista a não confirmação de parte das irregularidades apontadas pelos representantes, inclusive daquela que fundamentou a referida medida.
78. No que se refere à inobservância do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021, verificou-se a existência de ambiguidades interpretativas relevantes, capazes de ensejar aplicação heterogênea da norma no âmbito das instituições federais de ensino. Embora não se trate, propriamente, de irregularidade imputável ao IFBA, configura-se fragilidade normativa que recomenda o aperfeiçoamento do arcabouço normativo do instituto denominado RSC.
79. Por essa razão, sugere-se a expedição de recomendação à Setec/MEC – órgão responsável pela coordenação do CPRSC –, a fim de que avalie a conveniência e oportunidade de revisar o referido dispositivo.
80. Em relação ao apontamento relacionado ao suposto descumprimento do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021, que estabeleceu limitação temporal para consideração das atividades necessárias à concessão do RSC, esta unidade de auditoria especializada entendeu não se tratar, por si só, de irregularidade na concessão da vantagem. Isso porque o art. 17 da referida resolução admitiu, em caráter transitório, a aplicação dos regulamentos internos então vigentes, editados sob a égide da Resolução CPRSC 1/2014, enquanto não aprovado novo regulamento da instituição de ensino.
81. Quanto aos pagamentos retroativos indevidos da RT decorrente da concessão do RSC, restou caracterizada irregularidade, consubstanciada na concessão de efeitos financeiros anteriores à data do requerimento, em desconformidade com o entendimento consolidado a partir de junho de 2019. Ademais, concluiu-se pela não incidência da Súmula 249 do TCU, haja vista a ausência do pressuposto do erro de interpretação escusável.
82. Por conseguinte, impõe-se a expedição de determinação ao IFBA para que adote as providências necessárias à recomposição do erário, junto aos servidores que receberam indevidamente valores retroativos da RT, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a observância do prazo prescricional aplicável.
83. No tocante ao cumprimento indevido de decisão judicial e ao não atingimento do percentual mínimo de 25% no RSC pretendido, as justificativas apresentadas pelo IFBA mostraram-se suficientes para afastar as irregularidades informadas pelos representantes, não se identificando a necessidade de adoção de providências por esta Corte de Contas em relação aos casos analisados.
84. Por sua vez, quanto à desatualização do regulamento interno do IFBA sobre o RSC, verificada por período prolongado, constatou-se a existência de disfuncionalidade no regime transitório previsto na Resolução CPRSC 3/2021, apta a permitir a aplicação de normativos superados por lapso temporal excessivo. Diante disso, entende-se pertinente a expedição de recomendação ao CPRSC, no sentido de avaliar a conveniência e a oportunidade de promover o aperfeiçoamento do art. 17 da referida resolução, com vistas a restringir temporalmente a vigência de regulamentos internos não atualizados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta para que o Tribunal:
- considere parcialmente procedente a presente representação, já conhecida por meio de despacho do relator (peça 76), ficando, por consequência, revogada a medida cautelar anteriormente deferida;
 - determine, com fundamento nos artigos 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e 250, inciso II, do Regimento do TCU, ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia que, no prazo de sessenta dias, adote as providências necessárias ao ressarcimento ao erário, junto aos docentes



- que formalizaram requerimento de concessão de RSC após junho de 2019, nos casos em que se verifique o recebimento de valores com efeitos financeiros retroativos a período anterior a esse marco temporal, em face da inobservância do Parecer 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, do Ofício-Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME e do art. 13 da Resolução CPRSC 3/2021, alterada pela Resolução CPRSC 7/2022, assegurados o contraditório, a ampla defesa e a observância do prazo prescricional aplicável;
- c) informe ao Tribunal de forma circunstanciada, no prazo de trinta dias, o resultado das apurações a que refere o item precedente;
 - d) recomende, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que, com base nas suas competências normativas, avaliem a conveniência e oportunidade de promover modificações:
 - d.1) na redação do § 2º do art. 2º da Resolução CPRSC 3/2021, de modo a sanar ambiguidades interpretativas quanto à obrigatoriedade de consideração das atividades de docência e de orientação na análise dos pedidos de RSC pelas instituições federais de ensino;
 - d.2) no regime transitório previsto no art. 17 da Resolução CPRSC 3/2021, a fim de obstar que a aplicação de norma do CPRSC já revogada, bem como de regulamento interno de instituição federal de ensino editado com fundamento nessa norma, ultrapasse prazo razoável, assim considerado o prazo máximo de 180 dias, correspondente ao dobro daquele fixado para o encaminhamento ao CPRSC das minutas dos respectivos regulamentos internos; e
 - e) determine à AudPessoal que monitore o cumprimento da determinação acima, nos termos do art. 243 do Regimento Interno do TCU.

É o Relatório.

VOTO

Em exame, representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) relativamente a concessão e pagamento da Retribuição por Titulação (RT), decorrentes da aplicação da regra de equivalência da titulação acadêmica com o Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC) de que trata os arts. 18 e 19 da Lei 12.772/2012.

2. Segundo os representantes, entre 2020 e 2024, cerca de 250 docentes do IFBA teriam recebido a RT indevidamente, por irregularidades nos respectivos processos de concessão do RSC. O montante envolvido, considerando os pagamentos retroativos, foi estimado em mais de R\$ 50 milhões.
3. A representação foi conhecida pelo então relator, ministro Aroldo Cedraz, que, acolhendo proposta da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), adotou medida cautelar para determinar ao IFBA que se abstinhasse de conceder novos RSC até a decisão de mérito²⁵. A medida foi posteriormente referendada pelo Plenário por meio do Acórdão 2444/2025-Plenário²⁶.
4. Em cumprimento a essas determinações, sobrevieram aos autos manifestações do IFBA, do Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC), vinculado à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), bem como novos elementos trazidos por um dos representantes. Posteriormente, a Reitora do IFBA informou a aprovação do novo regulamento interno para concessão do RSC, Resolução Consup/IFBA 189, de 7/4/2026, requerendo a revogação da cautelar.
5. A AudPessoal²⁷ examinou as irregularidades apontadas e propôs: a) revogar a medida cautelar; b) determinar ao IFBA a adoção de providências para ressarcimento ao erário nos

²⁵ Peça 76.

²⁶ Peça 83.

²⁷ Peças 125, 126 e 127.



casos de pagamentos retroativos indevidos da RT; e c) recomendar à Setec/MEC o aperfeiçoamento de seu normativo.

II

6. O RSC foi instituído pela Lei 12.772/2012 e resultou em aumento dos valores pagos a título de Retribuição por Titulação (RT) aos professores do quadro das Instituições de Ensino, nos seguintes termos:

“Art. 18. No caso dos ocupantes de cargos da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, para fins de percepção da RT, será considerada a equivalência da titulação exigida com o Reconhecimento de Saberes e Competências - RSC.

§ 1º O RSC de que trata o caput poderá ser concedido pela respectiva IFE de lotação do servidor em 3 (três) níveis:

I - RSC-I;

II - RSC-II; e

III - RSC-III.

§ 2º A equivalência do RSC com a titulação acadêmica, exclusivamente para fins de percepção da RT, ocorrerá da seguinte forma:

I - diploma de graduação somado ao RSC-I equivalerá à titulação de especialização;

II - certificado de pós-graduação lato sensu somado ao RSC-II equivalerá a mestrado; e

III - titulação de mestre somada ao RSC-III equivalerá a doutorado.”

7. A Portaria MEC 491, de 10/6/2013, instituiu o Conselho Permanente para Reconhecimento de Saberes e Competências (CPRSC), cuja coordenação é de responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC). Dispõe o normativo que:

“Art. 2º O Conselho Permanente terá as seguintes competências:

I - estabelecer as diretrizes e procedimentos para a concessão do Reconhecimento de Saberes e Competências aos docentes da Carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico;”

8. Com base nessa competência, o CPRSC editou a Resolução 1, de 20/2/2014, na qual consta:

“Art. 2º. (...)

§ 2º. A avaliação dos critérios que serão adotados pelas Instituições Federais de Ensino (IFE) para contemplar as diretrizes propostas na alínea “c” do Inciso I e na alínea “a” do inciso II do art. 11, desta Resolução, deverá ser baseada nas atividades de docência e de orientações, e esses critérios deverão ser avaliados, obrigatoriamente, em todos os níveis.” (Não grifado no original)

9. Então, para viabilizar a concessão do RSC no âmbito do IFBA, foi editada a Resolução Consup/IFBA 171, de 2/10/2014. Essa norma não trouxe de forma expressa o critério do art. 2º, § 2º, supramencionado.
10. Por fim, o CPRSC editou a Resolução 3, de 8/6/2021, que revogou a Resolução 1/2014, mas manteve em seu texto o dispositivo acima, também no seu art. 2º, § 2º.

III

11. No presente processo, os representantes, servidores do IFBA, alegam a ocorrência de irregularidades na concessão do RSC pelo Instituto, que estaria extrapolando os normativos de referência nos processos individualizados que resultaram no aumento dos valores pagos a título de RT. As alegadas irregularidades são analisadas a seguir.

III.1

Inobservância do § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021

12. Os representantes sustentam que, em 201 casos, o IFBA teria deixado de exigir a comprovação das atividades de docência²⁸ e de orientação²⁹, as quais, a seu ver, constituiriam requisitos obrigatórios em todos os níveis de RSC.

²⁸ Atuação nos diversos níveis e modalidades de educação (art. 11, I, ‘c’, relativo ao RSC-I).

13. Como exemplo, o IFBA concedeu o RSC-III (referente à RT de doutorado) a professor do seu quadro supostamente sem comprovação das atividades de docência e orientação exigidas pelo § 2º do art. 2º das Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021³⁰.
14. O CPRSC, do MEC, posicionou-se inicialmente no sentido de que as atividades de docência e de orientação deveriam ser obrigatoriamente consideradas nas avaliações para concessão do RSC em todos os níveis, embora deveriam ser levadas em conta de forma integrada, e não isoladamente.
15. O IFBA, por sua vez, sustentou que: a) a obrigatoriedade recairia sobre o CPRSC no momento da homologação dos regulamentos internos, e não sobre a comissão avaliadora no exame de cada requerimento individual; b) a manifestação do CPRSC, ao preconizar a avaliação integrada – e não isolada – das atividades, corroboraria esse entendimento; c) caso a intenção do normatizador fosse exigir pontuação mínima específica nesses itens, teria feito de modo expresse; e d) a redação do dispositivo é ambígua, comportando múltiplas interpretações.
16. A AudPessoal reconheceu a existência de ambiguidade relevante na redação do § 2º do art. 2º. Em uma leitura literal, o dispositivo sugere que as atividades de docência e de orientação devem, obrigatoriamente, integrar o juízo de mérito em todos os processos de concessão do RSC, independentemente do nível pretendido. Contudo, essa interpretação não é inequívoca, sendo plausível o argumento de que a obrigatoriedade se dirige ao momento da elaboração dos regulamentos internos e à sua posterior homologação pelo CPRSC, e não à pontuação em cada um dos itens no processo individualizado de concessão.
17. Essa ambiguidade, contudo, foi esclarecida pela manifestação superveniente da Coordenação-Geral de Legislação e Normas da Educação Profissional e Tecnológica do MEC, órgão competente para a interpretação das normas do CPRSC, que assim se pronunciou³¹:
 “(...) nenhuma das duas resoluções [CPRSC nº 1/2014 e nº 3/2021] impõe a obrigatoriedade de pontuação em todos os itens, mas sim o cumprimento dos percentuais mínimos globais e por nível, o que autoriza, em tese, que o docente deixe de pontuar em determinados itens específicos, desde que atendidos os critérios de pontuação definidos no regulamento institucional aplicável.”
18. Tal orientação interpretativa, emanada do próprio órgão normatizador, relativiza a obrigatoriedade que se depreende da literalidade do dispositivo e, por conseguinte, mitiga o alcance da leitura estrita que fundamentou a concessão da cautelar.
19. Não se pode, todavia, ignorar que a necessidade de tal esclarecimento, por si só, evidencia a existência de desalinhamento entre a redação normativa e a interpretação que dela faz o CPRSC, circunstância que compromete a segurança jurídica e a aplicação uniforme da norma pelas diversas instituições federais de ensino.
20. Nesse contexto, e com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno, acompanho a unidade técnica no sentido de que não se trata de irregularidade imputável ao IFBA, mas de fragilidade normativa que fundamenta a expedição de recomendação à Setec/MEC para que aperfeiçoe a redação do § 2º do art. 2º da Resolução CPRSC 3/2021.
21. A não confirmação dessa irregularidade impõe a revogação da medida cautelar anteriormente concedida, por cessação de seu pressuposto fático-jurídico.

III.2

Descumprimento do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021

22. Alegam os representantes que, em 55 casos, verificou-se o descumprimento da exigência de que as atividades consideradas para obtenção do RSC deveriam ter sido realizadas em, no máximo, cinco anos antes do ingresso do docente na carreira, nos termos do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021.

²⁹ Orientação do corpo discente em atividades de ensino, extensão, pesquisa ou inovação (art. 11, II, 'a', relativo ao RSC-II).

³⁰ Peça 72, p. 3, 6 e 8.

³¹ Peça 111, p. 6.



23. A AudPessoal concluiu que o apontamento, por si só, não configura irregularidade na concessão da vantagem, em razão da regra de transição prevista no art. 17 da mesma Resolução:
- “Art. 17 Ficam mantidas as regras dos regulamentos atualmente vigentes, para a concessão do RSC, até que sobrevenha a aprovação do regulamento interno pelo CPRSC e homologação pelo Conselho Superior ou instância equivalente da IFE.”
24. De fato, esse dispositivo estabeleceu, em caráter excepcional e transitório, a ultratividade dos regulamentos internos editados sob a égide da Resolução CPRSC 1/2014, a qual não estabelecia restrição temporal para a consideração das atividades.
25. Não obstante, observou-se no caso do IFBA a manutenção prolongada da sistemática anterior estabelecida pela Resolução CPRSC 1/2014 e pela Resolução Consup/IFBA 171, de 2/10/2014, que só veio a ser revogada recentemente pela Resolução Consup/IFBA 189, de 7/4/2026.
26. Esse cenário resultou na inaplicabilidade do art. 7º da Resolução CPRSC 3/2021 nos quase cinco anos decorridos entre esse normativo e a Resolução Consup/IFBA 189/2026, situação que, embora formalmente amparada pelo art. 17, revela inefetividade do regime transitório instituído pelo CPRSC.
27. A esse respeito, os arts. 16 e 17 da Resolução CPRSC 3/2021 fixaram prazo de 90 dias para que as IFEs encaminhassem ao CPRSC as minutas de seus novos regulamentos internos. Contudo, repisa-se, o IFBA somente aprovou seu novo regulamento em abril de 2026, quase cinco anos após a entrada em vigor da Resolução CPRSC 3/2021, período durante o qual permaneceu aplicando norma interna editada sob a égide da Resolução CPRSC 1/2014, já revogada, em descompasso com o novo marco normativo.
28. O citado art. 17 tem natureza excepcional e transitória, e não poderia ser interpretado como autorização para a manutenção indefinida de regulamentos desatualizados, sob pena de esvaziar a eficácia normativa da Resolução CPRSC 3/2021, permitindo que cada IFE permanecesse, a seu critério, submetida a regime normativo distinto e superado.
29. A lacuna verificada transcende o caso concreto do IFBA. O próprio CPRSC reconheceu, em resposta a diligência desta Corte, a existência de diversas instituições de ensino cujos regulamentos internos ainda não foram atualizados³². Trata-se, portanto, de fragilidade sistêmica, que compromete a uniformidade, a isonomia e a segurança jurídica na concessão do RSC no âmbito das instituições federais de ensino.
30. Conforme observou a AudPessoal, a Comissão de Análise de Regulamentos (CAR), instituída pela Resolução CPRSC 4/2021, teve prazo de 45 dias para manifestação do relator, o que reforça a expectativa normativa de tramitação célere. Contudo, a inexistência de prazo máximo para a conclusão da análise das minutas de regulamentos pelo CPRSC e para a sua homologação pelo Conselho Superior da IFE tem permitido que o processo de atualização se prolongue indefinidamente.
31. Diante desse quadro, considero pertinente expedir recomendação à Setec/MEC para que avalie o aperfeiçoamento do art. 17 da Resolução CPRSC 3/2021 de modo a obstar a aplicação de norma do CPRSC já revogada, bem como de regulamento interno nela baseado.
32. Tal medida mostra-se razoável, respeita as particularidades administrativas de cada IFE e tem o potencial de induzir conduta normativa mais célere e uniforme no âmbito do CPRSC e das instituições de ensino.

III.3

Pagamentos retroativos indevidos da RT

33. Os representantes apontaram 141 ocorrências de pagamentos retroativos da RT a período anterior à data do requerimento administrativo de concessão do RSC, em suposta inobservância

³² Peça 90, p. 6.



- do Parecer 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, do Ofício-Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME e da Resolução CPRSC 3/2021.
34. Sobre a matéria, é preciso inicialmente considerar a evolução do regime normativo aplicável:
- a Resolução CPRSC 1/2014 previa, em seu art. 15, efeitos retroativos a 1/3/2013, sem qualificar expressamente tais efeitos como “financeiros”, o que deu margem a interpretação de ampla retroatividade;
 - em 27/2/2019, foi emitido o Parecer 00001/2019/CPASP/CGU/AGU, consolidando entendimento no âmbito da administração pública federal de que os efeitos financeiros se iniciariam a partir da data do requerimento do interessado;
 - em 18/6/2019, foi expedido o Ofício-Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME33, que materializou essa orientação no âmbito do SIPEC;
 - em 8/6/2021, a Resolução CPRSC 3/2021 estabeleceu, em seu art. 13, que os efeitos financeiros da RT decorrente do RSC se iniciam na data de publicação da concessão; e
 - em 8/3/2022, a Resolução CPRSC 7/2022 alterou o art. 13 para dispor, com mais precisão, que os efeitos financeiros se iniciam na data de apresentação formal do requerimento, desde que atendidas as condições necessárias naquele momento.
35. O citado Ofício-Circular SEI 2/2019/CGCARASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, 18/6/2019, estabeleceu que:
- “1. Com o objetivo de informar entendimento no âmbito desta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), especificamente acerca da comprovação de titulação para fins de recebimento de Incentivo à Qualificação ou Retribuição por Titulação (...)
3. Nesse sentido, este órgão central do SIPEC passa a adotar os seguintes entendimentos acerca de pagamento de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação:
- c) o termo inicial de pagamento das gratificações por titulação se dará a partir da data de apresentação do respectivo requerimento (...)”
36. O IFBA, em sua defesa, informou ter identificado situações de desvinculação entre a data do requerimento e a data da retroatividade dos efeitos financeiros em processos cujos atos de concessão do RSC foram editados nos anos de 2020, 2021 e 2022, e noticiou a constituição de comissão para apuração individualizada. Em complemento, encaminhou planilha de apuração noticiando as possíveis irregularidades nos casos apurados quanto à retroatividade dos efeitos do RSC em ofensa à orientação do SIPEC³⁴.
37. A AudPessoal opinou pela necessidade de se promover a reposição ao erário nos casos de concessão do RSC após junho de 2019 em que se verifiquem pagamentos retroativos anteriores à data do requerimento.
38. Em nova manifestação³⁵, o IFBA alegou que cabe, nesses casos, a aplicação da Súmula 249 deste Tribunal para afastar o ressarcimento, em função de ter havido erro escusável de interpretação da legislação, além do recebimento de boa-fé pelos servidores e do caráter alimentar das parcelas.
39. De fato, as Resoluções CPRSC 1/2014 e 3/2021, que trataram especificamente do RSC, não estabeleceram expressamente a data do requerimento administrativo como marco inicial dos efeitos financeiros, o que só foi feito com a superveniência da Resolução CPRSC 7/2022. Com base nesse novo normativo, a Comissão Permanente de Pessoal Docente do IFBA passou a observar, em 2022, o marco da data do requerimento.

³³ Peça 123.

³⁴ Peça 93.

³⁵ Peça 128.



40. Novamente, a fragilidade normativa, também demonstrada nos itens precedentes, é apta a sustentar a ocorrência do erro escusável do Instituto na interpretação da legislação. Cabe ainda reconhecer o caráter alimentar das verbas e a boa-fé subjetiva dos beneficiários, que receberam os valores de acordo com atos administrativos formalmente válidos.
41. Portanto restam atendidos os requisitos para a aplicação da Súmula 249 do TCU, cabendo a dispensa do ressarcimento nos casos levantados.

III.4

Cumprimento indevido de decisão judicial e não atingimento do percentual mínimo de 25%

42. Quanto aos dois pontos remanescentes, considero as justificativas apresentadas pelo IFBA suficientes para afastar a ocorrência das irregularidades.
43. No caso do cumprimento de decisão judicial, o IFBA demonstrou que a sentença proferida na ação nº 0023943-45.2018.4.01.3300 determinou a avaliação do cumprimento dos requisitos, e que o processo administrativo correspondente tramitou regularmente, com pareceres dos avaliadores e da CPPD, resultando na concessão do RSC.
44. No caso do percentual mínimo de 25%, os dois processos indicados (SEI nº 23720.000441/2022-03 e 23460.000492/2022-35) foram analisados com pontuação superior ao mínimo exigido pelos avaliadores.

Ante o exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2066/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.371/2025-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessado: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (10.764.307/0001-12).
4. Órgãos: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação acerca de possíveis irregularidades no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) na concessão e pagamento da Retribuição por Titulação (RT), decorrentes da aplicação da regra de equivalência da titulação acadêmica com o Reconhecimento de Saberes e Competências (RSC).

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

- 9.1. considerar a representação parcialmente procedente;
- 9.2. revogar a medida cautelar referendada pelo Acórdão 2444/2025-Plenário;
- 9.3. recomendar, com base nos arts. 11 da Resolução 315/2020 e 250, III, do Regimento Interno, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) que, com base nas suas competências normativas, avalie a conveniência e a oportunidade de rever e aperfeiçoar a redação dos arts. 2º, § 2º, e 17 da Resolução CPRSC 3/2021;
- 9.4. determinar à AudPessoal que monitore o cumprimento do item 9.3, nos termos do art. 243 do Regimento Interno; e
- 9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) ao Instituto Federal de



Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia e ao Ministério da Educação, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2066-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 018.941/2022-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

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

Representação legal: Karine Rodrigues Mattos Bessa (18120/OAB-CE), representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. PROGRAMA DE EXPANSÃO DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DIRETA. DETERMINAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES EM PROCESSO APARTADO DE REPRESENTAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em face do acórdão 2906/2025-Plenário³⁶, que assim decidiu (grifos acrescidos):

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **Solicitação do Congresso Nacional** formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados relativamente à Proposta de Fiscalização e Controle 52/2021, **que trata de possíveis irregularidades na formulação, execução e fiscalização do contrato celebrado entre o Banco do Nordeste do**

³⁶ Peça 187.

Brasil S.A. e o Instituto Nordeste Cidadania, bem como da contratação da empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda.,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. conhecer da solicitação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. determinar ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que, imediatamente, promova procedimento licitatório com vistas a contratar entidades executoras responsáveis pela operacionalização do Programa Crediamigo, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, em substituição à contratação direta da empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda., informando ao TCU o cronograma das etapas do certame e do processo de transição;

9.3. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, a monitorar a determinação contida no item 9.2 acima, a partir de processo autônomo;

9.4. determinar, com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e nos arts. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, a autuação de processo apartado, na forma de representação, para apurar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nas decisões que conduziram à contratação direta da empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda., considerando o conjunto de irregularidades conexas evidenciadas nos presentes autos, notadamente:

9.4.1. a adoção de contratação direta sem atendimento aos requisitos dos arts. 28 a 32 da Lei 13.303/2016, especialmente quanto à obrigatoriedade de motivação robusta e circunstanciada para afastamento da licitação, em afronta aos princípios da legalidade, motivação e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

9.4.2. a utilização contraditória e tecnicamente inconsistente de estudos internos, com abandono de análises que apontavam a viabilidade da licitação, em possível descumprimento dos deveres de planejamento, motivação e boa administração (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 30 e 31 da Lei 13.303/2016);

9.4.3. a escolha de entidade desprovida de experiência prévia e capacidade técnica adequada para a execução das atividades essenciais ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, em desacordo com o art. 31 da Lei 13.303/2016 e com os princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa;

9.4.4. a adoção de modelo operacional manifestamente oneroso ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., com aumento significativo de custos sem justificativa técnica idônea, em potencial violação aos princípios da economicidade, efetividade e vantajosidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 30 e 31 da Lei 13.303/2016);

9.4.5. os indícios de favorecimento e de conflito de interesses decorrentes da vinculação societária e organizacional tanto do Instituto Nordeste Cidadania quanto da empresa Camed ao quadro funcional do próprio Banco do Nordeste do Brasil S.A., em afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade e segregação de funções (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 4º e 9º da Lei 13.303/2016).

9.5. no âmbito do processo apartado a que se refere o subitem 9.4, a unidade técnica deverá promover o chamamento em audiência dos agentes públicos envolvidos, estabelecendo a necessária correlação entre cada conduta e a base normativa supostamente infringida, nos termos do art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.

9.6. informar o teor desta decisão ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.”

2. A peça recursal volta-se especificamente contra a determinação contida no item 9.4 do julgado, que ordenou a autuação de processo apartado de representação para apurar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos na contratação direta da empresa Camed.



3. Em síntese, o recorrente aponta que a decisão recorrida padece das seguintes omissões³⁷:
- 3.1. quanto à ausência de determinação anterior desta Corte de Contas para a realização de licitação relativamente à operação do programa de microcrédito do BNB: o recorrente sustenta que o acórdão embargado representou a primeira oportunidade na qual este Tribunal fixou, a obrigatoriedade de licitação *stricto sensu* para a operacionalização de seus programas de microcrédito. Até então, o modelo de parcerias com OSCIPs (como o histórico ajuste firmado com o Inec) era a tônica da operação e nunca sofrera objeção por esta Corte, gerando uma situação de legítima confiança e boa-fé da administração. O novo entendimento jurisprudencial que impôs o certame licitatório só teria se consolidado com o recente acórdão 2388/2025-Plenário (proferido em 15/10/2025), ao passo que a contratação da Camed ocorreu em junho de 2022 (mais de três anos antes). Desse modo, o BNB argumenta que a aplicação retroativa de nova interpretação jurídica para sancionar atos pretéritos viola o princípio da segurança jurídica e o artigo 24 da LINDB, o qual proíbe expressamente que mudanças de orientação geral invalidem situações plenamente constituídas no passado.
- 3.2. quanto à ausência, neste caso, dos requisitos para instauração de procedimento de representação para apuração de responsabilidade. Ausência de indícios de dolo ou culpa grave na eleição do modelo de contratação: a defesa destaca que, de acordo com o artigo 28 da LINDB e a jurisprudência consolidada deste Tribunal, a responsabilização pessoal de agentes públicos é subjetiva e exige a presença de indícios de dolo ou erro grosseiro (culpa grave). No caso concreto, o acórdão embargado teria se limitado a apontar a gravidade dos vícios de forma genérica, sem explicitar indícios mínimos de conduta dolosa ou culpa grave aptos a justificar a instauração de processo de responsabilização. O BNB busca demonstrar que suas decisões de gestão se apoiaram em pareceres jurídicos, estudos técnicos, avaliações internas de risco (conforme a Lei 13.303/2016) e em ampla interlocução interinstitucional com a CGU, a AGU e o Ministério da Fazenda. Ademais, a participação de colaboradores do banco em conselhos ou diretoria da Camed seria autorizada pela Lei 9.790/1999 e não configura, por si só, conflito de interesses, visto que esses profissionais não participavam da estrutura de decisão do Banco.
- 3.3. quanto à aplicação do art. 10 do CPC, que veda a adoção de decisão surpresa: o banco argumenta que o principal fundamento da decisão condenatória – a tese de que a licitação *stricto sensu* seria a única modalidade admitida para contratar o operador do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – nunca fora debatido ou problematizado na instrução processual. As manifestações do banco e os próprios pareceres das unidades instrutivas da Corte admitiam a regularidade de outros arranjos, como Termos de Parceria e Concursos de Projetos, sugerindo somente a expedição de um Plano de Ação. A tese de obrigatoriedade absoluta da licitação e a consequente representação sancionatória foram inauguradas apenas no voto vencedor do ministro revisor. Trata-se, portanto, de uma decisão surpresa, vedada pelo art. 10 do Código de Processo Civil (aplicável subsidiariamente aos processos deste Tribunal pelo art. 298 do Regimento Interno), o que enseja a nulidade da determinação por violar o contraditório e a ampla defesa.
- 3.4. quanto à inobservância das Consequências Práticas e das Dificuldades do Gestor (arts. 20 a 22 da LINDB): o acórdão teria desconsiderado as consequências práticas do julgado e a complexidade do programa Crediamigo, caracterizado como a maior iniciativa de microcrédito produtivo e orientado urbano da América do Sul. O programa tem expressiva relevância socioeconômica, operacionalizando bilhões de reais, gerando centenas de milhares de empregos e atendendo continuamente mais de 2 milhões de clientes vulneráveis. As decisões do BNB visaram unicamente evitar a descontinuidade abrupta dessa política pública essencial e garantir sua estabilidade operacional. Ao exigir licitação imediata e instaurar representação sem oferecer prazo razoável ou ponderar os obstáculos de transição logística e tecnológica enfrentados pela instituição, a decisão violou o dever de proporcionalidade e as regras de transição estabelecidas nos arts. 20, 21 e 22 da LINDB.

³⁷ Peça 206.



4. Assim, requer o embargante que sejam conhecidos e acolhidos os presentes embargos de declaração, a fim de que sejam sanadas as omissões apontadas, suprimindo-se da decisão combatida a determinação de instauração de procedimento de representação voltado à apuração de responsabilidade de agentes públicos do BNB.

É o relatório.

VOTO

Em exame, embargos de declaração opostos pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) contra o acórdão 2906/2025-Plenário, por meio do qual este Tribunal determinou a realização imediata de procedimento licitatório para contratar entidades executoras responsáveis pela operacionalização do Programa Crediamigo, no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo (PNMPO). No que interessa ao embargante, a deliberação determinou a autuação de processo apartado, na forma de representação, para apurar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nas decisões que conduziram à contratação direta da empresa Camed Microcrédito e Serviços Ltda.³⁸.

2. Nesta oportunidade, o BNB alega que o acórdão estaria eivado de omissões quanto: (a) à ausência de determinação anterior do TCU exigindo licitação *stricto sensu* para a contratação do operador do PNMPO; (b) à ausência de indícios de dolo ou culpa grave dos agentes envolvidos; (c) à vedação à decisão surpresa, prevista no art. 10 do Código de Processo Civil; e (d) à necessidade de considerar as consequências práticas da decisão e as dificuldades reais de execução da política pública, nos termos dos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

3. Ratifico o despacho de conhecimento do recurso³⁹, satisfeitos os requisitos atinentes à espécie.

4. Feita essa breve introdução, verifico que nenhum dos argumentos apresentados pelo BNB configura omissão, contradição ou obscuridade intrínsecas à decisão embargada, pelos fundamentos que passo a expor.

5. Acerca da alegada omissão sobre a ausência de determinação prévia desta Corte exigindo a realização de processo licitatório *stricto sensu*, a deliberação embargada contém análise detalhada acerca do regime jurídico aplicável à contratação do operador do PNMPO e das razões pelas quais a contratação direta da Camed foi tida como em desconformidade com o arcabouço legal.

6. Em especial, foi elencado um conjunto específico de achados que motivaram a instauração do processo apartado de representação, entre os quais: a adoção de contratação direta sem atendimento aos requisitos dos arts. 28 a 32 da Lei 13.303/2016, a utilização contraditória de estudos internos, a escolha de entidade desprovida de experiência e capacidade técnica adequada, a adoção de modelo manifestamente oneroso e os indícios de favorecimento e conflito de interesses. Portanto, o acórdão não silenciou sobre a matéria.

7. No entanto, reconheço que a determinação para apuração das supostas irregularidades cometidas por agentes públicos do BNB foi motivada, em grande parte, pelo que restou decidido no acórdão 2388/2025-Plenário⁴⁰, no âmbito de consulta⁴¹ formulada pelo ministro de Estado da Fazenda.

8. Naquela oportunidade, esta Corte respondeu ao consulente que a manutenção de ajustes vigentes ou a celebração de contratações diretas relativas à operacionalização do PNMPO, em suas vertentes rural e urbana, sem a devida motivação, sem o enquadramento nos requisitos de excepcionalidade previstos na Lei 13.303/2016 e sem a realização de processo competitivo isonômico, impessoal e transparente, configurava afronta ao disposto no art. 28, § 3º, I, da referida lei, bem como aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública. Sendo assim, considerou

³⁸ Item 9.4 do acórdão embargado.

³⁹ Peça 227.

⁴⁰ Alterou o acórdão 2024/2025-Plenário em sede de embargos de declaração.

⁴¹ TC 014.138/2025-5.



indispensável a adoção de providências voltadas à adequação das contratações em vigor e futuras às diretrizes fixadas, com a maior brevidade possível.

9. Ainda que esta Corte estivesse tratando a matéria desde 2022, com a instauração deste processo e realização de inspeção ainda em 2023, o acórdão 2388/2025-Plenário é posterior aos atos de gestão referentes à contratação da Camed. Todavia, trata-se de questão cuja análise desborda dos limites dos embargos de declaração e será examinada durante a efetiva apuração das irregularidades inicialmente apontadas.

10. O embargante fundamenta a omissão em questão invocando outro precedente⁴², no qual este Tribunal acolheu as razões de justificativa dos responsáveis por supostos atos de gestão ilegítimos, antieconômicos e possíveis infrações a normas legais ou regulamentares nos financiamentos e operações de apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) aos grupos privados controladores da operadora de telefonia Oi S.A.

11. A ausência de pronunciamento acerca do referido precedente não configura omissão. Ainda que se aventasse contradição, também descabida, conforme a jurisprudência desta Corte, deveria estar contida nos termos da própria decisão recorrida. Não se acolhem embargos por eventual contradição entre o acórdão embargado e o ordenamento jurídico, a doutrina, a jurisprudência ou mesmo outras deliberações deste ou de outros tribunais.

12. Em suma, o fato de o embargante discordar da medida impugnada – por considerar que a orientação jurisprudencial seria inovadora e não poderia retroagir para fins de responsabilização –, além de constituir alegação que extrapola os limites dos embargos de declaração, representa inconformismo com o mérito da deliberação.

13. No que se refere à suposta omissão quanto ao art. 10 do CPC (vedação à decisão surpresa), observo que aquilo que o BNB qualifica como “omissão” é, a rigor, a ausência de declaração expressa de nulidade da própria decisão por vício procedimental.

14. Tal alegação não identifica lacuna, contradição nem obscuridade no texto do conjunto decisório, mas questiona a regularidade do procedimento anterior a deliberação. O relatório que compõe a deliberação embargada registra que o processo tramita desde 2022, tendo sido tomadas medidas saneadoras, a exemplo de oitiva do BNB, além da apresentação de esclarecimentos complementares e amplo exame das justificativas apresentadas pelo Banco ao longo de toda a instrução. Isso afasta o argumento de que a parte não teve oportunidade de se manifestar sobre os fatos e os achados deste Tribunal.

15. O argumento de omissão quanto à ausência de indícios de dolo ou culpa grave também não encontra amparo na via eleita. Importa assinalar que o item 9.4 do acórdão embargado não condenou nenhum agente individualmente nem lhe imputou responsabilidade pessoal: determinou, tão somente, a abertura de processo apartado para apuração, ação legítima e inerente ao exercício do controle externo.

16. A identificação concreta de dolo ou culpa grave – com as consequências daí decorrentes – poderá ocorrer justamente no âmbito do processo de representação, com plena observância do contraditório e da ampla defesa, em caso de imputação de responsabilidade subjetiva a agentes. A discordância do embargante quanto à suficiência dos elementos de convicção para motivar a instauração da representação, iniciativa de fundo constitucional (art. 71, IV, da Constituição Federal), não está sujeita a apelação da entidade auditada, muito menos pela via dos embargos de declaração.

17. A jurisprudência desta Corte, a propósito, preceitua que não cabe recurso de decisão que determina a autuação de processo apartado para apuração de responsabilidade, uma vez que esse tipo de deliberação não faz juízo de mérito nem gera sucumbência⁴³.

⁴² Acórdão 2895/2025-Plenário (TC 022.543/2017-1).

⁴³ Acórdão 32/2019-Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro.



18. Assim, também não merece prosperar a alegada omissão relativa aos arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁴⁴, sobretudo à luz do dispositivo recorrido: a determinação para a abertura de processo apartado para apuração.

19. A motivação para a medida imposta está baseada em achados descritos na deliberação recorrida, as quais exigem a devida apuração, a fim de atender o dever legal de agir desta Corte, de modo que está atendido o art. 20 da LINDB. O art. 21 da mesma lei trata de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, não guardando relação direta com o dispositivo recorrido. Por fim, esclareço que na etapa mandatória de apuração, em que será aberto o contraditório em favor de eventuais responsáveis, as ponderações dispostas no art. 22 da LINDB serão levadas em consideração, momento em que serão avaliadas a higidez e a razoabilidade das condutas.

20. Os argumentos apresentados pelo BNB constituem tentativa de rediscutir o mérito da determinação de instauração de representação, impugnando as premissas jurídicas e a ponderação valorativa adotadas pelo Colegiado. Contudo, tal finalidade é incabível na via recursal eleita, destinada exclusivamente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada, excepcionalmente modificando-a.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2067/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.941/2022-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (em Solicitação do Congresso Nacional).
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Karine Rodrigues Mattos Bessa (18120/OAB-CE), representando Banco do Nordeste do Brasil S.A.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de Solicitação do Congresso Nacional, nesta etapa versando sobre embargos de declaração opostos pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. contra o acórdão 2906/2025-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 e rejeitar os presentes embargos de declaração, mantendo-se inalterada a deliberação embargada; e

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao embargante, informando-lhe que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

⁴⁴ Decreto-lei 4.657/1942.



12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2067-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC 039.680/2019-3.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.).

Responsáveis: Osiris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackrad (CPF 184.832.249-68), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00) e Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – CNPJ 61.522.512/0001-02 – e Construtora Queiroz Galvão S.A. – atualmente Alya Construtora S.A. – CNPJ 33.412.792/0001-60).

Representação legal: Ulisses Trindade de Faria (OAB/GO 28.716) representando Giuliano Martins Dora, e Alexandre Aroeira Salles (OAB/DF 28.108) e outros, representando as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSTAURAÇÃO DETERMINADA PELOS SUBITENS 9.2 DO ACÓRDÃO 2.885/2018-TCU-PLENÁRIO E 9.1. DO ACÓRDÃO 2.036/2019-TCU-PLENÁRIO. OBRAS DO LOTE 3S DA EXTENSÃO SUL DA FERROVIA NORTE-SUL. SOBREPREÇO DECORRENTE DE COMPOSIÇÕES DE CUSTO INAPROPRIADA NA FABRICAÇÃO DE CONCRETO. INCLUSÃO INADEQUADA DO SERVIÇO DE ESPALHAMENTO DE MATERIAL EM BOTA-FORA. CITAÇÃO. EXCLUSÃO DO EX-DIRETOR DE ENGENHARIA DA VALEC DA RELAÇÃO PROCESSUAL. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELO CONSÓRCIO EM RELAÇÃO À PRIMEIRA IRREGULARIDADE, COM APROVEITAMENTO EM FAVOR DO GERENTE-GERAL DAS OBRAS, E REJEIÇÃO EM RELAÇÃO À SEGUNDA. CONTAS REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA, DE UM RESPONSÁVEL. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA, EM RELAÇÃO AOS



RESPONSÁVEIS PELA SEGUNDA IRREGULARIDADE.

RELATÓRIO

A AudPortoFerrovia elaborou inicialmente a instrução de mérito à peça 100, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário (peça 7), de 5/12/2018, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas, e ao subitem 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário (peça 9), também de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em razão de inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora ao Contrato 66/2010, referentes ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Ferrosul (firmado entre Queiroz Galvão (atual Alia S.A.) e Camargo Corrêa, tendo como representante a empresa líder Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.).
2. Cumpre informar que a Unidade Jurisdicionada, Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., citada em diversas oportunidades na presente instrução, em 24/5/2022, por meio do Decreto 11.081/22, incorporou a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), passando a ser denominada Infra S.A.. Entretanto, considerando toda a documentação destes autos tratar da gestão da Valec, ainda serão mantidas as referências à empresa.

HISTÓRICO

3. O Contrato 66/2010 (peça 10) foi celebrado em 15/12/2010 com objetivo de executar as obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do Lote 3S da Extensão Sul da FNS, referente ao trecho compreendido entre a Ponte sobre o Rio Verdão (km 250 + 720) e a Ponte sobre o Córrego Cachoeirinha (km 368 + 660), com extensão de 144 km, no estado de Goiás, e valor inicial de R\$ 632.897.889,42 (ref. set/2009). Após os aditivos, o valor contratual alcançou o montante de R\$ 780.842.239,63 (peça 28).
4. As obras objeto do referido contrato foram fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2010 e 2014, quando foram evidenciadas diversas irregularidades, entre elas o sobrepreço no “pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira” (item 9.2.1.2. do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman – peça 6) e a duplicidade no pagamento do serviço de espalhamento de solo mole (item 3.10 da planilha de serviços) que, por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário (peça 7) e subitem 9.1 do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário (peça 9), ambos da relatoria do Ministro Augusto Sherman, originaram a presente TCE.

Fiscobras 2010

5. No âmbito do Fiscobras 2010 (Fiscalização 269/2010 – TC 010.098/2010-0), o TCU iniciou a fiscalização do projeto analisando o Edital da Concorrência Valec 4/2010, relativo à contratação das obras de construção da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. Nesse primeiro trabalho foram identificadas irregularidades no processo licitatório, ausência de ART do autor da planilha orçamentária e impropriedades na elaboração do contrato, objeto do Acórdão 2.962/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

Fiscobras 2011

6. No âmbito do Fiscobras 2011 (Fiscalização 274/2011 – TC 014.393/2011-5), o TCU iniciou a fiscalização das obras de construção dos lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. As irregularidades identificadas foram tratadas no Acórdão 2.692/2011-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, quando se apontou, entre outras irregularidades, atrasos

significativos na execução das obras dos lotes 1S, 2S, 3S e 4S sem a adoção de providências pela Valec, nos termos do item 9.1.1.1.

Fiscobras 2012

7. No âmbito do Fiscobras 2012 (Fiscalização 380/2012 – TC 012.612/2012-0), o TCU prosseguiu auditando as obras de construção dos lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. Na fiscalização, a equipe identificou irregularidades relacionadas a: interrupções do traçado com risco de perda de funcionalidade da obras; seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado em obras ferroviárias para produção dos diversos tipos de concreto; insuficiência de sondagens para dimensionamento das obras de arte especiais (OAE); insuficiência de caracterização do terreno e adoção na planilha orçamentária de “serviços por administração”, com as quantidades em horas de máquinas e pessoal, sem a identificação do objeto que se pretendia executar.

8. Importa ressaltar que, no decorrer desse trabalho, foi descrita a primeira irregularidade que deu origem à presente TCE, relacionada ao sobrepreço dos serviços de concreto (peça 11, p. 8-9), como segue:

C) SELEÇÃO DE MÉTODO CONSTRUTIVO ANTIECONÔMICO E NÃO USUALMENTE APLICADO NAS OBRAS FERROVIÁRIAS PARA PRODUÇÃO DOS DIVERSOS TIPOS DE CONCRETO, A EXEMPLO DO CONCRETO PARA AS OBRAS DE ARTE ESPECIAIS:

O concreto a ser utilizado nas obras de arte especiais pode ser produzido basicamente por meio da utilização individual dos seguintes equipamentos misturadores: betoneira de 320 litros; betoneira de 750 litros; caminhão betoneira de até 12 m³; central móvel de concreto com capacidade de produção de 60 m³/h; e central fixa de concreto com capacidade de produção de 180 m³/h.

A seleção do equipamento a ser utilizado para a produção do concreto, em respeito ao princípio constitucional da economicidade, deve buscar o método construtivo com menor custo, desde que tecnicamente viável.

Como regra geral, a relação entre a capacidade de produção e o custo da produção é inversamente proporcional, ou seja, quanto maior a capacidade produtiva do equipamento menor o custo de produção.

Na Extensão Sul da FNS, a Valec adotou, para a produção dos concretos expressamente previstos na planilha orçamentária, o uso de betoneira de 320 litros para os serviços de drenagem, para os serviços de obras de arte correntes e para os serviços de obras de arte especiais.

Os consórcios construtores, em suas composições de preço apresentadas, indicaram o uso de betoneira de 320 litros para os lotes da extensão sul, sendo que o consórcio construtor do lote 3S apresentou duas composições distintas para o concreto FCK 15 MPA, uma utilizando betoneira e outra utilizando central dosadora de concreto, havendo preços diferentes para o mesmo tipo de concreto.

Apesar da metodologia antieconômica utilizada no âmbito da elaboração do orçamento base da licitação, existe evidente contradição já que as próprias planilhas orçamentárias de todos os contratos da extensão sul apresentam o item 1.1.1.3 referente à mobilização e desmobilização de Equipamentos para Usina de Concreto transportado sem escolta, com valor contratual da ordem de R\$ 95.000,00, havendo, para esse item, proposta apresentada pela empresa contratada.

Os lotes possuem quantidade representativa de concreto, o que tecnicamente viabiliza a produção em usina de concreto, retratada pela sua mobilização considerada nas planilhas contratuais, porém os preços unitários referenciais da Valec e dos consórcios contratados não contemplam a utilização de usina para produção dos diversos concretos (exceção do lote 3S, que contempla betoneira e usina), motivo pelo qual há evidente prejuízo ao Erário, além de contradição no projeto básico.

Observa-se que a eventual inexistência de composições unitárias no Sicro 2 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), que contemplem os métodos construtivos usualmente adotados para produção dos concretos nas obras ferroviárias, não possibilita à Valec a adoção de solução antieconômica, ressaltando que os serviços de superestrutura ferroviária também não estão presentes no Sicro 2 e a Valec desenvolveu composições específicas para tais serviços.

Ademais, os canteiros das construtoras, em cada lote, já contam com central de concreto instalada, conforme levantamento realizado no local. Tais centrais estão instaladas junto às fábricas de dormentes, que apesar de não estarem produzindo dormentes (à exceção do lote 1S, que está em plena produção, apesar de ainda não haver medição e pagamento de dormentes), estão todas produzindo aduelas de concreto e, portanto, estão operacionais.

O artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 dispõe que as obras somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, e as planilhas orçamentárias utilizadas pela Valec para a licitação da Extensão Sul da FNS não expressam a composição de todos os seus custos unitários, já que a metodologia prevista nas composições do orçamento da Valec adota equipamentos que oneram a produção dos concretos e que não são efetivamente utilizados na execução dos serviços.

Diante do exposto, verifica-se que a seleção imprópria de serviço com metodologia antieconômica para produção dos concretos implica em prejuízos ao Erário, motivo pelo qual a Valec deve apresentar composições unitárias que reflitam a realidade dos lotes, no caso da produção de concreto em usina para as obras de arte especiais, obras de arte correntes e dispositivos de drenagem. (grifado nesta instrução)

9. Decorrente das impropriedades, o plenário do TCU, mediante o Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, determinou, entre outras medidas, a suspensão da execução dos serviços de obra de arte especiais do Lote 3S, como segue:

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

9.1. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. que:

9.1.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrar, os serviços de execução de obras de arte especiais dos contratos 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S), até que o Tribunal delibere definitivamente acerca das composições de custo unitário, elaboradas após a conclusão dos respectivos projetos executivos, que reflitam a realidade da obra no caso da produção de concreto em usina para essas obras, conforme evidenciado no Relatório de Fiscalização 382/2012, devendo essas composições serem encaminhadas ao Tribunal em um prazo de 120 (cento e vinte) dias, incluída nesse prazo a elaboração dos projetos executivos faltantes, podendo ser antecipada a entrega das composições relativas aos projetos executivos já existentes; (grifado nesta instrução)

10. Após análise dos embargos de declaração, a decisão anterior foi reformada pelo Acórdão 3.397/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

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

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pela empresa Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., com fundamento nos arts. 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial;

9.2. conhecer dos embargos de declaração opostos pelos consórcios Ferrosul, Aterpa/Ebate, e Pavotec/Ourivio/Tejofran/Faud Rassi/Sobrado, com fundamento nos arts. 34 da Lei 8.443/1992 e 287 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, dar-lhes provimento;

9.3. conferir, em consequência, a seguinte redação aos subitens 9.1.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.908/2012 – Plenário:

...

“9.1.2. com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, suspenda cautelarmente, de imediato, na fase em que se encontrar, os serviços de execução de obras de arte especiais dos contratos 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S), até a elaboração e apresentação, a este Tribunal, das composições de custo unitário elaboradas após a conclusão dos respectivos projetos executivos, que reflitam a realidade da obra no caso da produção de concreto em usina para essas obras, conforme evidenciado no Relatório de Fiscalização 380/2012, devendo essas composições serem encaminhadas ao Tribunal em um prazo de 120 (cento e vinte) dias, incluída



nesse prazo a elaboração dos projetos executivos faltantes, podendo ser antecipada a entrega das composições relativas aos projetos executivos já existentes;”

11. Em resumo, ante as irregularidades identificadas na fiscalização 380/2012, por meio do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário (retificado pelo Acórdão 2.939/2012-TCU-Plenário e alterado pelo Acórdão 3.397/2012-TCU-Plenário), o Tribunal determinou a suspensão cautelar dos serviços de execução de terraplenagem e de obras de arte especial nos lotes 1S a 4S da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul até que as correções dos custos unitários dos serviços de concreto fossem incorporadas às planilhas contratuais.

Fiscobras 2013

12. No âmbito do Fiscobras 2013 (Fiscalização 205/2013 – TC 012.460/2013-3), foram identificadas as seguintes irregularidades: gestão temerária do empreendimento; superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado; superfaturamento decorrente de inclusão inadequada de novos serviços; avanço desproporcional das etapas de serviço e descumprimento de determinação exarada pelo TCU, que foram objeto do Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

13. Nos termos do referido Acórdão, foram realizadas determinações à Valec, audiências dos responsáveis, oitivas da Valec, das empresas supervisoras e dos consórcios executores das obras, bem como encaminhado alerta à Valec em relação a diversas impropriedades, dentre tais medidas destacam-se, para instrução desta TCE, os seguintes itens:

9.2.2. com fundamento no art. 43, inciso II, da lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realize a audiência dos Srs. Guilherme Romano de Gouveia (Fiscal do Contrato 66/2010/Valec) e Giuliano Martins Dora (Gerente de Contrato do Contrato 66/2010/Valec), para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, razões de justificativa por aprovarem memória com as justificativas técnicas do Termo Aditivo 5 do Contrato 66/2010/Valec, proporcionando a inserção indevida dos itens de planilha: Instalação de Usina de Concreto 65 m³/h (item 1.2.1); Instalação de Usina de Concreto 30 m³/h (item 1.2.2); Instalação de Central de Britagem (item 1.2.3); Rede elétrica, acesso e iluminação externa - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (itens 1.8.6 e 1.9.13); Infraestrutura para canteiro - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (1.8.7 e 1.9.14); Espalhamento de material em bota-fora (3.10); Espalhamento de material de limpeza (3.11); Transporte de material de limpeza (3.12) e Desmatamento, destocamento e limpeza de árvores com diâmetro menor ou igual a 0,10 m com destocamento e empilhamento de árvores com diâmetro entre 0,10 m e 0,15 m (item 2.4), os quais acarretaram um superfaturamento no valor de R\$ 6.823.085,17, em afronta ao artigo 65, inciso II, alínea “d” da Lei 8.666/1993 (conforme item 3.3 do Relatório de Fiscalização 205/2013, transcrito no Relatório parte desta decisão);

9.2.3. com fundamento no art. 43, inciso II, da lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, realize a audiência dos Srs. Miguel Zuvanov (Gerente de Custos) e Wagner Caldeira do Valle Moraes (Ex-Superintendente de Projetos), para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, razões de justificativa por aprovarem a Nota Técnica 8/2013-SUPRO de análise e aprovação de preços novos ao Termo aditivo 5 do Contrato 66/2010/Valec, contendo a inserção inadequada dos novos serviços na planilha: Instalação de Usina de Concreto 65 m³/h (item 1.2.1); Instalação de Usina de Concreto 30 m³/h (item 1.2.2); Instalação de Central de Britagem (item 1.2.3); Rede elétrica, acesso e iluminação externa - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (itens 1.8.6 e 1.9.13); Infraestrutura para canteiro - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (1.8.7 e 1.9.14); Espalhamento de material em bota-fora (3.10); Espalhamento de material de limpeza (3.11); Transporte de material de limpeza (3.12) e Desmatamento, destocamento e limpeza de árvores com diâmetro menor ou igual a 0,10 m com destocamento e empilhamento de árvores com diâmetro entre 0,10 m e 0,15 m (item 2.4), os quais acarretaram um superfaturamento no valor de R\$ 6.823.085,17, em afronta ao artigo 65, inciso II, alínea “d” da Lei 8.666/1993 (conforme item 3.3 do Relatório de Fiscalização 205/2013, transcrito no Relatório parte desta decisão);

...



9.2.5. realize a oitiva da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. para que, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, se manifeste, no prazo de 15 (quinze) dias, quanto:

...

9.2.5.3. **ao superfaturamento no valor de R\$ 6.823.085,17 decorrente da inclusão indevida de novos serviços na planilha do contrato de obra 66/2010 (lote 3S):** Instalação de Usina de Concreto 65 m³/h; Instalação de Usina de Concreto 30 m³/h; Instalação de Central de Britagem; Rede elétrica, acesso e iluminação externa - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (itens 1.8.6 e 1.9.13); Infraestrutura para canteiro - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto; **Espalhamento de material em bota-fora;** Espalhamento de material de limpeza; Transporte de material de limpeza e Desmatamento, destocamento e limpeza de árvores com diâmetro menor ou igual a 0,10 m com destocamento e empilhamento de árvores com diâmetro entre 0,10 m e 0,15 m (conforme item 3.3 do Relatório de Fiscalização 205/2013, transcrito no Relatório parte desta decisão);

...

9.2.9. realize a oitiva do consórcio contratado para a execução das obras do lote 3S para que, com fundamento no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, caso seja de seu interesse, se manifeste, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca do superfaturamento no valor de R\$ 6.823.085,17 decorrente da inclusão inadequada de novos serviços na planilha do contrato de obra 66/2010 (lote 3S): Instalação de Usina de Concreto 65 m³/h; Instalação de Usina de Concreto 30 m³/h; Instalação de Central de Britagem; Rede elétrica, acesso e iluminação externa - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto (itens 1.8.6 e 1.9.13); Infraestrutura para canteiro - Canteiros da BR 452 e do Rio Preto; Espalhamento de material em bota-fora; Espalhamento de material de limpeza; Transporte de material de limpeza e Desmatamento, destocamento e limpeza de árvores com diâmetro menor ou igual a 0,10 m com destocamento e empilhamento de árvores com diâmetro entre 0,10 m e 0,15 m (conforme item 3.3 do Relatório de Fiscalização 205/2013, transcrito no Relatório parte desta decisão); (grifado nesta instrução)

14. Após apurações e análises pertinentes, restou pendente a irregularidade relacionada ao pagamento em duplicidade dos serviços de “espalhamento de material em bota-fora” (item 3.10 da planilha) inserido mediante o 5º Termo Aditivo ao Contrato e, por meio do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, foi determinada a instauração da competente TCE:

9.1. determinar à SeinfraPortoFerrovia, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a instauração de processo de tomada de contas especial para que, em razão das apurações apresentadas nos itens 9.2.2, 9.2.3, 9.2.5.3 e 9.2.9 do Acórdão 2.388/2013-TCU-Plenário, se apure a inserção inadequada do serviço - Espalhamento de material em bota fora (3.10), por meio do Termo aditivo 5 do Contrato 66/2010/Valec, autorizando-se, desde já, a citação dos responsáveis;

15. Cumpre ressaltar que, mediante o referido acórdão, os Srs. Guilherme Romano de Gouveia, fiscal do Contrato 66/2010/Valec, e Giuliano Martins Dora, Gerente de Contrato do Contrato 66/2010/Valec, foram responsabilizados com a aplicação de multa fundamentada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, pela aprovação do 5º Termo Aditivo.

Fiscobras 2014

16. No Fiscobras 2014 (Fiscalização 246/2014 – TC 010.792/2014-7), foi realizada nova fiscalização nas obras dos lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul, em cujo relatório foi registrado o achado relacionado ao descumprimento das medidas cautelares determinadas no Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman.

17. Nos trabalhos, a equipe de auditoria constatou que a Valec prosseguiu com a execução dos serviços de terraplenagem e de obras de arte especiais, em flagrante descumprimento da determinação de suspensão cautelar das obras.

18. Em face da situação apontada no relatório da auditoria (peça 35 TC 010.792/2014-7), foi exarado o Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, que revogou as medidas cautelares descumpridas e determinou à Valec que:

9.2. determinar à Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A, que, relativamente aos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S) da Extensão Sul da Ferrovia Norte Sul:

9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

9.2.1.1. realização de estudos geotécnicos (sondagens diretas complementares e geofísica) em trechos das obras em que as obras de terraplenagem já se haviam iniciado;

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;

9.2.1.3. execução de soluções antieconômicas em fundações de aterros sobre solos moles (item 3.6 da planilha orçamentária), devendo ser necessariamente analisadas pelo menos as seguintes alternativas (ou justificada a não análise das alternativas):

9.2.1.3.1. alternativas previstas na norma DNER-PRO 381/98 Projeto de aterros sobre solos moles para obras viárias, sempre que as investigações geotécnicas já realizadas o permitirem;

9.2.1.3.2. alternativas previstas pela projetista e que não foram adotadas pela empresa executora da obra;

9.2.1.3.3. utilização total ou parcial de outros materiais drenantes, tais como cascalho laterítico, areia e outras fontes de brita previstas no projeto básico, além da utilização de material de 3ª categoria produzido nas escavações da própria obra;

9.2.1.3.4. utilização de camada delgada de rachão superposta por camada de outro material mais econômico;

9.2.1.4. utilização de brita para lastros oriunda de jazidas mais distantes que as previstas no projeto (item 8.1.2 da planilha orçamentária); (grifado nesta instrução)

19. Posteriormente, nos termos do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, foram identificados os gestores responsáveis pelo descumprimento das determinações cautelares emanadas pelo TCU, como segue:

9.3. promover a audiência dos seguintes responsáveis, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

9.3.1. Osiris dos Santos, Diretor de Engenharia da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não exercer o dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, ao qual determinou suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), conforme consta do Memorando 1.180/Diren-2012, resultando no descumprimento dos subitens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário (com redação modificada pelos Acórdãos 2939/2012 e 3397/2012, ambos do Plenário do TCU), o que constitui afronta ao art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992;

9.3.2. Eduardo Werner Hackrad, Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul à época dos fatos, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativa por não adotar providências efetivas, tendentes a suspender a execução dos serviços de terraplenagem e de execução das obras de artes especiais nos Contratos 64/2010 (Lote 1S), 65/2010 (Lote 2S), 66/2010 (Lote 3S) e 67/2010 (Lote 4S), após a determinação do Diretor de Engenharia para que cumprisse todos os itens do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, conforme evidenciado no Memorando 1.180/Diren/2012, o que constitui afronta ao art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992;

9.4. alertar os responsáveis chamados em audiência de que o não acolhimento das suas razões de justificativa poderá ensejar a aplicação da sanção de inabilitação 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; (grifado nesta instrução)

20. Em cumprimento ao item 9.2.1.2 do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, a Valec encaminhou a Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB (peça 13), contendo as novas composições de

custos unitários dos serviços de concreto (peça 13, p. 20-41) e os cálculos dos preços para o Lote 3S (peça 13, p. 195-250).

21. Nos estudos realizados, foram apresentadas simulações com três cenários de preços de acordo com as distâncias de transporte adotadas, sendo: situação 1, representada pelos preços contratuais, utilizada para a comparação dos valores; situação 2, com preços calculados considerando as distâncias médias de transporte (DMTs) apresentadas na licitação para levar os insumos até a usina e DMTs reais da usina ao local da obra; e situação 3, considerando as DMTs reais tanto para o transporte dos insumos até a usina como para o concreto da usina aos locais das obras de arte especiais (peça 13, p. 4).

22. Como resultados das análises, os valores acumulados dos serviços de concreto para o Lote 3S foram: situação 1, com os preços contratuais, valor total de R\$ 11.475.758,52; situação 2, valor total de 9.698.713,31 (15,49% de sobrepreço); e situação 3, valor total de R\$ 11.300.637,16 (1,53% de sobrepreço) (peça 13, p. 10-11).

23. A partir dos cálculos, a Valec validou as premissas do cenário 2, ou seja, considerando as DMTs contratuais para o transporte de insumos e DMTs reais para a etapa de aplicação e lançamento do concreto e, conseqüentemente, concluiu pela existência de sobrepreço em todos os lotes analisados, conforme informado na Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB (peça 13, p. 14):

CONCLUSÃO:

Após observar a síntese do estudo realizado em função dos preços compostos pela GCUST em obediência com as informações de DMT's repassadas pelas equipes de campo da VALEC, é possível apontar (em termos de valores totais):

a) Em todos os lotes (1.2.3 e 4) a Situação 3 mostrou-se desfavorável à VALEC* quando comparada com os valores inicialmente contratados. Dessa forma descartou-se a utilização dos valores obtidos pela Situação (3);

*No caso do lote 4, apesar de a Situação (3) ser menor que a Situação (2), adotou-se como referencial a Situação (2), equalizando todos os lotes quanto ao aspecto de adoção de situações para implementação das etapas seguintes.

b) Em todos os lotes a Situação 1 > Situação 2 indicando que o valor obtido utilizando-se o concreto usinado são sempre menores que os valores contratados (concreto de betoneira), conforme quadro abaixo:

LOTE	Concreto de betoneira	Concreto usinado	Diferença
1	2.824.278,33	2.751.736,55	72.541,77
2	3.885.698,47	3.718.206,87	167.491,60
3	11.475.758,52	9.698.713,31	1.777.045,21
4	4.887.692,66	4.361.778,18	525.914,48

Assim sendo, conclui-se pela necessidade de realizar uma negociação dos preços inicialmente contratados tendo como referência os valores obtidos para concreto usinado segundo as DMT's de proposta para brita e areia.

Assim, a VALEC está encaminhando ofício à contratada, buscando ajustar os valores contratados na presente Nota Técnica.

24. Por fim, apresentou o Ofício 3.045/2015 convocando o consórcio contratado a negociar os preços dos serviços do Lote 3S (peça 13, p. 287).

25. Posteriormente, alterando sua posição inicial, a Valec encaminhou novo documento, o Memorando 169/2019/Diren (peça 5), reconsiderando a análise anterior e concluindo que, nos cálculos dos preços, deveriam ser utilizadas as DMTs reais, conforme dados do cenário 3, e não os cálculos considerados no cenário 2.

26. Alega que, após manifestações das empresas contratadas, a Superintendência de Projetos, Pesquisas e Custos de Engenharia da Valec (Supro) reanalisou a questão e, considerando as distâncias de transporte fornecidas pela fiscalização da obra e as jurisprudências do TCU, concluiu que, nos quatro contratos, não havia sobrepreço nos serviços de concreto, mas sim diferença a maior em favor das contratadas:

2. Conforme se verifica do Memorando nº 0132/2019-SUCON, anexo, no intuito de subsidiar a correta tomada de decisão quanto ao tema, a SUCON entendeu ser necessária uma última diligência à SUPRO, a qual foi solicitada à DIREN por meio do Memorando nº 0702/2018/SUCON.

3. Em resposta a esta última diligência, a SUPRO encaminhou, por meio do Memorando nº 0697/2018-SUPRO, manifestação definitiva, registrando entre outras informações, que, para análise correta dos cenários apresentados nas Notas Técnicas de repactuação dos preços de concreto elaboradas pela GCUST, deveriam ser observados alguns critérios específicos, entre eles a hipótese de se considerar as distâncias reais de transporte (cenários 3), em caso das jazidas utilizadas nas obras terem sido aprovadas pela VALEC. Senão vejamos:

"situação a) Caso as jazidas utilizadas na hipótese iii estiverem aprovadas pela Valec, deve-se desconsiderar a hipótese ii - Preços de contrato e DMT's de contrato, uma vez que esta já não seria válida. Permanecem válidas assim, nesta situação, as hipóteses i e iii."

4. Diante desse último esclarecimento da SUPRO, ciente de que as distâncias de transporte reais utilizadas nos estudos da SUPRO foram fornecidas pela fiscalização das obras, e considerando as jurisprudências do próprio Tribunal de Contas da União, trazidas nas manifestações das contratadas, de que devem ser consideradas as distâncias reais de transporte em casos como o ora discutido, a SUCON entendeu não haver motivação para repactuação dos preços de concreto questionados pelo TCU, conforme se verifica na tabela abaixo, elaborada pela SUCON, com base nos dados e documentos produzidos.

	Situação 1 (Proposta)	Situação 3 (DMT's Reais)	Diferença (RS)	Diferença (%)
Lote 1	R\$ 2.824.278,33	R\$ 3.573.010,98	-R\$ 748.732,65	-26,51%
Lote 2	R\$ 3.885.698,47	R\$ 5.010.157,50	-R\$ 1.124.459,03	-28,94%
Lote 3	R\$ 11.475.758,52	R\$ 11.300.637,16	R\$ 175.121,36	1,53%
Lote 4	R\$ 4.887.692,66	R\$ 4.083.320,21	R\$ 804.372,45	16,46%
Total:	RS 23.073.427,98	RS 23.967.125,85	-RS 893.697,87	-3,87%

5. Em verdade, o que se verifica após extenso debate é que caso sejam realizadas as repactuações sugeridas pelo TCU, considerando os DMT's reais praticados na obra, em consonância com a jurisprudência da Corte de Máxima de Contas, haveria prejuízo a VALEC, devido a necessidade de pagamento complementar as Contratadas no montante de R\$893.697,87. (grifado no original) (peça 5, p. 1-2)

27. Nestes termos, a inclusão do serviço de espalhamento de material de bota-fora em duplicidade (item 3.10 da planilha de serviços) e o sobrepreço da composição das estruturas de concreto compõem o débito apurado nesta TCE.

28. Em decorrência da existência de dano, foi autuado o presente processo e, mediante instrução técnica (peça 48), foi encaminhada a proposta de citação dos responsáveis, Srs. Osiris dos Santos, na condição de Diretor de Engenharia da Valec, e Eduardo Werner Hackrad, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, e do consórcio Ferrosul, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, no valor de R\$ 8.323.785,00 (atualizado em 10/3/2023 – peça 40) e a citação dos responsáveis, Srs. Guilherme Romano de Gouveia, na condição de fiscal do Contrato 66/2010, e Giuliano Martins Dora, na condição de Gerente do Contrato 66/2010, e do Consórcio Ferrosul, em razão de duplicidade nos serviços de espalhamento de material de bota-fora, no valor de R\$ 7.237.912,50 (atualizado em 10/3/2023 – peça 39).

29. O Ministro Relator, mediante despacho à peça 51, autorizou a citação dos responsáveis.

30. Devidamente citados, os responsáveis encaminharam suas respostas que serão analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

Irregularidade: Sobrepreço nos serviços de concreto – Superfaturamento

31. Nos termos do Despacho do Ministro Relator (peça 51), foi determinada a citação solidária dos responsáveis abaixo indicados em razão de débitos no valor de R\$ 8.323.785,00 (atualizado em



10/3/2023 – peça 40) devido ao superfaturamento dos serviços de concreto, como segue:

a) realizar a citação dos Srs. Osiris dos Santos (CPF 019.361.401-44), na condição de Diretor de Engenharia da Valec, Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul e do Consórcio Ferrosul, composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02) e Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Infra S.A. as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência superfaturamento do Contrato 66/2010 conforme as condutas detalhadas a seguir:

a.1) Sr. Osiris dos Santos, na condição de Diretor de Engenharia da Valec, por omissão no controle das atribuições da Superintendência de Construção, em especial ao que se refere a supervisionar os assuntos vinculados a sua área funcional e à análise das composições de preços unitários dos serviços/obras de engenharia e omissão no dever de vigilância em relação ao Gerente Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.910/2012-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman, o que possibilitou o superfaturamento decorrente de pagamento de serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, pois deveriam considerar a execução em usina, mas foram utilizados custos de serviços executados em betoneira (item 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman) configurando prática antieconômica, condição que vai de encontro ao art. 12, II, da Lei 8.443/92;

a.2) Sr. Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, em razão de ter deixado de suspender a execução das obras de artes especiais no Contrato 66/2010, conforme orientação do Memorando 1.180/Diren-2012, resultando no descumprimento do subitem 9.1.2 do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman, e possibilitando o superfaturamento decorrente de pagamento de serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, pois deveriam considerar a execução em usina, mas foram utilizados custos de serviços executados em betoneira e com DMTs diferentes das inicialmente previstas (item 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman);

a.3) As empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A., que compõe o Consórcio Ferrosul, por terem se beneficiado de pagamentos de serviços de execução de concreto com composições de custos mais onerosas, pois deveriam considerar a execução em usina, mas foram utilizados custos de serviços executados em betoneira e com DMTs diferentes das inicialmente previstas, no Contrato 66/2010 (item 9.2.1.2. do acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman). (peça 51)

Responsável: Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul

32. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foi promovida a citação do Sr. Eduardo Werner Hackradt por meio do Ofício 23541/2023-TCU/Seproc (peça 58). Após tomar ciência do comunicado em 6/6/2023 (peça 67), o responsável encaminhou suas alegações de defesa à peça 78.

Alegações de defesa

33. O responsável alega que sempre buscou atender as demandas da Diretoria de Engenharia (Diren), supervisionando as deliberações das instâncias superiores e garantindo o devido tratamento das ocorrências pela gerência regional de construção.

34. Em relação à determinação do TCU para a suspensão das obras, informa que, apesar de ter tomado medidas para cumprir a deliberação, houve pressão das instâncias superiores, capitaneadas por empreiteiros sobre a Valec e o Ministério dos Transportes, com objetivo de evitar a paralisação dos trabalhos, como segue: “A Presidência da VALEC de comum acordo com o Ministério dos Transportes adotou a estratégia de não paralisar as obras enquanto negociava com o TCU os termos



dos acórdãos e obteve êxito pois as obras nunca foram paralisadas contrariando o TCU” (peça 78, p. 1).

35. Por fim, informa que não possuía autoridade para determinar o bloqueio das obras e que as tratativas com o TCU foram articuladas pela Diretoria da Valec sem a participação do ora responsável, assegurando que desempenhava função técnica-operacional, porém sem competência estratégica ou, tampouco, autonomia para a tomada de decisões dessa natureza.

Análise

36. Embora a defesa apresente informações relevantes acerca da participação da alta administração da Valec no descumprimento da determinação do TCU, os argumentos não afastam a responsabilidade do Gerente Regional na ocorrência que causou prejuízos ao erário.

37. Na condição de gerente das obras e diante de ordem expressa da Diretoria, Memorando 1180/2012-Diren (peça 17), cabia ao responsável dar fiel cumprimento à ordem formalizada e, caso houvesse orientação de forma contrária, ou seja, no sentido de dar prosseguimento às obras com suspeita de sobrepreço, deveria o responsável questionar formalmente seus superiores para esclarecer quais as medidas, no âmbito de suas competências, deveriam ser efetivamente adotadas.

38. Em razão de sua função operacional na condução da execução das obras, o Sr. Eduardo Hackradt possuía autoridade formal para acompanhar o andamento dos projetos e adotar providências com vistas à escorreita condução das obras, assim tinha consciência de que estava descumprindo ordem do TCU ao prosseguir com a execução das OAEs do referido contrato.

39. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do Sr. Eduardo Werner Hackradt e, conseqüentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Responsável: Osiris dos Santos (CPF 019.361.401-44) na condição de Diretor de Engenharia da Valec

40. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foi promovida a citação do Sr. Osiris dos Santos por meio do Ofício 23539/2023-TCU/Seproc (peça 60). Após tomar ciência do comunicado em 7/6/2023 (peça 65), o responsável requereu prorrogação de prazo (peça 66) e encaminhou suas alegações de defesa à peça 83.

Alegações de defesa

41. Em apertado resumo, afirma o responsável que não houve descumprimento de determinações do TCU e que suas ações estavam em conformidade com as normas vigentes uma vez que foi acolhido pedido de reexame do Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman. Por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, foi excluída sua responsabilidade quanto ao descumprimento de decisão do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman, relacionada à suspensão da execução das OAEs do lote 3 (peça 83, p. 3-4).

42. Reforça que não restou caracterizada a ocorrência de erro grosseiro ou má-fé na conduta do ex-diretor da Valec (peça 83, p. 5) e cita trecho do referido acórdão: “não ser cabível classificar como erro grosseiro a falha relativa ao dever de vigilância sobre o atendimento das condicionantes e medidas impostas pelos Acórdãos citados, devido as atribuições inerentes ao alto cargo de Diretor de Engenharia da VALEC” (peça 83, p. 12).

43. Descreve a complexidade da estrutura administrativa da Valec e as responsabilidades da Diretoria que ocupava para afastar sua responsabilidade sobre a irregularidade (peça 83, 20-24).

44. Argumenta que a responsabilidade pela elaboração das composições de preços era da Superintendência de Construção e não do Diretor de Engenharia. Alega que a acusação de que ele não exerceu vigilância adequada sobre o Gerente de Construção é infundada e afirma ter tomado medidas tempestivas para comunicar a decisão do TCU por meio do Memorando 1180/2012-Diren (peça 83, p. 29).

45. Afirma ainda que a irregularidade deve ser considerada prescrita de acordo com prazo quinquenal estabelecido pela Resolução TCU 344/2022 uma vez que foi destituído do cargo de diretor da Valec em 9/10/2013, portanto reputa a cobrança ilegal (peça 83, p. 44-47).



46. E por fim, contesta genericamente os cálculos do ressarcimento, argumentando que os valores são impagáveis e que o suposto superfaturamento é equivocados, vez que a própria Valec possui entendimento diverso acerca do débito (peça 83, p. 47-57).

Análise

47. Por certo que o TCU possui limitações para comprovar elementos caracterizadores da omissão de gestores, pois os autos são instruídos essencialmente com documentos e informações requisitadas dos próprios responsáveis. Nesse sentido, a responsabilização omissiva do gestor foi proposta com base em sua condenação pelo descumprimento de determinação emanada pelo TCU para suspender a execução das OAEs, fato que possibilitou a ocorrência do dano.

48. No presente caso, embora a condenação do gestor tenha sido revista em grau recursal pela Corte de Contas, considerando tratar-se de projeto de infraestrutura de maior envergadura em execução à época pelo Governo Federal, é pouco provável que o ex-diretor da Valec desconhecesse acerca do prosseguimento das obras com determinação de suspensão cautelar pelo TCU. Tal situação resta evidenciada na resposta do Gerente de Construção (peça 78), que informou não ter suspenso as obras por orientação da alta administração da Valec, portanto inevitavelmente com a participação/conhecimento do Sr. Osiris dos Santos na ocorrência que causou o prejuízo ao erário.

49. Contudo, considerando que a atribuição de responsabilidade do Sr. Osiris pelo sobrepreço nos serviços de concreto foi alicerçada em sua responsabilização pelo descumprimento de determinação do TCU para suspender as obras do Lote 3, nos termos do Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, e que mediante a prolação do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, o ex-Diretor de Engenharia teve sua penalidade revogada, impende reconhecer a supressão dos fundamentos da responsabilidade pelo débito, devendo ser excluído dos presentes autos.

50. Quanto à prescrição, também não devem ser acolhidos os argumentos. Primeiro porque, nos termos do art. 4, inciso V, da Resolução TCU 344/2022, a irregularidade continuada só tem início do prazo prescricional quando cessados os pagamentos e, também, porque o dano ao erário só restou configurado após os estudos realizados pela Valec e a análise dos preços pelo TCU, conforme registrado no Memorando 169/2019/DIREN (peça 5), nesse sentido não pode ser acolhida a interpretação sugerida pela defesa para tese de prescrição.

51. Isto posto, considerando os termos do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, propõe-se a exclusão do Sr. Osiris dos Santos da presente TCE.

Responsável: Consórcio Ferrosul – formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02) e Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)

52. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foram promovidas as citações das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A. por meio dos ofícios 23542/2023-TCU/Seproc (peça 57) e 23540/2023-TCU/Seproc (peça 59), respectivamente. Após tomarem ciência dos comunicados em 16/6/2023 (peça 79) e 6/6/2023 (peça 68), as empresas constituíram procuradores (peças 74 e 75) e encaminharam conjuntamente alegações de defesa à peça 90.

Alegações de defesa – preliminares ao mérito

53. Inicialmente, em preliminares, a defesa apresenta a tese de prescrição intercorrente quanto à irregularidade do sobrepreço de serviços de concreto tendo em vista o transcurso de prazo superior a quatro anos entre o Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de 5/12/2018, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, determinado a instauração da TCE, e a instrução propondo a citação do Consórcio responsável, de 11/4/2023 (peça 48).

54. Reforça o caráter subjetivo da prescrição, para defender a contagem de prazo prescricional individualizada de cada responsável, argumentando que o consórcio não foi instado a se manifestar nos autos do TC 010.792/2014-7 que tratou da irregularidade relacionada aos serviços de concreto cotados como se executados em betoneira (peça 90, p. 2-6).



55. Igualmente, defende a tese de prescrição intercorrente para a irregularidade relacionada ao serviço de espalhamento de material em bota-fora, com o Acórdão 2036/2019-TCU-Plenário determinando a abertura da TCE em 28/8/2019 e a instrução processual em 11/4/2023. Alega ainda a prescrição considerando que houve manifestação do Consórcio em 25/11/2013 no processo de fiscalização de 2013 (TC 012.460/2013-3) e o pronunciamento do TCU somente em 13/3/2019 (peças 321-322 do TC 012.460/2013-3), com transcurso de mais de cinco anos (peça 90, p. 6-8).

Análise

56. Em que pese a argumentação da defesa, a tese de prescrição intercorrente como apresentada não cabe ao presente caso, pois embora a apuração dos débitos seja proveniente das irregularidades observadas em fiscalizações ocorridas em 2013 e 2014 e confirmadas nos TCs 012.460/2013-3 e 010.792/2014-7, a abertura da TCE representa um novo processo, e possui natureza distinta daqueles porquanto busca o ressarcimento de danos, conforme prescreve a Instrução Normativa-TCU 71/2012:

IN 71/2012:

Art. 2º 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**.

Parágrafo único. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário.

Art. 3º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deve imediatamente, antes da instauração da tomada de contas especial, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos.

57. Nesse sentido, os Acórdãos 2.885/2018-TCU-Plenário e 2036/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman, sinalizados pela defesa para contagem da prescrição intercorrente, não podem ser considerados marcos iniciais, vez que irregularidades em prestações sucessivas ou continuadas, como é o caso de pagamentos superfaturados, têm início do prazo prescricional com a cessação dos pagamentos, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução 344/2022, a exemplo dos Acórdãos 2024/2023-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer e 2535/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Enunciado do Acórdão 2535/2022-TCU-Plenário:

Na hipótese de pagamentos de valores superfaturados em contrato, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento em benefício do contratado, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022).

58. Vale salientar que nos processos de apuração das irregularidades decorrentes de fiscalizações do TCU, quer nas composições de custo de serviços de concreto orçados como se fossem executados em betoneira (010.792/2014-7) ou no serviço de espalhamento de material em bota-fora incluído ao contrato em duplicidade (012.460/2013-3), foram comprovadas as irregularidades e houve a responsabilização administrativa dos gestores envolvidos.

59. Assim, comprovadas as irregularidades e, conseqüentemente, a ocorrência de débitos originados dessas apurações, foi emanada, por meio dos acórdãos retro citados, determinação interna para abertura de processo de apuração de prejuízos ao erário, ou seja, as devidas tomadas de contas especiais, representadas nestes autos.

60. Especificamente quanto a prescrição intercorrente, conforme a Resolução TCU 344/2022, resta destacar que ocorre a interrupção do prazo por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo (art. 8, §1º) e, nos termos do art. 6º, *caput*: “Aproveitam-se as causas

interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.” Ou seja, os processos originários devem ser observados na análise da prescrição intercorrente.

61. Nesse sentido, as causas interruptivas daqueles citados processos que cuidaram da pretensão punitiva por irregularidades administrativas dos gestores impactam e devem ser consideradas para fins de contagem de prazos prescricionais, uma vez que o presente processo de TCE está subsidiado nas apurações das irregularidades tratadas nos autos daquelas fiscalizações do TCU.

62. Outrossim, também não cabe a contagem de prazo prescricional individualizada como requer a defesa, pois é regra geral de direito que, havendo solidariedade entre os responsáveis, a interrupção da prescrição em relação a um deles se estende aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil, a exemplo dos Julgados desta Corte: Acórdão 7932/2023-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; Acórdão 12583/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 10347/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conforme destaque:

Voto do Ministro relator Augusto Nardes no Acórdão 7932/2023-Segunda Câmara:

16. A propósito, acerca do defendido em sede de memoriais por Maria Isabel Evangelista Rocha, cabe destacar que o Código Civil prevê, como regra, o caráter pessoal do ato interruptivo da prescrição, uma vez que somente aproveitará a quem o promover ou prejudicará aquele contra quem for dirigido (art. 204, caput, do Código Civil).

17. Todavia, havendo solidariedade passiva, incide regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual a interrupção da prescrição promovida pelo credor contra um devedor solidário se estende aos demais e aos seus herdeiros (art. 204, §1º, do Código Civil).

18. Destarte, nessas situações, para que o curso prescricional seja interrompido, com extensão dos efeitos aos demais devedores solidários que compõem a relação jurídica, é suficiente que a causa objetiva da interrupção ocorra em relação apenas a um dos sujeitos passivos, ainda que os demais sejam alheios à causa que provocou a cessação dos efeitos prescricionais.

19. Dito isso, tem-se, relativamente às causas interruptivas da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, que a Resolução TCU 344/2022 prevê as hipóteses do seu art. 2º, dentre elas “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”.

20. Sendo assim, reitera-se que, no caso de Maria Isabel Evangelista Rocha, inobstante arrolada como responsável apenas no âmbito deste Tribunal por um dos débitos quantificados no supracitado Relatório de Auditoria 13182/MS/Segep/Denasus, houve, igualmente, devido à sua condição de devedora solidária daquele débito, a interrupção da prescrição quando da emissão do primeiro relatório do tomador de contas especial (peça 2), em 29/8/2014, e de outros atos de apuração subsequentes, ainda que alheia a essas causas objetivas de cessação dos efeitos prescricionais.

21. Não é demais ressaltar que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida (art. 275 do Código Civil). Na mesma linha o STJ, conforme entendimento contido no REsp 1.423.083/SP, segundo o qual “é faculdade do credor escolher a qual ou a quais devedores direcionará a cobrança do débito comum, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida”.

22. No caso, diante de lacunas, na fase administrativa do feito, quanto à responsabilização dos agentes que concorreram para os ilícitos causadores do dano e após identificação, como um dos fundamentos para a autorização do pagamento indevido de efeitos financeiros retroativos a repactuação contratual, do parecer jurídico subscrito por Maria Isabel Evangelista Rocha, foi-lhe atribuída responsabilidade solidária por esse pagamento indevido, o que a trouxe para a mesma situação jurídica do outro responsável envolvido, resultando na submissão de ambos ao mesmo regime que dispõe sobre a interrupção prescricional.

63. Isto posto, em que pese a determinação de abertura de TCE pelos acórdãos citados pela defesa, tais processos tiveram desdobramento posteriores à apresentação de recursos pelos gestores, com subsequentes atos processuais e, assim, novas interrupções da prescrição que, evidentemente, impactam os presentes autos, conforme análise da prescrição promovida em tópico específico desta instrução.

64. Dito isto, restam que os últimos atos de regular tramitação dos processos originários se deram com a confirmação definitiva da responsabilidade administrativa dos gestores, por meio dos Acórdãos 1392/2023-TCU-Plenário, de 5/7/2023, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, e 3037/2020-TCU-Plenário, de 18/11/2020, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, portanto com prazos inferiores a três anos até a citação das empresas contratadas, em 6/6/2023 (peça 68) e 16/6/2023 (peça 79). Portanto, não há como acatar a tese de prescrição intercorrente.

Alegações de mérito

65. Quanto ao mérito, iniciam-se as alegações relatando os termos da Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB e contestado a aplicação da modelagem que considerou o cenário 2 (DMTs contratuais das jazidas às usinas) para apuração do superfaturamento contratual (peça 90, p. 18-19).

66. Defende que o cálculo correto do valor dos serviços deve considerar as DMTs reais, ou seja, cenário 3, que foram calculados com as distâncias indicadas pela fiscalização, alegando que o superfaturamento representa somente o custo adicional do frete dos insumos, defendendo, assim, que o sobrepreço na realidade “nada mais é do que a indevida supressão dos custos contratuais” (peça 90, p. 21).

67. Prossegue a defesa argumentando que a orçamentação adotada por empresas privadas não reflete os custos das composições de preços unitários da licitação, ou seja, estes referenciais não são determinantes para a elaboração das propostas das empresas privadas. Informa que os preços contratuais dependem da expertise da empresa, que podem ter custos específicos maiores ou menores para cada serviço, sendo a composição do valor final determinada com base em seus referenciais internos de custos para avaliar a viabilidade de concorrer ao certame licitatório (peça 90, p. 21-22).

68. Afirmar que o preço real das composições unitárias dos serviços é ajustado para cumprir a regra da licitação, assim os valores não refletem o real custo dos serviços, portanto as composições estimadas pela Administração Pública não são determinantes para formação dos preços propostos pelas licitantes (peça 90, p. 23-24).

69. Afirmar que as jazidas constantes no projeto não são vinculantes ao particular, que não há como cercear a “liberdade construtiva” da empresa e que a contratação não vincula à contratada quanto à metodologia executiva constante do orçamento base (peça 90, p. 24-25).

70. Contesta a utilização do cenário 2 como referencial de preço afirmando que as composições de custos elaboradas na Nota técnica 54/15 não consideraram as DMTs das jazidas às usinas (peça 90, p. 26-29).

71. Por fim, defendem a aplicação dos custos do Cenário 3 justificando que as composições consideraram todos os custos com transporte e reforça que o Memorando 132/2019-SUCON reconsiderou os preços referenciais adotando as premissas do cenário 3 (peça 90, p. 30-32).

Análise

72. Não devem prosperar as alegações de defesa apresentadas, especialmente em relação à discordância dos preços referenciais calculados pela Nota Técnica da Valec, por certo que tais valores devem se fundamentar em premissas adotadas na formulação do cenário 2 do referido documento técnico.

73. Tratando-se de preços de serviços contidos no edital da licitação, inegável que as DMTs dos insumos devem considerar as jazidas destacadas no projeto de engenharia apresentado aos licitantes, não há que se falar de jazidas efetivamente utilizadas, pois à época da licitação, as condições do projeto contratado indicavam jazidas específicas, e, destaca-se, não foi demonstrada a inviabilidade daquelas jazidas previstas no projeto contratado.

74. Não há como acatar a tese de que a empresa é livre para utilizar a jazida que lhe convier, se isto implicar aumento de custo repassado ao contratante. Pois se assim fosse, o contratado poderia utilizar uma jazida própria, mesmo que muito mais distante da obra, e impor o aumento do custo de transporte de insumos ao contratado. Ora, por certo que a estratégia construtiva da empresa não pode gerar sobrepreços ao contrato e impor tais custos ao contratante *a posteriori*.

75. Outrossim, adotar preços referenciais de serviços de concreto considerando que seriam realizados com betoneira em projeto desta ordem de grandeza é erro grave que impõe aumento indevido ao valor total do contrato e possibilita o jogo de planilha com preços unitários referenciais superestimados.

76. Quanto à alegação de ausência de custo de transporte dos insumos até a Central de Concreto das composições apresentadas pela Valec, tal fato, por si só, também não caracteriza falhas na orçamentação pois, como se observa no mapa de localização de jazidas do Lote 3S (peça 99), a usina de concreto foi instalada anexa à pedreira Orcalino, o que é uma estratégia bastante usual na execução de grandes obras.

77. Cumpre destacar que o Tribunal de Contas não busca limitar a liberdade construtiva da contratada, porém não pode permitir aumento de custos indevidos decorrentes de método executivo incompatível com a natureza da obra ou de aumento de DMT com adoção de jazidas mais distantes da obra por livre escolha da contratada.

78. Em relação ao argumento de que a própria contratante reanalisou a questão e modificou seu posicionamento para adotar as premissas do cenário 3 na formação dos preços referenciais, também não modifica a análise, vez que o posicionamento da Valec não vincula as análises técnicas do TCU e, no presente caso, a TCE foi instruída por este Tribunal, que calculou o superfaturamento com informações apresentadas na Nota Técnica 54/15-SUCON (peça 13), exercendo assim sua função precípua de controle externo da Administração Pública Federal.

79. Ademais, cabe ressaltar que, inicialmente, antes da manifestação das contratadas, a Valec, pertinentemente, defendeu as premissas do cenário 2, com dados extraídos do edital de licitação, portanto reestabelecendo as condições da época em que foram contratados os serviços. E a mudança de posicionamento da Valec quanto às premissas utilizadas nos cálculos, com as devidas *vênias*, não foram suficientemente demonstradas.

80. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do consórcio, persistindo os débitos relacionados aos pagamentos superfaturados dos serviços de execução de concreto no Contrato 66/2010, e, conseqüentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Irregularidade: Serviço de espalhamento de material em bota-fora em duplicidade (item 3.10 da planilha orçamentária) – Superfaturamento

81. Nos termos do Despacho do Ministro Relator (peça 51), foi determinada a citação solidária dos responsáveis abaixo indicados em razão de débitos no valor de R\$ 7.237.912,50 (atualizado em 10/3/2023 – peça 39) devido ao superfaturamento do serviço de espalhamento de material de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços), como segue:

b) realizar a citação dos Srs. Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00), na condição de fiscal do Contrato 66/2010, e Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), na condição de Gerente do Contrato 66/2010, e do Consórcio Ferrosul, composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02) e Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Infra S.A. as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência superfaturamento do Contrato 66/2010 conforme as condutas detalhadas a seguir:

b.1) Sr. Guilherme Romano de Gouveia, na condição de Fiscal do Contrato, por aprovar as



justificativas técnicas do 5º Termo Aditivo do contrato 66/2010, proporcionando a inserção ilegítima de itens novos na planilha de serviços, o que possibilitou o superfaturamento decorrente de pagamento em duplicidade dos serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços) na execução do Contrato 66/2010;

b.2) Sr. Giuliano Martins Dora, na condição de Gerente do Contrato, por aprovar as justificativas técnicas do 5º Termo Aditivo do contrato 66/2010, proporcionando a inserção ilegítima de itens novos na planilha de serviços, o que possibilitou o superfaturamento decorrente de pagamento em duplicidade dos serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços) na execução do Contrato 66/2010;

b.3) As empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A., que compõe o Consórcio Ferrosul, por receber em duplicidade os serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços) na execução do Contrato 66/2010, nos termos do item 9.1. do acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Augusto Sherman. (peça 51)

Responsável: Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), na condição de Gerente do Contrato 66/2010

82. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foi promovida a citação do Sr. Giuliano Martins Dora por meio do Ofício 23538/2023-TCU/Seproc (peça 61). Após tomar ciência do comunicado em 6/6/2023 (peça 69), o responsável encaminhou suas alegações de defesa à peça 84.

Alegações

83. A defesa inicia suas argumentações relatando que a irregularidade já foi objeto do Acórdão 2388/2013-Plenário, do relator Ministro Augusto Sherman, o que pode acarretar “**bis in idem**, caso havendo repetição da sanção sobre o mesmo fato” (peça 84, p. 1).

84. Alega que não era sua competência a identificação de que serviços incluídos mediante termos aditivos já estavam sendo remunerados pelo contrato, tampouco a aprovação das memórias de cálculo de serviços novos, tarefas da SUPRO e da GCUST respectivamente (peça 84, p. 2-3).

85. Aponta, preliminarmente, a prescrição da pretensão punitiva e do ressarcimento ao erário, citando os art. 4º e 5º da Resolução TCU 344/22 (peça 84, p. 3-4).

86. Quanto ao mérito, alega que seguiu todos os procedimentos formais e acionou os departamentos competentes para a aprovação do pleito de preços novos (peça 84, p. 4-9).

87. Prossegue argumentando que, segundo o escopo do contrato de supervisão, a supervisora é quem possuía responsabilidade pela análise dos pleitos da contratada, e nesse sentido descreve as competências dos demais setores técnicos da Valec e as análises elaboradas para aprovação do aditivo contratual (peça 84, p. 10-15).

88. Por fim, a defesa reforça que a responsabilidade pela análise e aprovação dos orçamentos era da SUPRO e da GCUST, sustenta que agiu de acordo com os procedimentos estabelecidos, pede que sua defesa seja acolhida e reconhecida a ausência de responsabilidade, alegando que a multa aplicada pelo Tribunal foi inadequada. (peça 84, p. 16-17).

Análise

89. As alegações de defesa apresentadas pelo responsável não merecem prosperar, vez que o serviço adicionado ao contrato, com o aval do gestor, representa pagamento do serviço de espalhamento de material de bota-fora em duplicidade, pois a etapa de espalhamento de material já está incluída e remunerada nos serviços de escavação da planilha orçamentária do contrato, conforme a norma técnica Valec 80-ES-028-20-8006 (especificação de remoção de solos moles):

12. FORMA DE PAGAMENTO

a) O serviço é pago pelo preço unitário contratual, de acordo com as medições feitas segundo critério descrito no item 11, anterior.

b) Esse preço unitário, que remunera as operações de escavação, carga, descarga e espalhamento, inclui, também, o fornecimento de equipamentos, materiais, mão-de-obra com encargos, bombeamento, sondagens necessárias ao controle e demais serviços.



c) O transporte do material é pago em item específico do Quadro de Serviços a Preços Unitários, conforme medição descrita no item 11.a.II, acima.

d) No caso de remoção por substituição, é aplicada a mesma forma de pagamento acima estipulada. (peça 96, p. 5 – grifado nesta instrução)

90. As composições de custos dos serviços de terraplanagem incluem equipamento compatíveis com a tarefa de espalhamento do solo escavado (motoniveladora), assim não cabe a inclusão de novo item orçamentário específico para remunerar tal operação.

91. Restou claro que o 5º Termo Aditivo não teve o devido tratamento no respectivo processo de aprovação, e não se trata de análise de preços dos serviços requeridos, mas especialmente de inadequação da própria tramitação do pedido, uma vez que tais serviços não eram necessários para condução do contrato. Nesse sentido, tanto o fiscal da obra quanto gerente do contrato eram peças fundamentais para, numa primeira análise, conhecendo o contrato e sua execução, negar prosseguimento a um requerimento absolutamente indevido.

92. Por certo que os gestores mais próximos à realidade da obra e do contrato possuíam as informações necessárias para reconhecer a impropriedade do pedido. Os setores técnicos que analisaram os custos, por outro lado, fizeram suas análises com informações parciais e de acordo com os encaminhamentos do fiscal e do gerente, porém desconhecendo as peculiaridades da obra e do contrato, ou seja, a primeira e mais importante triagem quanto ao pedido da contratada eram de responsabilidades dos gestores que acompanhavam o desenvolvimento do projeto.

93. Como também, na condição de gerente do contrato, portanto autoridade responsável pelo regular andamento contratual, não é razoável deixar somente a cargo da supervisora a análise da pertinência de alterações contratuais por meio de aditivos, sendo fundamental o gerenciamento de todos os atos que podem interferir na boa condução do projeto.

94. Ademais, como comprovado, todos os serviços incluídos mediante o termo aditivo, excetuando o serviço de espalhamento, após os apontamentos do TCU, foram excluídos do contrato, conforme Nota Técnica 115/13-SUCON-BSB (peça 95, p 21-29). Observa-se que a própria SUCON, revendo os serviços incluídos pelo aditivo, glosou quase a totalidade deles, assim o argumento de que o serviço foi aprovado pelos setores técnicos da Valec também não socorre o responsável.

95. Os serviços incluídos mediante termo aditivo foram incluídos à planilha orçamentária de forma irregular, mesmo perpassados pela análise da supervisora, da SUPRO e da GCUST, evidenciando as falhas nos controles das análises técnicas de pleitos indevidos da contratada. Assim, não se trata de uma irregularidade técnica, mas sim gerencial, pois o gerente deveria supervisionar a execução contratual barrando pleitos que não se conformam ao projeto efetivamente realizado, e os serviços do 5º Termo Aditivo, em que pese sua aparente adequação de preços, são incompatíveis com as necessidades da obra.

96. Quanto à responsabilização do gestor por meio do Acórdão 2036/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em nada altera a presente análise, vez que no presente processo ele foi chamado para responder pelos débitos apurados em decorrência de prejuízos causados pelos pagamentos a título de serviço de espalhamento de solo em bota-fora, portanto o responsável além de punição administrativa deve ser responsabilizado pelo dano causado ao erário pois permitiu a inclusão do serviço irregular.

97. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do Sr. Giuliano Martins Dora e, consequentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Responsável: Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00), na condição de fiscal do Contrato 66/2010

98. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foi promovida a citação do Sr. Guilherme Romano de Gouveia por meio do Ofício 31487/2023-TCU/Seproc (peça 85). Mesmo após tomar ciência do comunicado em 26/7/2023 (peça 88), o responsável não encaminhou suas alegações de defesa.

**Análise**

99. Regularmente citado, o responsável não compareceu aos autos, operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

100. 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 apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no 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.”

101. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

102. 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 combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

103. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, 2.455/2015-1ª Câmara e 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, 5.070/2015-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André de Carvalho, 2.424/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e 3756/2017-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

104. Isto posto, propõe-se a condenação solidária do Sr. Guilherme Romano de Gouveia pelo débito apurado e às demais sanções legais.

Responsável: Consórcio Ferrosul – formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02) e Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)

105. Em cumprimento ao despacho do Ministro Relator (peça 51), foram promovidas as citações das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A. por meio dos ofícios 23542/2023-TCU/Seproc (peça 57) e 23540/2023-TCU/Seproc (peça 59), respectivamente. Após tomarem ciência dos comunicados em 16/6/2023 (peça 79) e 6/6/2023 (peça 68), as empresas constituíram procuradores (peças 74 e 75) e encaminharam conjuntamente alegações de defesa à peça 90.

Alegações de defesa

106. A defesa apresentada pelo Consórcio Ferrosul argumenta que a inclusão do item "espalhamento de material em bota-fora" ocorreu de forma regular, pois a planilha contratual não possuía serviço dessa natureza para material inservível, mas tão somente para material em aterro. Argumenta que a Nota Técnica 80-ES-028A-20-8002 da VALEC, relacionada a corte de material, não inclui a operação de espalhamento (peça 90, p. 8).

107. Defende que o serviço de espalhamento de material em bota-fora é uma prática comum e necessária, pois o material escavado durante a construção precisa ser devidamente acomodado em um local designado (bota-fora), e não pode ser realizada com motoniveladora, equipamento que compõe a planilha de custo do serviço, mas deve ser utilizado trator de esteira (peça 90, p. 9-11).

108. Afirma que o trator de esteira ou motoniveladora que compõem os serviços de corte e transporte de material de bota-fora são equipamentos para realizar somente a abertura dos caminhos de serviço, assim o item contratual não remunera a etapa do espalhamento do material (peça 90, p. 12-13).

109. Argumentam que o espalhamento do material foi incluído após competente análise de custos, por meio da Nota Técnica 8/2013-SUPRO. A equipe da Valec entendeu pela necessidade de

incluir o serviço de espalhamento com utilização de equipamento de trator de esteira, e destacou a dificuldade de realizar uma análise posterior que compreenda o contexto da obra, numa visão retrospectiva, citando as disposições da LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/42) para fortalecer a necessidade de cautela nas análises (peça 90, p. 14-18).

Análise

110. Inicialmente, deve-se esclarecer que a irregularidade da inclusão de item de espalhamento do material em bota-fora na planilha de serviços ao contrato não decorre de custos inapropriados do serviço, mas sim por ter sido inserido um serviço novo já remunerado pelo contrato, portanto as análises sobre os custos do serviço em nada modifica a irregularidade.

111. Quanto a operação de espalhamento do material, importa ressaltar que a norma Valec de corte 80-ES-028A-20-8002 citada pela defesa, no que diz respeito ao espalhamento do material de bota-fora (descarte do serviço de corte), disciplina a remunerado por m³ em conjunto com o preço unitário do serviço de corte que na planilha orçamentária é denominado de "escavação, carga, transporte e descarga" (itens 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1), a saber:

Especificação Técnica 80-ES-028A-20-8002-Valec:

4. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

A implantação de segmentos em corte na ferrovia requer a escavação do material constituinte do terreno natural, ao longo do eixo e dentro dos limites das seções do projeto (off-sets) que definem o corpo estradal, compreendendo as operações seguintes:

(...)

d) carga, transporte, descarga e **espalhamento do material escavado para aterros ou bota-foras** e prévia preparação de praças de depósito, quando necessárias; (grifado nesta instrução)

112. Bem como, quanto aos serviços de terraplanagem, especificamente o material inservível que deve ser retirado do leito estradal, como disposto na Especificação de Serviço de Remoção do Solos Moles 80-ES-028A-20-8006 - Valec, envolvem as etapas de escavação, carregamento, transporte e espalhamento, razão por que na planilha de serviços originalmente contratada inexistem serviços específicos para o espalhamento, sendo os custos desta etapa já precificados nos valores apresentados pelos licitantes.

Especificação Técnica 80-ES-028A-20-8006-Valec:

12. FORMA DE PAGAMENTO

a) O serviço é pago pelo preço unitário contratual, de acordo com as medições feitas segundo critério descrito no item 11, anterior.

b) **Esse preço unitário, que remunera as operações de escavação, carga, descarga e espalhamento, inclui, também, o fornecimento de equipamentos, materiais, mão-de-obra com encargos, bombeamento, sondagens necessárias ao controle e demais serviços.**

c) O transporte do material é pago em item específico do Quadro de Serviços a Preços Unitários, conforme medição descrita no item 11.a.II, acima.

d) No caso de remoção por substituição, é aplicada a mesma forma de pagamento acima estipulada. (grifado nesta instrução)

113. Portanto, inevitável concluir que as normas técnicas da Valec corroboram a tese da auditoria de que o espalhamento de material em bota-fora já estava inserido nos preços contratados.

114. Não se discute a necessidade do serviço de espalhamento do material inservível, porém os valores apresentados na licitação englobam toda operação de terraplanagem, inclusive a deposição adequada do material. Se os itens de terraplanagem da planilha foram projetados para execução da obra em sua totalidade, os preços contratados devem remunerar todas as etapas necessárias para realizar o referido serviço pronto e acabado, assim não há que se falar em necessidade de novo item para remunerar uma etapa de um serviço contratado.

115. Quanto à necessidade de trator de esteira para realizar a operação, trata-se de uma questão de estratégia da empresa, pois a composição do serviço contratada adota motoniveladora, contudo, como argumentado pela defesa, a escolha do equipamento é decisão estratégica da contratada, desde que a alteração da composição não implique aumento de custos para o contratante.



116. Ademais, como comprovado, todos os serviços incluídos mediante o termo aditivo, excetuando o serviço de espalhamento, após os apontamentos do TCU, foram excluídos do contrato, conforme Nota Técnica 115/13-SUCON-BSB (peça 95, p 21-29). Observa-se que a própria SUCON, revendo os serviços incluídos pelo aditivo, glosou quase a totalidade deles, assim o argumento de que o serviço foi aprovado pelos setores técnicos da Valec também não socorre à defesa.

117. Por fim, também não há que se falar de uma análise retrospectiva da irregularidade, com toda dificuldade devido ao transcurso de tempo, como alega a defesa, pois a impropriedade foi apontada em trabalho de auditoria do TCU à época dos fatos, portanto, com plena capacidade de a equipe de fiscalização avaliar a pertinência do serviço incluído à planilha do contrato.

118. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do consórcio, persistindo os débitos relacionados aos pagamentos superfaturados dos serviços de espalhamento de material em bota-fora no Contrato 66/2010, e, conseqüentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais.

ANÁLISE DE PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DOS AUTOS – ACORDO DE LENIÊNCIA

119. O Consórcio juntou documentos às peças 44, 45, 46, 47 e 80, com vistas a requerer o sobrestamento dos autos em razão da celebração de acordo de leniência.

120. Alega, inicialmente, que o TCU tem conhecimento de que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) firmou acordo de leniência em 2019.

121. Assevera que, em relação ao contrato objeto desta TCE, foi acordado o ressarcimento da totalidade do dano (peça 44, p. 4).

122. Afirma que o TCU adota tratamento diferenciado às empresas que firmaram acordos de leniência com o sobrestamento dos processos de ressarcimento ao erário, citando diversos acórdãos do Tribunal e dois processos de apuração de responsabilidade envolvendo a referida empresa, TCs 023.657/2015-4 e 014.174/2012-0, relacionados, respectivamente, à Repar e ao Aeroporto de Congonhas (peça 44, p. 2 -3).

123. Ressalta que o referido acordo de leniência é objeto de avaliação no TC 020.158/2015-7, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo e, por fim requer o sigilo dos documentos (peça 44. p. 4-5).

Análise

124. Reconhece-se que os acordos de leniência firmados por empresas que fraudaram o erário podem impactar os processos de controle externo, entre outros efeitos pode, inclusive, conduzir ao sobrestamento de apurações no âmbito do TCU, contudo tais reflexos não são diretos ou absolutos, mas dependem de uma série de fatores, incluindo a relevância das informações fornecidas pela empresa e a contribuição dessas informações para as investigações.

125. Entretanto, ressalta-se que o TCU não participou da formulação tais instrumentos e, neles, restou explicitamente ressalvado que eles não possuem o efeito de quitação geral, portanto a celebração dos acordos não impede a atuação do TCU e, tampouco, inibem a necessidade de reparação integral dos danos efetivamente evidenciados pelo controle externo.

126. Os acordos de leniência são instrumentos legais que permitem a uma empresa investigada por práticas ilícitas colaborar com as autoridades em troca de benefícios, a exemplo da redução de penalidades, porém, no contexto de compensação de débitos, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União traz algumas considerações importantes, como seguem:

1) O Acórdão 1214/2018-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler) esclarece que os órgãos legitimados a celebrar acordos de leniência e de colaboração premiada só podem oferecer como contrapartida a redução ou mitigação das sanções de sua respectiva competência. Portanto, o MPF, o MTFC e o Cade não podem dispor sobre o poder sancionatório do TCU. O TCU, não sendo parte dos referidos contratos, assume a condição de terceiro perante os aludidos instrumentos;



2) O Acórdão 2619/2019-TCU-Plenário (relator Min. Benjamin Zymler) destaca que os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração, a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos, podem ser considerados para amortização dos valores dos débitos imputados contra os responsáveis colaboradores, desde que configurada a identidade dos fatos geradores e do cofre credor e que a celebração de acordos de leniência ou de colaboração premiada não possui o condão de obstar a atuação do TCU no seu dever de proceder ao ressarcimento do dano, sobretudo em face do princípio da independência das instâncias;

3) O Acórdão 2688/2020-TCU-Plenário (relator Min. André de Carvalho) estabelece que os pagamentos efetuados no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração, a título de multas ou confiscos, devem ser considerados para amortização dos valores das indenizações, se maiores, apuradas contra os responsáveis colaboradores. No entanto, a compensação de valores só deve ocorrer quando a parcela de pagamentos efetuada no âmbito dos acordos de leniência e de colaboração corresponder aos mesmos débitos objeto de cobrança nas respectivas tomadas de contas especiais em trâmite no TCU. A realização de abatimento indiscriminado poderia resultar na abstenção de ressarcimento de determinados débitos, em razão da falta de conexão com o débito objeto de execução após o trânsito em julgado no âmbito do TCU;

4) O Acórdão 587/2022-TCU-Plenário (relator Min. Bruno Dantas) afirma que a assinatura de acordos de colaboração premiada e de leniência não implica qualquer restrição à atividade de controle externo, que é livre para exercer a sua competência fiscalizatória, colher provas e aplicar as sanções estabelecidas nas leis de regência, além de imputar débitos, independentemente da atuação de outros órgãos de controle; e

5) O Acórdão 1351/2022-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz) ressalta que, mesmo após a celebração do acordo de leniência com a CGU/AGU, o TCU pode apurar a existência de danos complementares que não foram integrados na reparação ao erário entabulada naqueles acordos.

127. Observa-se que, em diversas oportunidades que se manifestou sobre as consequências das colaborações celebradas, esta Corte de Contas tem reafirmado o entendimento de que tanto os acordos de leniência quanto os acordos de colaboração premiada não afastam as competências do Tribunal de Contas da União, fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impedem a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.443/92.

128. O controle externo reconhece a importância e relevância dos acordos firmados, que possibilitam a redenção das empresas faltosas ao admitir as irregularidades e restituir os recursos públicos desviados.

129. Nesse sentido, jurisprudência do TCU tem firmado entendimento favorável à possibilidade de compensação de pagamentos efetuados no âmbito de acordos de leniência e de colaboração premiadas, a título de ressarcimento de danos, multas de natureza indenizatória ou confiscos, em face dos valores de débitos imputados pelo TCU contra os responsáveis colaboradores. Entretanto, eles não representam um salvo conduto que garante imunidade ampla e irrestrita a qualquer ação dos órgãos de controle em relação aos contratos neles abarcados pois, para a possibilidade de compensação, deve restar comprovada a identidade dos fatos e do cofre credor.

130. Ocorre que, no presente caso, os documentos acostados não permitem avaliar os débitos computados no acordo de leniência firmado pela CCCC, impedindo que se acolham o sobrestamento requerido pela empresa colaboradora. Assim, só a unidade técnica do TCU responsável por atuar no acordo de leniência é que poderia verificar se os fatos aqui apurados estão contemplados no acordo, e propor o sobrestamento do processo em relação ao colaborador.

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

131. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).



132. Posteriormente, o 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.

133. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da referida Resolução. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º e a prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

134. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

135. Posteriormente, no âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

136. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

137. Outrossim, quanto à contagem de prazo prescricional, é regra geral de direito que, havendo solidariedade entre os responsáveis, a interrupção da prescrição em relação a um deles se estende aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil, a exemplo dos Julgados desta Corte: Acórdão 7932/2023-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; Acórdão 12583/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 10347/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conforme destaque:

Voto do Ministro relator Augusto Nardes no Acórdão 7932/2023-Segunda Câmara:

16. A propósito, acerca do defendido em sede de memoriais por Maria Isabel Evangelista Rocha, cabe destacar que o Código Civil prevê, como regra, o caráter pessoal do ato interruptivo da prescrição, uma vez que somente aproveitará a quem o promover ou prejudicará aquele contra quem for dirigido (art. 204, caput, do Código Civil).

17. Todavia, havendo solidariedade passiva, incide regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual a interrupção da prescrição promovida pelo credor contra um devedor solidário se estende aos demais e aos seus herdeiros (art. 204, §1º, do Código Civil).

18. Destarte, nessas situações, para que o curso prescricional seja interrompido, com extensão dos efeitos aos demais devedores solidários que compõem a relação jurídica, é suficiente que a causa objetiva da interrupção ocorra em relação apenas a um dos sujeitos passivos, ainda que os demais sejam alheios à causa que provocou a cessação dos efeitos prescricionais.

19. Dito isso, tem-se, relativamente às causas interruptivas da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, que a Resolução TCU 344/2022 prevê as hipóteses do seu art. 2º, dentre elas “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”.

20. Sendo assim, reitera-se que, no caso de Maria Isabel Evangelista Rocha, inobstante arrolada como responsável apenas no âmbito deste Tribunal por um dos débitos quantificados no supracitado Relatório de Auditoria 13182/MS/Segep/Denasus, houve, igualmente, devido à sua condição de devedora solidária daquele débito, a interrupção da prescrição quando da emissão do primeiro relatório do tomador de contas especial (peça 2), em 29/8/2014, e de outros atos de apuração subsequentes, ainda que alheia a essas causas objetivas de cessação dos efeitos prescricionais.

21. Não é demais ressaltar que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a

integralidade da dívida, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida (art. 275 do Código Civil). Na mesma linha o STJ, conforme entendimento contido no REsp 1.423.083/SP, segundo o qual “é faculdade do credor escolher a qual ou a quais devedores direcionará a cobrança do débito comum, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida”.

22. No caso, diante de lacunas, na fase administrativa do feito, quanto à responsabilização dos agentes que concorreram para os ilícitos causadores do dano e após identificação, como um dos fundamentos para a autorização do pagamento indevido de efeitos financeiros retroativos a repactuação contratual, do parecer jurídico subscrito por Maria Isabel Evangelista Rocha, foi-lhe atribuída responsabilidade solidária por esse pagamento indevido, o que a trouxe para a mesma situação jurídica do outro responsável envolvido, resultando na submissão de ambos ao mesmo regime que dispõe sobre a interrupção prescricional.

138. Ressalta-se ainda que, nos termos do art. 6º, *caput*: “Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.” Portanto, os processos originários, relacionados aos trabalhos de fiscalização, devem ser observados na análise da prescrição intercorrente.

139. Sendo assim, as causas interruptivas dos processos que cuidaram da pretensão punitiva por irregularidades administrativas dos gestores impactam e devem ser consideradas para fins de contagem de prazos prescricionais, uma vez que o presente processo de TCE está subsidiado nas apurações das irregularidades tratadas nos autos daquelas fiscalizações do TCU.

140. Destaca-se, por fim, que, em relação ao marco inicial da contagem de prazo prescricional para irregularidades em prestações sucessivas ou continuadas, como é o caso de pagamentos superfaturados destes autos, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução 344/2022, inicia-se após a cessação dos pagamentos, a exemplo dos Acórdãos 2024/2023-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer e 2535/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Enunciado do Acórdão 2535/2022-TCU-Plenário:

Na hipótese de pagamentos de valores superfaturados em contrato, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento em benefício do contratado, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022).

141. Diante da normatização da prescrição nos processos de controle externo e considerando a presente TCE tratar de duas irregularidades distintas no contrato 66/2010, a análise deve considerar ocorrência da prescrição isoladamente para cada irregularidade, como segue.

Irregularidade nos serviços de concreto

142. A irregularidade foi apurada no TC 010.792/2014-7 e, por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, concluída definitivamente a responsabilização do Sr. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte-Sul Extensão Sul, em 5/7/2023.

143. A tabela a seguir apresenta os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição relacionada ao superfaturamento dos serviços de concreto tratado nesta TCE:

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
	12/11/2014	Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário		Determinou apuração das irregularidades pela Valec e sobrestou o TC 010.792/2014-7
1	8/10/2015	Último pagamento efetuado no contrato	Art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem de prazo prescricional

		(peça 36, p. 225-228)		
2	18/7/2018	Diligência à Valec para obtenção de documentos para complementar as informações requeridas no Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição intercorrente
3	5/12/2018	Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, item 9.1 (TC 010.792/2014-7)	Art. 7º, inc. II	Levantamento do sobrestamento e Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
4	20/3/2019	Acórdão 641/2019-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
5	2/10/2019	Acórdão 2.341/2019-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente.
6	14/7/2021	Acórdão 1.634/2021-TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
7	11/4/2023	Instrução processual – apuração do débito (peça 48)	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
8	6/6/2023	Citação do Sr. Eduardo Werner (peça 67)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
9	16/6/2023	Citação do Consórcio Ferrosul (peça 79)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável

144. Assim, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

Irregularidade nos serviços de espalhamento de material em bota-fora

145. A irregularidade foi apurada no TC 012.460/2013-3 e, por meio do Acórdão 3037/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, concluída definitivamente a responsabilização dos Srs. **Giuliano Martins Dora, Gerente do Contrato, e Guilherme Romano de Gouveia, fiscal do Contrato**, em 18/11/2020.

146. A tabela a seguir apresenta os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição relacionada ao superfaturamento dos serviços de espalhamento de material em bota-fora tratado nesta TCE:

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
		Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário		Determinou apuração das irregularidades pela Valec e sobrestou o TC

				010.792/2014-7
1	31/12/14	Pagamento da 47ª medição contratual (peça 36, p. 197-198)	Art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem de prazo prescricional
2	18/11/2016	Conclusão da apuração da irregularidade pela Valec (peça 298 do TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. II c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição intercorrente
3	13/3/2019	Instrução de mérito (peça 298 do TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. II c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
4	28/8/2019	Acórdão 2036/2019-TCU-Plenário, item 9.1, determinou abertura de TCE (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
5	5/8/2020	Acórdão 2024/2020-TCU-Plenário (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente.
6	18/11/2020	Acórdão 3037/2020-TCU-Plenário (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
7	11/4/2023	Instrução processual – apuração do débito (peça 48)	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
8	26/7/2023	Citação de Guilherme Romano (peça 88)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
9	6/6/2023	Citação de Giuliano Dora (peça 69)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
10	16/6/2023	Citação de Consórcio Ferrosul (peça 79)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável

147. Assim, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

148. Ante as análises efetuadas, restam que os últimos atos de regular tramitação dos processos originários se deram com a confirmação definitiva da responsabilidade administrativa dos gestores, por meio dos Acórdãos 1392/2023-TCU-Plenário, de 5/7/2023, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, e 3037/2020-TCU-Plenário, de 18/11/2020, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, portanto com prazos inferiores a três anos até a citação das empresas contratadas, em 6/6/2023 (peça 68) e 16/6/2023 (peça 79). Confirma-se assim que não houve a ocorrência de prescrição nos presentes autos.

149. Neste termos, com fundamento no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, não restou caracterizada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, bem como, nos termos do art. 8º



da Resolução-TCU 344/2022 e Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, da prescrição intercorrente desta Corte.

CONCLUSÃO

150. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas, e ao subitem 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, em razão de inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora ao Contrato 66/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A) e o consórcio Ferrosul, formado pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A..

151. Por meio de despacho do Ministro Relator (peça 51), em razão de superfaturamento dos serviços de execução de estruturas em concreto, foi determinada a citação solidária, por um débito de R\$ 8.323.785,00 (atualizado em 10/3/2023 – peça 40), dos Srs. Osiris dos Santos, na condição de Diretor de Engenharia da Valec, Eduardo Werner Hackradt, na condição de Gerente Geral da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, e das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A., formadoras do consócio contratado.

152. O mesmo Despacho, em razão da duplicidade de pagamento dos serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços do Contrato 66/2010), determinou a citação solidária, por um débito de R\$ 7.237.912,50 (atualizado em 10/3/2023 – peça 39), dos Srs. Guilherme Romano de Gouveia, na condição de fiscal do Contrato 66/2010, e Giuliano Martins Dora, na condição de Gerente do Contrato 66/2010, e do Consórcio Ferrosul.

153. Em face da análise promovida no item do Exame Técnico, contata-se a revelia do responsável Guilherme Romano de Gouveia (itens 98-104 desta instrução), que, mesmo regularmente citado, permaneceu silente, devendo então ser considerado revel, com fundamento no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

154. Propõe-se, ainda, rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Eduardo Werner Hackradt (itens 32-39 desta instrução) e pelo Consórcio Ferrosul (itens 52-80 desta instrução) e acatar a as alegações de defesa do Sr. Osiris dos Santos (itens 40-51 desta instrução), em relação ao superfaturamento dos serviços de concreto. E quanto ao superfaturamento dos serviços de espalhamento de material em bota-fora, rejeitar as alegações de defesa do Sr. Giuliano Martins Dora (itens 82-97 desta instrução) e do Consórcio Ferrosul (itens 105-119 desta instrução).

155. Registra-se ainda que, segundo análises efetuadas (itens 134-153 desta instrução), não houve a prescrição das irregularidades e, também, não foram apresentados elementos suficientes para demonstrar a correspondência dos débitos aqui apurados com os valores consignados em acordo de leniência, impedindo acatar pedido de sobrestamento dos autos (conforme itens 124-133 desta instrução)

156. Assim, considerando inexistirem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade, as contas dos Srs. Eduardo Werner Hackradt, Guilherme Romano de Gouveia e Giuliano Martins Dora, devem ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, condenando-o em débito solidário com as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A., bem como aplicar, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos responsáveis.

157. Ressalta-se, entretanto, as condenações dos gestores à multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 pelas mesmas irregularidades aqui tratadas, nos termos os Acórdãos 2036/2019-TCU-Plenário e 1634/2021-TCU-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman, podendo, a critério do ministro relator, ponderá-las na dosimetria de eventual cominação com base no art. 57 da Lei 8443/1992, a exemplo das teses adotadas nos Acórdãos 5550/2019-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, e 2813/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

158. Por fim, o Consórcio juntou documentos às peças 44, 45, 46, 47 e 80, com vistas a requerer o sobrestamento dos autos em razão da celebração de acordo de leniência, acordo este que, segundo ela, está em análise no âmbito do TC 020.158/2015-7, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

159. Ocorre que, no presente caso, os documentos acostados não permitem avaliar os débitos computados no acordo de leniência firmado pela CCCC, impedindo que se acolham o sobrestamento requerido pela empresa colaboradora. Assim, só a unidade técnica do TCU responsável por atuar no acordo de leniência é que poderia verificar se os fatos aqui apurados estão contemplados no acordo, e propor o sobrestamento do processo em relação ao colaborador.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

160. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) considerar revel o **Sr. Guilherme Romano de Gouveia**;
- b) acatar as alegações de defesa do **Sr. Osiris dos Santos** para excluí-lo da relação processual;
- c) rejeitar as alegações de defesa dos **Srs. Eduardo Werner Hackradt e Giuliano Martins Dora** e do **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.;
- d) 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 do **Sr. Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68)**, e condená-lo, em solidariedade com o **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02)** e **Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)**, 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., 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, decorrente do superfaturamento dos serviços de execução de concreto utilizando composições de custos mais onerosas na execução do Contrato 66/2010:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
6.257,34	25/5/11
2.609,30	6/7/11
1.568,79	18/7/11
3.772,37	30/8/11
-2.421,31	19/9/11
8.573,35	25/10/11
18.935,94	30/11/11
21.935,11	23/12/11
22.257,35	29/12/11
87,72	28/2/12
6.290,25	20/4/12
68.830,31	20/4/12
50.152,75	9/6/12
57.245,23	29/6/12
61.031,24	10/7/12
62.350,98	31/8/12
49.066,51	19/10/12
41.477,71	19/10/12
62.773,03	25/10/12

67.073,55	20/11/12
69.015,82	13/12/12
37.566,45	28/12/12
59.683,48	20/2/13
174.909,33	20/3/13
133.458,43	19/4/13
176.506,04	14/5/13
165.676,39	18/6/13
194.640,66	18/7/13
176.052,95	30/8/13
142.214,36	30/9/13
315.315,75	31/10/13
203.755,52	30/11/13
233.920,51	30/12/13
62.047,44	30/12/13
125.981,87	28/2/14
153.389,89	5/3/14
116.644,28	31/3/14
134.828,67	2/5/14
174.477,27	30/5/14
180.890,75	30/6/14
143.758,73	1/8/14
266.251,92	29/8/14
166.012,76	31/10/14
232.974,11	31/12/14
177.120,61	31/12/14
91.280,59	4/5/15
27.083,35	4/5/15
36.901,75	4/5/15
29.794,75	25/8/15
32.635,70	8/10/15
3.666,68	8/10/15

Valor atualizado até 26/2/2024: R\$ 8.698.905,88 (peça 97)

e) 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 do **Srs. Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00)**, na condição de fiscal do Contrato, e **Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15)**, na condição de Gerente do Contrato, e condená-los, em solidariedade com o **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02)** e **Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)**, 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., 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, decorrente de superfaturamento por pagamento em duplicidade dos serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços) na execução do Contrato 66/2010:

VALOR	DATA DA



ORIGINAL (R\$)	OCORRÊNCIA
1.579.144,30	14/05/2013
133.231,36	18/06/2013
261.483,64	18/07/2013
94.050,99	30/08/2013
445.856,57	31/10/2013
156.583,96	30/11/2013
374.660,98	02/05/2014
20.894,55	30/05/2014
192.267,47	30/06/2014
30.753,12	01/08/2014
945.092,76	31/12/2014

Valor atualizado até 26/2/2024: R\$ 7.564.097,95 (peça 98)

f) aplicar ao **Srs. Eduardo Werner Hackratt, Guilherme Romano de Gouveia e Giuliano Martins Dora** e ao **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.**, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar 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;

g) 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;

h) autorizar, caso requerido, 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

i) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Goiás, 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 comunicá-lhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou-se, naquela oportunidade, de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 104).

3. Por meio do despacho à peça 105, determinei o retorno dos autos à AudPortoFerrovia para que, após instrução do TC-038.511/2021-5, com as respostas aos questionamentos lançados no despacho à peça 56 daquele processo, promovesse nova instrução no presente processo, atualizando sua proposta de mérito de acordo com as informações e conclusões alcançadas.

4. A reanálise da unidade técnica foi realizada por meio da instrução à peça 113, transcrita a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em

razão de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas, e ao subitem 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, de mesma relatoria, em virtude de inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora ao Contrato 66/2010, referentes ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), pactuado entre a Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Ferrosul (firmado entre Queiroz Galvão, atual Alia S.A., e Camargo Corrêa, tendo como representante a empresa líder Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.).

HISTÓRICO

2. O Contrato 66/2010 (peça 10) foi celebrado em 15/12/2010 com objetivo de executar as obras de infraestrutura, superestrutura ferroviária e obras de arte especiais do Lote 3S da Extensão Sul da FNS.

3. As obras objeto do referido contrato foram fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2010 e 2014, quando foram evidenciadas diversas irregularidades, entre elas o sobrepreço no “pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira” (item 9.2.2.1.2. do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman – peça 6), e a duplicidade no pagamento do serviço de espalhamento de solo mole que, por força do subitem 9.2 do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário (peça 7) e subitem 9.1 do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário (peça 9), ambos de relatoria do Ministro Augusto Sherman, originaram a presente TCE.

4. Durante as fiscalizações no decorrer daqueles anos, o TCU não só auditou as obras de construção do Lote 3S como também os Lotes 1S, 2S, 4S e 5S da extensão sul da FNS, tendo sido constatado a mesma irregularidade de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas em todos eles, o que levou à instauração de TCE's para cada um dos referidos lotes nos termos do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

9.2. com fundamento no art. 47, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, autorizar a instauração de processos de tomadas de contas especial para cada um dos lotes 1S a 4S da extensão sul da Ferrovia Norte-Sul, em razão da ocorrência apontada no subitem 9.2.1.2 do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, no âmbito dos contratos de construção 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S);

5. Bem como por comando do Acórdão 1.635/2021-TCU-Plenário, também de relatoria do Ministro Augusto Sherman:

9.2. autorizar a SeinfraPortoFerrovia, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a instaurar processo de tomadas de contas especial para as obras do Lote 5S, objeto do Contrato 68/2010, na Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, em razão da ocorrência apontada no subitem 9.2.2.1.2 do Acórdão 3134/2014-TCU-Plenário; e

6. Recentemente, por meio do Acórdão 940/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, foi julgada a TCE referente ao Lote 2S (TC 039.679/2019-5). Nesse julgamento, o Voto do Relator estabeleceu alguns critérios para a responsabilização do contratado em relação ao débito, o que afastou a responsabilidade do contratado naquele processo.

7. No intuito de padronizar os critérios para o julgamento de todas as TCE's de mesma natureza, o Ministro Relator entendeu necessária a elucidação de algumas questões para que seja validado o débito constante da proposta de encaminhamento para o Lote 5S (peça 107).

8. Assim, solicitou a manifestação da AudPortoFerrovia, unidade originalmente responsável pelas auditorias que resultaram nas TCEs tratando dos débitos decorrentes, para cada lote da Extensão Sul da FNS, do achado de auditoria descrito como “pagamento de serviços de execução de concreto, que somente poderiam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira”.

9. Como tal solicitação refletiria nos demais processos de TCE's, o Ministro Relator restituiu os presentes autos à AudPortoFerrovia, para que, após a instrução do TC 038.511/2021-5, com as

respostas aos questionamentos lançados por meio de despacho, promovesse nova instrução também no presente processo, atualizando sua proposta de mérito de acordo com as informações e conclusões alcançadas naqueles autos (peça 105). Portanto, essa instrução tem como objetivo cumprir a demanda do Ministro Relator.

10. Porém, após restituir os autos à unidade técnica para realizar a atualização da instrução, a contratada apresentou novos memoriais (peça 106), documento que também será objeto de análise nesta instrução.

EXAME TÉCNICO

11. Após avaliar as alegações de defesa dos responsáveis acerca do superfaturamento dos serviços de execução de estruturas em concreto e da duplicidade de pagamento dos serviços de espalhamento de bota-fora, a unidade técnica instruiu o feito com proposta de mérito à peça 100.

12. Porém, diante do pedido do Ministro Relator (peça 105), cumpre informar que, após os análises dos questionamentos apresentados pelo Ministro no processo TC 038.511/2021-5, que trata de superfaturamento de natureza semelhante ao do Lote 5 da FNS-Sul (peça 107), restou confirmada a execução dos serviços em centrais de concreto conforme peça 16 do TC 012.612/2012-0 (peça 112) e foi ratificada a apuração do débito considerando o cenário 2 da Nota Técnica da Valec (utilizando as distâncias de transporte de materiais das jazidas previstas no projeto licitado), bem como a inclusão dos serviços de concreto das OAC e dos serviços de drenagem no débito. Contudo, foi proposta alteração na metodologia de cálculo do valor referencial dos serviços de concreto utilizados nas estruturas de OACs e drenagem, posição adotada também nos TCs: 039.742/2019-9 (Lote 1S), 039.694/2019-4 (Lote 4S) e 038.511/2021-5 (Lote 5S).

13. Em relação aos cálculos de superfaturamento, esta unidade instrutora propôs o aprimoramento da metodologia de cálculo do valor referencial. A nova abordagem considera como preço referencial dos serviços de concreto das OACs e de drenagem a média dos valores dos serviços correspondentes utilizados nas OAEs, conforme os parâmetros estabelecidos na Nota Técnica 54/15-SUCON-BSB (peça 10).

14. A alteração dos cálculos tem como objetivo, ao invés de aplicar o mesmo percentual de superfaturamento identificado nos serviços de concreto das obras de arte especiais (conforme cálculo apresentado na peça 38, p. 2), adotar como valor referencial a média de preços constantes na Nota Técnica 54-SUCON-BSB para serviços similares das OAEs. Nesse caso, resultou em valor referencial de R\$ 375,41/m³ para concreto Fck-15 e de R\$ 388,63/m³ para concreto Fck-25 (peça 108, p. 3).

15. Ao refazer os cálculos do superfaturamento total, considerando o cenário 2 descrito na referida Nota Técnica (peça 108, p. 5), a composição do débito foi alterada com a diminuição do valor anteriormente calculado, o que representa benefício aos responsáveis, conforme dados a seguir:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
56,22	25/5/11
23,44	6/7/11
14,10	18/7/11
33,89	30/8/11
-21,75	19/9/11
77,02	25/10/11
13.789,61	30/11/11
14.820,51	23/12/11
16.150,96	29/12/11
88,09	28/2/12
68,69	20/4/12



61.040,86	20/4/12
43.339,08	9/6/12
40.417,05	29/6/12
32.507,51	10/7/12
45.688,10	31/8/12
40.180,82	19/10/12
31.557,20	19/10/12
62.914,35	25/10/12
37.680,19	20/11/12
15.496,96	13/12/12
5.736,75	28/12/12
11.316,65	20/2/13
85.698,19	20/3/13
87.549,36	19/4/13
136.126,80	14/5/13
131.350,06	18/6/13
125.275,91	18/7/13
107.397,96	30/8/13
89.994,49	30/9/13
175.128,06	31/10/13
56.175,58	30/11/13
55.591,64	30/12/13
21.490,50	30/12/13
30.856,30	28/2/14
53.666,52	5/3/14
52.522,02	31/3/14
65.222,23	2/5/14
97.214,78	30/5/14
62.144,72	30/6/14
50.403,30	1/8/14
74.213,06	29/8/14
27.790,19	31/10/14
18.468,80	31/12/14
1.591,59	31/12/14
820,24	4/5/15
243,36	4/5/15
331,60	4/5/15
267,73	25/8/15
293,26	8/10/15
32,95	8/10/15

Valor atualizado até 27/5/2025: R\$ 4.077.707,56 (peça 109)

16. Nesse sentido, propõe-se retificar o valor do débito à peça 48 para condenar o Sr. Eduardo Werner Hackradt e o Consórcio Ferrosul, nos valores atualizados nesta instrução.

17. Adicionalmente, embora a unidade técnica defenda a utilização dos valores referenciais apurados com base no cenário 2 (situação que considera os parâmetros de projeto para as jazidas e as distâncias reais entre as usinas e os locais de aplicação do concreto), seguindo a mesma sistemática adotada na instrução do processo TC 038.511/2021-5 (relativo ao Lote 5 da FNS-Sul), resta oportuno apresentar simulações de cálculo do débito adotando as composições referenciais



correspondentes ao cenário 3 da Nota Técnica (cenário que utiliza as distâncias médias de transporte (DMTs) “reais” das jazidas às usinas e das usinas aos locais de aplicação).

18. A análise visa subsidiar a decisão do Ministro Relator, considerando os parâmetros utilizados no julgamento do processo TC 039.679/2019-5 (relativo ao Lote 2 da FNS-Sul), conforme segue.

Simulação do débito adotando o cenário 3 da Nota Técnica 54-Sucon-BSB e considerando o débito relacionado somente às estruturas de OAEs (peça 108, p. 2):

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.257,10	30/11/11
1.349,77	23/12/11
1.472,31	29/12/11
8,06	28/2/12
1,12	20/4/12
5.577,10	20/4/12
3.958,68	9/6/12
3.683,09	29/6/12
2.949,89	10/7/12
4.165,39	31/8/12
3.668,07	19/10/12
2.878,39	19/10/12
5.755,05	25/10/12
3.422,33	20/11/12
1.373,16	13/12/12
498,35	28/12/12
995,05	20/2/13
7.765,04	20/3/13
7.970,28	19/4/13
12.146,71	14/5/13
11.986,45	18/6/13
11.401,77	18/7/13
9.767,02	30/8/13
8.188,71	30/9/13
15.903,13	31/10/13
5.016,12	30/11/13
4.937,20	30/12/13
1.932,15	30/12/13
2.743,61	28/2/14
4.826,30	5/3/14
4.751,14	31/3/14
5.908,31	2/5/14
8.828,40	30/5/14
5.586,04	30/6/14
4.533,09	1/8/14
6.629,17	29/8/14
2.427,39	31/10/14
1.511,47	31/12/14

Valor atualizado até 27/5/2025: R\$ 368.126,34 (peça 110)

Simulação do débito adotando o cenário 3 da Nota Técnica 54-Sucon-BSB e considerando o débito das OAEs e das OACs (preço médio) (peça 108, p. 3):

19. De acordo com os cálculos efetuados, o débito total incluindo os serviços de concreto das OACs e de drenagem, não há débito, vez que os preços referenciais apurados com as médias dos valores do concreto nas OAEs considerando o cenário 3 são maiores que os valores contratuais. Portanto, nessa hipótese o débito resta elidido.

Análise do memorial (peça 106)

20. A defesa do Consórcio Ferrosul apresentou memorial com vistas a descaracterizar os débitos apurados em serviços do Lote 3, como segue.

21. O Consórcio argumenta que houve prescrição ordinária, uma vez que a citação ocorreu mais de 10 anos após os marcos iniciais do processo, argumenta ainda a regra da unicidade da interrupção, sob pena de se reconhecer a imprescritibilidade das apurações no âmbito do TCU (peça 106, p. 2-5).

22. Alega também a prescrição intercorrente rechaçando múltiplos atos de interrupção, além de reforçar o caráter subjetivo para contagem de prazo individualizada, questionando a interrupção operada por processos conexos (peça 106, p. 5-8).

23. Quanto ao mérito, no que diz respeito aos serviços de concreto, defende a aplicação da situação 3 argumentando que a Valec reviu seu posicionamento quanto à aplicação da situação 2 e que o Acórdão 940/2024-TCU-Plenário (julgamento do lote 2 da FNS-Sul) adotou as premissas compatíveis com a Situação 3. A defesa sustenta que, ao aplicar uma metodologia específica, a diferença de preço seria reduzida a um valor insignificante, representando apenas 1,53% do contrato. Com base nisso, invoca o Princípio da Insignificância para afastar a irregularidade (peça 106, p. 9-12).

24. Em relação ao serviço de espalhamento de material em bota-fora, contesta a duplicidade do pagamento argumentando que os equipamentos utilizados não eram compatíveis com os serviços requeridos, justifica a inclusão do serviço no contrato devido a mudanças nas condições da obra, cita o Acórdão 1370/2024-TCU-Plenário reconhecendo a necessidade da inclusão de serviço de espalhamento de solo mole e alega que a decisão foi respaldada por análises técnicas e jurídicas (peça 106, p. 12-20).

25. Por fim, requer o reconhecimento da prescrição e, caso negada, pugna pelo acolhimento das alegações e julgamento pela regularidade das contas (peça 106, p. 20).

Análise:

26. Em que pese a argumentação do consórcio construtor, as questões apresentadas não trazem qualquer informação nova, as mesmas alegações já foram analisadas e rejeitadas na instrução da unidade técnica (peça 100).

27. Quanto à prescrição, cabe reforçar que os processos no TCU seguem as orientações da Resolução TCU 344/2022, normativo específico e plenamente vigente.

28. Conforme já analisado, nos termos da Resolução TCU 344/2022, os débitos não estão prescritos, conforme análise pretérita (peça 100, p. 23):

ANÁLISE DA PRESCRIÇÃO

131. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário 636.886, em 20/04/2020, fixou tese com repercussão geral de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899).

132. Posteriormente, o 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. 133. O termo inicial da contagem do prazo prescricional está previsto no art. 4º da referida Resolução. Da mesma forma, as situações de interrupção da prescrição foram elencadas no art. 5º e a prescrição intercorrente está regulada no art. 8º.

134. No mais, conforme decidido em precedentes do STF (MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-

AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso) os atos interruptivos prescindem de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

135. Posteriormente, no âmbito dessa Corte, o Acórdão 2219/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou que o ato inequívoco de apuração dos fatos constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

136. Em tempo, por meio do Acórdão 534/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), firmou-se entendimento de que o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

137. Outrossim, quanto à contagem de prazo prescricional, é regra geral de direito que, havendo solidariedade entre os responsáveis, a interrupção da prescrição em relação a um deles se estende aos demais, nos termos do art. 204, § 1º, do Código Civil, a exemplo dos Julgados desta Corte: Acórdão 7932/2023-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes; Acórdão 12583/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 10347/2023-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conforme destaque:

Voto do Ministro relator Augusto Nardes no Acórdão 7932/2023-Segunda Câmara:

16. A propósito, acerca do defendido em sede de memoriais por Maria Isabel Evangelista Rocha, cabe destacar que o Código Civil prevê, como regra, o caráter pessoal do ato interruptivo da prescrição, uma vez que somente aproveitará a quem o promover ou prejudicará aquele contra quem for dirigido (art. 204, caput, do Código Civil).

17. Todavia, havendo solidariedade passiva, incide regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual a interrupção da prescrição promovida pelo credor contra um devedor solidário se estende aos demais e aos seus herdeiros (art. 204, § 1º, do Código Civil).

18. Destarte, nessas situações, para que o curso prescricional seja interrompido, com extensão dos efeitos aos demais devedores solidários que compõem a relação jurídica, é suficiente que a causa objetiva da interrupção ocorra em relação apenas a um dos sujeitos passivos, ainda que os demais sejam alheios à causa que provocou a cessação dos efeitos prescricionais.

19. Dito isso, tem-se, relativamente às causas interruptivas da prescrição no âmbito dos processos de controle externo, que a Resolução TCU 344/2022 prevê as hipóteses do seu art. 2º, dentre elas “qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”. 20. Sendo assim, reitera-se que, no caso de Maria Isabel Evangelista Rocha, inobstante arrolada como responsável apenas no âmbito deste Tribunal por um dos débitos quantificados no supracitado Relatório de Auditoria 13182/MS/Segep/Denarus, houve, igualmente, devido à sua condição de devedora solidária daquele débito, a interrupção da prescrição quando da emissão do primeiro relatório do tomador de contas especial (peça 2), em 29/8/2014, e de outros atos de apuração subsequentes, ainda que alheia a essas causas objetivas de cessação dos efeitos prescricionais.

21. Não é demais ressaltar que, como é pacífico na jurisprudência desta Corte, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida, sendo certo que a propositura da ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida (art. 275 do Código Civil). Na mesma linha o STJ, conforme entendimento contido no REsp 1.423.083/SP, segundo o qual “é faculdade do credor escolher a qual ou a quais devedores direcionará a cobrança do débito comum, sendo certo que a propositura da

ação de conhecimento contra um deles não implica renúncia à solidariedade dos remanescentes, que permanecem obrigados ao pagamento da dívida”.

22. No caso, diante de lacunas, na fase administrativa do feito, quanto à responsabilização dos agentes que concorreram para os ilícitos causadores do dano e após identificação, como um dos fundamentos para a autorização do pagamento indevido de efeitos financeiros retroativos a repactuação contratual, do parecer jurídico subscrito por Maria Isabel Evangelista Rocha, foi-lhe atribuída responsabilidade solidária por esse pagamento indevido, o que a trouxe para a mesma situação jurídica do outro responsável envolvido, resultando na submissão de ambos ao mesmo regime que dispõe sobre a interrupção prescricional.

138. Ressalta-se ainda que, nos termos do art. 6º, caput: “Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.” Portanto, os processos originários, relacionados aos trabalhos de fiscalização, devem ser observados na análise da prescrição intercorrente.

139. Sendo assim, as causas interruptivas dos processos que cuidaram da pretensão punitiva por irregularidades administrativas dos gestores impactam e devem ser consideradas para fins de contagem de prazos prescricionais, uma vez que o presente processo de TCE está subsidiado nas apurações das irregularidades tratadas nos autos daquelas fiscalizações do TCU.

140. Destaca-se, por fim, que, em relação ao marco inicial da contagem de prazo prescricional para irregularidades em prestações sucessivas ou continuadas, como é o caso de pagamentos superfaturados destes autos, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução 344/2022, inicia-se após a cessação dos pagamentos, a exemplo dos Acórdãos 2024/2023-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Marcos Bemquerer e 2535/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Enunciado do Acórdão 2535/2022-TCU-Plenário: Na hipótese de pagamentos de valores superfaturados em contrato, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento em benefício do contratado, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano (art. 4º, inciso V, da Resolução TCU 344/2022).

141. Diante da normatização da prescrição nos processos de controle externo e considerando a presente TCE tratar de duas irregularidades distintas no contrato 66/2010, a análise deve considerar ocorrência da prescrição isoladamente para cada irregularidade, como segue.

Irregularidade nos serviços de concreto

142. A irregularidade foi apurada no TC 010.792/2014-7 e, por meio do Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, concluída definitivamente a responsabilização do Sr. Eduardo Werner Hackradt, Gerente Geral da Ferrovia Norte-Sul Extensão Sul, em 5/7/2023.

143. A tabela a seguir apresenta os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição relacionada ao superfaturamento dos serviços de concreto tratado nesta TCE:

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
	12/11/2014	Acórdão 3.133/2014-TCU- Plenário		Determinou apuração das irregularidades pela Valec e sobrestou o TC 010.792/2014-7
1	8/10/2015	Último pagamento efetuado no contrato (peça 36, p. 225-228)	Art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem de prazo prescricional
2	18/7/2018	diligência a à Valec para obtenção de documentos para complementar as	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição

		informações requeridas no Acórdão 3.133/2014-TCU- Plenário (TC 010.792/2014- 7)		intercorrente
3	5/12/2018	Acórdão 2.885/2018-TCU- Plenário, item 9.1 (TC 010.792/2014- 7)	Art. 7º, inc. II	Levantamento do sobrestamento e Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
4	20/3/2019	Acórdão 641/2019- TCU-Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
5	2/10/2019	Acórdão 2.341/2019-TCU- Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente.
6	14/7/2021	Acórdão 1.634/2021-TCU- Plenário (TC 010.792/2014-7)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
7	11/4/2023	Instrução processual – apuração do débito (peça 48)	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
8	6/6/2023	Citação do Sr. Eduardo Werner (peça 67)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
9	16/6/2023	Citação do Consórcio Ferrosul (peça 79)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente

				para o responsável

144. Assim, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

Irregularidade nos serviços de espalhamento de material em bota-fora

145. A irregularidade foi apurada no TC 012.460/2013-3 e, por meio do Acórdão 3037/2020- TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, concluída definitivamente a responsabilização dos Srs. Giuliano Martins Dora, Gerente do Contrato, e Guilherme Romano de Gouveia, fiscal do Contrato, em 18/11/2020.

146. A tabela a seguir apresenta os eventos processuais interruptivos/suspensivos da prescrição relacionada ao superfaturamento dos serviços de espalhamento de material em bota-fora tratado nesta TCE:

Evento	Data	Documento	Resolução 344/2022	Efeito
		Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário		Determinou apuração das irregularidades pela Valec e sobrestou o TC 010.792/2014-7
1	31/12/14	Pagamento da 47ª medição contratual (peça 36, p. 197-198)	Art. 4º, inc. V	Marco inicial da contagem de prazo prescricional
2	18/11/2016	Conclusão da apuração da irregularidade pela Valec (peça 298 do TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. II c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e marco inicial da prescrição intercorrente
3	13/3/2019	Instrução de mérito (peça 298 do TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. II c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
4	28/8/2019	Acórdão 2036/2019-TCU-Plenário, item 9.1, determinou abertura de TCE (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
5	5/8/2020	Acórdão 2024/2020-TCU-Plenário (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente.
6	18/11/2020	Acórdão 3037/2020-TCU-Plenário (TC 012.460/2013-3)	Art. 5º inc. IV c/c art. 6º	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
7	11/4/2023	Instrução processual – apuração do débito (peça 48)	Art. 5º inc. II	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente
8	26/7/2023	Citação de Guilherme Romano (peça 88)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável
9	6/6/2023	Citação de Giuliano Dora (peça 69)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para

				o responsável
10	16/6/2023	Citação de Consórcio Ferrosul (peça 79)	Art. 5º inc. I	Interrupção da prescrição quinquenal e interrupção da prescrição intercorrente para o responsável

147. Assim, analisando-se o termo inicial da contagem do prazo prescricional, bem como a sequência de eventos processuais enumerados na tabela anterior, os quais teriam o condão de interromper a prescrição da ação punitiva desta Corte, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de cinco anos entre cada evento processual capaz de interromper a prescrição ordinária (quinquenal), tampouco de três anos entre cada evento processual, capaz de interromper a prescrição intercorrente.

148. Ante as análises efetuadas, restam que os últimos atos de regular tramitação dos processos originários se deram com a confirmação definitiva da responsabilidade administrativa dos gestores, por meio dos Acórdãos 1392/2023-TCU-Plenário, de 5/7/2023, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, e 3037/2020-TCU-Plenário, de 18/11/2020, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, portanto com prazos inferiores a três anos até a citação das empresas contratadas, em 6/6/2023 (peça 68) e 16/6/2023 (peça 79). Confirma-se assim que não houve a ocorrência de prescrição nos presentes autos.

149. Nestes termos, com fundamento no art. 2º da Resolução-TCU 344/2022, não restou caracterizada a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, bem como, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 344/2022 e Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, da prescrição intercorrente desta Corte. (peça 100, p. 23-27)

29. O processo passou pelo MP-TCU, que se manifestou favoravelmente à proposta da unidade técnica (peça 104).

30. Nesses termos, resta que a aplicação da Resolução-TCU 344/2022 ao caso concreto não revela a ocorrência de prescrição como afirmado no memorial em análise.

31. Quanto ao mérito, as duas ocorrências também já foram devidamente analisadas e os argumentos ora reforçados no memorial rejeitados (peça 100, p. 16), como segue:

72. Não devem prosperar as alegações de defesa apresentadas, especialmente em relação à discordância dos preços referenciais calculados pela Nota Técnica da Valec, por certo que tais valores devem se fundamentar em premissas adotadas na formulação do cenário 2 do referido documento técnico.

73. Tratando-se de preços de serviços contidos no edital da licitação, inegável que as DMTs dos insumos devem considerar as jazidas destacadas no projeto de engenharia apresentado aos licitantes, não há que se falar de jazidas efetivamente efetuadas, pois à época da licitação, as condições do projeto contratado indicavam jazidas específicas, e, destaca-se, não foi demonstrada a inviabilidade daquelas jazidas previstas no projeto contratado.

74. Não há como acatar a tese de que a empresa é livre para utilizar a jazida que lhe convier se isto implicar aumento de custo repassado ao contratante. Pois se assim fosse, o contratado poderia utilizar uma jazida própria, mesmo que muito mais distante da obra, e impor o aumento do custo de transporte de insumos ao contratado. Ora, por certo que a estratégia construtiva da empresa não pode gerar sobrepreços ao contrato e impor tais custos ao contratante a posteriori.

75. Outrossim, adotar preços referenciais de serviços de concreto considerando que seriam realizados com betoneira em projeto desta ordem de grandeza é erro grave que impõe aumento indevido ao valor total do contrato e possibilita o jogo de planilha com preços unitários referenciais superestimados.

76. Quanto à alegação de ausência de custo de transporte dos insumos até a Central de Concreto das composições apresentadas pela Valec, tal fato, por si só, também não caracteriza falhas na orçamentação pois, como se observa no mapa de localização de jazidas do Lote 3S (peça 99), a usina de concreto foi instalada anexa à pedreira Orcalino, o que é uma estratégia bastante usual na execução de grandes obras.



77. Cumpre destacar que o Tribunal de Contas não busca limitar a liberdade construtiva da contratada, porém não pode permitir aumento de custos indevidos decorrentes de método executivo incompatível com a natureza da obra ou de aumento de DMT com adoção de jazidas mais distantes da obra por livre escolha da contratada.

78. **Em relação ao argumento de que a própria contratante reanalisou a questão e modificou seu posicionamento para adotar as premissas do cenário 3 na formação dos preços referenciais, também não modifica a análise, vez que o posicionamento da Valec não vincula as análises técnicas do TCU e, no presente caso, a TCE foi instruída por este Tribunal, que calculou o superfaturamento com informações apresentadas na Nota Técnica 54/15-SUCON (peça 13), exercendo assim sua função precípua de controle externo da Administração Pública Federal.**

79. Ademais, cabe ressaltar que, inicialmente, antes da manifestação das contratadas, a Valec, pertinentemente, defendeu as premissas do cenário 2, com dados extraídos do edital de licitação, portanto reestabelecendo as condições da época em que foram contratados os serviços. E a mudança de posicionamento da Valec quanto às premissas utilizadas nos cálculos, com as devidas vênias, não foram suficientemente demonstradas.

80. Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do consórcio, persistindo os débitos relacionados aos pagamentos superfaturados dos serviços de execução de concreto no Contrato 66/2010, e, conseqüentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais. (peça 100, p. 16)

...

110. Inicialmente, deve-se esclarecer que **a irregularidade da inclusão de item de espalhamento do material em bota-fora na planilha de serviços ao contrato não decorre de custos inapropriados do serviço, mas sim por ter sido inserido um serviço novo já remunerado pelo contrato, portanto as análises sobre os custos do serviço em nada modifica a irregularidade.**

111. Quanto a operação de espalhamento do material, importa ressaltar que a norma Valec de corte 80-ES-028A-20-8002 citada pela defesa, no que diz respeito ao espalhamento do material de bota-fora (descarte do serviço de corte), disciplina a remuneração por m³ em conjunto com o preço unitário do serviço de corte que na planilha orçamentária é denominado de "escavação, carga, transporte e descarga" (itens 3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1), a saber:

Especificação Técnica 80-ES-028A-20-8002-Valec:

4. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

A implantação de segmentos em corte na ferrovia requer a escavação do material constituinte do terreno natural, ao longo do eixo e dentro dos limites das seções do projeto (off-sets) que definem o corpo estradal, **compreendendo as operações seguintes:**

(...)

d) carga, transporte, descarga e **espalhamento do material escavado para aterros ou bota-foras** e prévia preparação de praças de depósito, quando necessárias; (grifado nesta instrução)

112. Bem como, quanto aos serviços de terraplanagem, especificamente o material inservível que deve ser retirado do leito estradal, como disposto na Especificação de Serviço de Remoção do Solos Moles 80-ES-028A-20-8006 - Valec, envolvem as etapas de escavação, carregamento, transporte e espalhamento, razão por que na planilha de serviços originalmente contratada inexistem serviços específicos para o espalhamento, sendo os custos desta etapa já precificados nos valores apresentados pelos licitantes.

Especificação Técnica 80-ES-028A-20-8006-Valec:

12. FORMA DE PAGAMENTO

a) O serviço é pago pelo preço unitário contratual, de acordo com as medições feitas segundo critério descrito no item 11, anterior.

b) **Esse preço unitário, que remunera as operações de escavação, carga, descarga e espalhamento, inclui, também, o fornecimento de equipamentos, materiais,**

mão-de-obra com encargos, bombeamento, sondagens necessárias ao controle e demais serviços.

c) O transporte do material é pago em item específico do Quadro de Serviços a Preços Unitários, conforme medição descrita no item 11.a.II, acima.

d) No caso de remoção por substituição, é aplicada a mesma forma de pagamento acima estipulada. (grifado nesta instrução)

113. Portanto, **inevitável concluir que as normas técnicas da Valec corroboram a tese da auditoria de que o espalhamento de material em bota-fora já estava inserido nos preços contratados.**

114. Não se discute a necessidade do serviço de espalhamento do material inservível, porém os valores apresentados na licitação englobam toda operação de terraplanagem, inclusive a deposição adequada do material. Se os itens de terraplanagem da planilha foram projetados para execução da obra em sua totalidade, os preços contratados devem remunerar todas as etapas necessárias para realizar o referido serviço pronto e acabado, assim não há que se falar em necessidade de novo item para remunerar uma etapa de um serviço contratado.

115. Quanto à necessidade de trator de esteira para realizar a operação, trata-se de uma questão de estratégia da empresa, pois a composição do serviço contratada adota motoniveladora, contudo, como argumentado pela defesa, a escolha do equipamento é decisão estratégica da contratada, desde que a alteração da composição não implique aumento de custos para o contratante.

116. Ademais, como comprovado, todos os serviços incluídos mediante o termo aditivo, excetuando o serviço de espalhamento, após os apontamentos do TCU, foram excluídos do contrato, conforme Nota Técnica 115/13-SUCON-BSB (peça 95, p 21-29). **Observa-se que a própria SUCON, revendo os serviços incluídos pelo aditivo, glosou quase a totalidade deles, assim o argumento de que o serviço foi aprovado pelos setores técnicos da Valec também não socorre à defesa.**

117. Por fim, também não há que se falar de uma análise retrospectiva da irregularidade, com toda dificuldade devido ao transcurso de tempo, como alega a defesa, pois a impropriedade foi apontada em trabalho de auditoria do TCU à época dos fatos, portanto, com plena capacidade de a equipe de fiscalização avaliar a pertinência do serviço incluído à planilha do contrato.

118. **Isto posto, propõe-se a rejeição das alegações de defesa do consórcio, persistindo os débitos relacionados aos pagamentos superfaturados dos serviços de espalhamento de material em bota-fora no Contrato 66/2010**, e, conseqüentemente, sua condenação solidária pelo débito apurado e às demais sanções legais. (peça 100, p. 20-21) (grifado nesta instrução)

32. Nesses termos, as argumentações apresentadas em memorial já estão devidamente analisadas e a unidade técnica, excetuando o valor do débito, ratifica os encaminhamentos propostos, conforme instrução precedente (peça 100).

CONCLUSÃO

33. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada em cumprimento ao subitem 9.2. do Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em razão de detecção de irregularidades no Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS).

34. A constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas foi comum nos Lotes 1S, 2S, 4S e 5S, ensejando instauração de processos de TCE's em todos eles (item 9.2.2.1.2. do Acórdão 3.133/2014-TCU-Plenário, Acórdão 2.885/2018-TCU-Plenário e 1.635/2021-TCU-Plenário, todos de relatoria do Ministro Augusto Sherman).

35. O Ministro Relator, com o objetivo de padronizar os critérios nesses processos por possuírem a mesma natureza, pediu esclarecimentos à unidade técnica no âmbito do TC 038.511/2021-5 (peça 56) e solicitou que a instrução de mérito referente ao julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis do presente processo (peça 100) fosse atualizada após a referida elucidação dos questionamentos.

36. Decorrente dos questionamentos do Ministro Relator, foi proposta a alteração da metodologia de cálculo do valor referencial dos preços dos serviços de concreto aplicados nas

OACs e na Drenagem, passando a adotar o valor médio dos respectivos serviços considerados para as diversas OAES.

37. A defesa apresentou memoriais à peça 106 reforçando argumentos já analisados em instrução precedente (peça 100), portanto o documento não altera o entendimento da unidade técnica (itens 26-32 desta instrução).

38. Isto posto, em vista de atender à solicitação do Ministro Relator, essa instrução informa que, após os esclarecimentos fornecidos no âmbito do TC 038.511/2021-5 (peça 62), ratifica o entendimento inicial da unidade técnica instrutora, contudo propõe-se retificar o valor do débito ao adotar nova metodologia de cálculo em benefício do contratado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel o **Sr. Guilherme Romano de Gouveia**;

b) acatar as alegações de defesa do **Sr. Osiris dos Santos** para excluí-lo da relação processual;

c) rejeitar as alegações de defesa dos **Srs. Eduardo Werner Hackradt e Giuliano Martins Dora** e do **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.;

d) 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 do **Sr. Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68)**, e condená-lo, em solidariedade com o **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02)** e **Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)**, 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., 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, decorrente do superfaturamento dos serviços de execução de concreto utilizando composições de custos mais onerosas na execução do Contrato 66/2010:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
56,22	25/5/11
23,44	6/7/11
14,10	18/7/11
33,89	30/8/11
-21,75	19/9/11
77,02	25/10/11
13.789,61	30/11/11
14.820,51	23/12/11
16.150,96	29/12/11
88,09	28/2/12
68,69	20/4/12
61.040,86	20/4/12
43.339,08	9/6/12
40.417,05	29/6/12
32.507,51	10/7/12
45.688,10	31/8/12
40.180,82	19/10/12
31.557,20	19/10/12



62.914,35	25/10/12
37.680,19	20/11/12
15.496,96	13/12/12
5.736,75	28/12/12
11.316,65	20/2/13
85.698,19	20/3/13
87.549,36	19/4/13
136.126,80	14/5/13
131.350,06	18/6/13
125.275,91	18/7/13
107.397,96	30/8/13
89.994,49	30/9/13
175.128,06	31/10/13
56.175,58	30/11/13
55.591,64	30/12/13
21.490,50	30/12/13
30.856,30	28/2/14
53.666,52	5/3/14
52.522,02	31/3/14
65.222,23	2/5/14
97.214,78	30/5/14
62.144,72	30/6/14
50.403,30	1/8/14
74.213,06	29/8/14
27.790,19	31/10/14
18.468,80	31/12/14
1.591,59	31/12/14
820,24	4/5/15
243,36	4/5/15
331,60	4/5/15
267,73	25/8/15
293,26	8/10/15
32,95	8/10/15

Valor atualizado até 27/5/2025: R\$ 4.077.707,56 (peça 109)

e) 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 do **Srs. Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00)**, na condição de fiscal do Contrato, e **Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15)**, na condição de Gerente do Contrato, e condená-los, em solidariedade com o **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CNPJ 61.522.512/0001-02)** e **Alya Construtora S.A. (CNPJ 33.412.792/0001-60)**, 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., 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, decorrente de superfaturamento por pagamento em duplicidade dos serviços de espalhamento de bota-fora (item 3.10 da planilha de serviços) na execução do Contrato 66/2010:



VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.579.144,30	14/05/2013
133.231,36	18/06/2013
261.483,64	18/07/2013
94.050,99	30/08/2013
445.856,57	31/10/2013
156.583,96	30/11/2013
374.660,98	02/05/2014
20.894,55	30/05/2014
192.267,47	30/06/2014
30.753,12	01/08/2014
945.092,76	31/12/2014

Valor atualizado até 27/5/2025: R\$ 8.092.137,24 (peça 111)

f) aplicar ao **Srs. Eduardo Werner Hackradt, Guilherme Romano de Gouveia e Giuliano Martins Dora** e ao **Consórcio Ferrosul**, composto pelas empresas **Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.**, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar 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;

g) 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;

h) autorizar, caso requerido, 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

i) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Goiás, 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 comunicarlhes que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

5. O Ministério Público junto ao TCU, manteve-se de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 116).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação dos subitens 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário e 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, o primeiro decorrente da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 67/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Queiroz Galvão (atual Alia S.A.) e



Camargo Corrêa, tendo como representante a empresa líder Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.), e o segundo referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no mesmo empreendimento.

– **Sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto** –

2. Quanto à primeira irregularidade, na fiscalização realizada na FNS no âmbito do Fiscobras 2012 (TC-012.612/2012-0), a equipe de auditoria apontou, como achado, a seleção de método construtivo antieconômico e não usualmente aplicado nas obras ferroviárias para a produção dos diversos tipos de concreto, a exemplo do concreto para as obras de arte especiais (OAEs). Esse apontamento decorreu da constatação de que a Valec adotou, na planilha orçamentária, o uso de betoneira de 320 litros para a produção do concreto para os serviços de drenagem, de obras de arte correntes (OACs), bem como das OAEs. Foi verificado, entretanto, que os lotes da ferrovia demandavam quantidade representativa de concreto, o que tecnicamente viabilizava a produção em usina de concreto, por se tratar de meio de produção mais econômico em razão da escala de produção de concreto utilizada na obra. Todavia, os consórcios contratados para a execução dos lotes, indicaram, em suas composições de preço, o uso de betoneira de 320 litros, como constava do orçamento da Valec, acarretando sobrepreço nos serviços que utilizavam concreto.

3. Face a essa constatação, foi determinada, por meio do Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3397/2012-TCU-Plenário, dentre outras medidas, a suspensão cautelar dos serviços de execução das OAEs dos contratos 64/2010 (lote 1S), 65/2010 (lote 2S), 66/2010 (lote 3S) e 67/2010 (lote 4S), até a elaboração e apresentação ao Tribunal das composições de custo unitário elaboradas após a conclusão dos respectivos projetos executivos, que refletissem a realidade da obra no caso da produção de concreto em usina para essas obras. Contudo, na fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras/2014 nas obras da FNS, foi verificado que a Valec prosseguiu com a execução dos serviços das OAEs, em descumprimento da determinação de suspensão cautelar desses serviços. Ante esse achado de auditoria, por meio do Acórdão 3133/2014-TCU-Plenário, foi determinado à Valec:

“9.2.1. apure, no prazo de cento e vinte dias, a ocorrência de eventuais danos aos cofres da Valec, bem como os seus eventuais responsáveis, inclusive, se for o caso, a empresa supervisora das obras, em razão de (a):

(...)

9.2.1.2. pagamento de serviços de execução de concreto, que deveriam ser executados em usina, como se fossem executados em betoneira;”

4. Em cumprimento a essa determinação, a Valec encaminhou a Nota Técnica 054/15-SUCON-BSB (peça 13), contendo as novas composições de custos unitários dos serviços de concreto (peça 13, p. 20-41) e os cálculos dos preços para os cinco lotes da Extensão Sul da FNS, dentre eles o Lote 3S (peça 13, p. 195-250). Nos estudos realizados, foram apresentadas simulações com três cenários de preços de acordo com as distâncias de transporte adotadas, sendo: **Situação 1**, representada pelos preços contratuais, utilizado para a comparação dos valores, no valor total de R\$ 11.475.758,52; **Situação 2**, com preços calculados considerando as distâncias médias de transporte (DMTs) apresentadas na licitação para levar os insumos das jazidas previstas em contrato até a usina de concreto, e DMTs reais da usina ao local da obra, no valor total de R\$ 9.698.713,31; e **Situação 3**, considerando as DMTs reais, considerando as jazidas efetivamente utilizadas, tanto para o transporte dos insumos até a usina como do concreto da usina aos locais das OAEs, no valor total de R\$ 11.300.637,16.

5. A partir desses cálculos, a Valec validou as premissas da Situação 2, apurando um sobrepreço no valor de R\$ 1.777.045,21 (data base de setembro/2009) para o lote 3S, objeto desta tomada de contas especial. A partir dessa conclusão, a empresa convocou o consórcio contratado, em 2015, para negociar os preços dos serviços do Lote 3S (peça 13, p. 287).



6. Após a manifestações do consórcio, a Valec, por meio do Memorando 169/2019/Diren, de 26/3/2019 (peça 5), reconsiderou a análise anterior e concluiu que deveriam ser utilizadas as DMTs reais, fornecidas pela fiscalização da obra, no cálculo dos preços, conforme a Situação 3 acima descrita. Dessa forma, afastou a existência de sobrepreço nos serviços que utilizam concreto. Nesse sentido, a Valec defendeu que, caso fossem realizadas as repactuações demandadas pelo TCU, mas considerando as DMTs reais praticados na obra, conforme a Situação 3, haveria prejuízo para Estatal, devido a necessidade de pagamento complementar às contratadas no montante de R\$ 893.697,87, resultante da somatória das diferenças entre a Situação 3 e a Situação 1 para cada lote (peça 5, p. 1-2).

7. Por meio da instrução à peça 48, a AudPortoFerrovia propôs a rejeição do novo posicionamento da Valec, que passou a defender a Situação 3, tendente a afastar a existência de sobrepreço. Dessa forma, propôs a citação do ex-Diretor de Engenharia da Valec, Osíres dos Santos, do ex-Gerente-Geral de Construção da Ferrovia Norte Sul Extensão Sul, Eduardo Werner Hackrad, e do Consórcio Ferrosul, na qualidade de contratado para execução das obras do Lote 3S da Extensão Sul da FNS, imputando-lhes débito no valor histórico de R\$ 4.848.324,53. Este valor incluiu não apenas o sobrepreço calculado para as OAEs do Lote 3S, mas também os sobrepreços resultantes da aplicação do mesmo índice de sobrepreço para as medições de concreto destinadas às OACs e serviços de drenagem do mesmo lote.

8. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta às citações foram analisadas pela AudPortoFerrovia por meio da instrução de mérito à peça 100, reproduzida no relatório integrante desta deliberação. Naquela instrução, a unidade técnica propôs a rejeição das alegações de defesa do consórcio, bem como do ex-Gerente-Geral citado, imputando-lhes, solidariamente, o débito apurado, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

9. Em relação ao ex-Diretor de Engenharia da Valec, a unidade técnica propõe a sua exclusão da relação processual, tendo em vista o Acórdão 1392/2023-TCU-Plenário, que deu provimento ao pedido de reexame interposto pelo responsável contra o Acórdão 1634/2021-TCU-Plenário, afastando sua responsabilidade quanto à irregularidade relativa ao descumprimento da medida cautelar determinada pelo Acórdão 2910/2012-TCU-Plenário, o que fundamentou a sua responsabilização quanto ao débito aqui tratado.

10. Vindo os autos ao meu Gabinete com essa proposta de mérito, determinei, por meio do despacho à peça 105, o retorno dos autos à AudPortoFerrovia para que, após instrução do TC-038.511/2021-5 (TCE tratando de irregularidade análoga no Lote 5S), com as respostas aos questionamentos lançados no despacho à peça 56 daquele processo, elaborasse nova instrução nos presentes autos, atualizando sua proposta de mérito de acordo com as informações e conclusões alcançadas.

11. Atendendo a esse comando, a unidade técnica elaborou a instrução à peça 113, também transcrita no relatório supra, na qual defende o seu posicionamento anterior de calcular o débito tomando como referência as condicionantes da Situação 2 da Nota Técnica 54/15-SUCON, da Valec. Contudo a unidade técnica recalculou o valor do débito com base nas respostas ao questionamento formulado no TC-038.511/2021-5. Assim, considera como preço referencial dos serviços de concreto das OACs e de drenagem a média dos valores dos serviços correspondentes utilizados nas OAEs, conforme os parâmetros estabelecidos na mencionada Nota Técnica. O resultado foi a redução do valor do débito para R\$ 2.080.837,50 em valores históricos.

12. O Ministério Público junto ao TCU endossou a proposta da AudPortoFerrovia.

– **Serviço de espalhamento de material em bota-fora em duplicidade** –

13. Por meio da fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras/2013 nas obras dos Lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul, foi constatada a inclusão, por termo aditivo ao Contrato 66/2010, referente ao Lote 3S, do serviço de espalhamento de material em bota-fora. Ocorre que, conforme apurado pela fiscalização, essa inclusão foi indevida, visto que a atividade de “espalhamento



do material” já constava da composição de custos dos itens de escavação (terraplanagem) do mencionado contrato. Dessa forma, ocorreu o pagamento em duplicidade desse serviço.

14. Em decorrência dessa irregularidade causadora de dano ao Erário, por meio do subitem 9.1 do Acórdão 2036/2019-TCU-Plenário, foi determinada a instauração de tomada de contas especial, bem como a citação dos responsáveis. Dessa forma, foi incluída no presente processo a tomada de contas especial em razão da mencionada irregularidade.

15. Foi então promovida, conforme proposta contida na instrução à peça 48 destes autos, a citação de Guilherme Romano de Gouveia, na condição de fiscal do Contrato 66/2010, Giuliano Martins Dora, na condição de Gerente do contrato, e das empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A., constituintes do Consórcio Ferrosul, contratado para execução das obras do Lote 3S da Extensão Sul da FNS, imputando-lhes, solidariamente, débito no valor histórico de R\$ 4.234.019,70. Os agentes da Valec foram responsabilizados por aprovar as justificativas técnicas do 5º Termo Aditivo do contrato 66/2010, que inseriu o serviço indevido no contrato, enquanto que o Consórcio foi responsabilizado por receber em duplicidade os pagamentos pelos serviços de espalhamento de bota-fora.

16. Regularmente citado, Guilherme Romano de Gouveia não apresentou alegações de defesa. Por sua vez, as defesas apresentadas por Giuliano Martins Dora e pelo consórcio foram consideradas pela AudPortoFerrovia insuficientes para afastar as irregularidades imputadas.

17. Ademais, a AudPortoFerrovia analisou o requerimento de sobrestamento dos autos formulado pelo consórcio em razão de que a empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (CCCC) firmou acordo de leniência com a Controladoria-Geral da União e com a Advocacia-Geral da União em 2019. A unidade técnica aponta o entendimento manifestado em diversos julgados do Tribunal sobre as consequências das colaborações celebradas, de que tanto os acordos de leniência quanto os acordos de colaboração premiada não afastam as competências do Tribunal de Contas da União, fixadas no art. 71 da Constituição Federal, nem impedem a aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992.

18. Dessa forma, a unidade técnica propõe considerar Guilherme Romano de Gouveia revel, e rejeitar as alegações de defesa apresentada por Giuliano Martins Dora e pelo Consórcio Ferrosul, com julgamento pela irregularidade de suas contas, com imputação do débito apurado e aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1993. O Ministério Público junto ao TCU endossou essa proposta.

– Razões de decidir –

19. Feito este resumo, passo a decidir.

20. Trato, inicialmente, da irregularidade referente ao sobrepreço apurado nos serviços de execução de estruturas em concreto do Lote 3S da Extensão Sul da FNS.

21. Conforme já mencionado, estes autos tratam de uma das quatro tomadas de contas especiais instauradas por determinação do subitem 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário, em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas para os lotes 1S a 4S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul. Além disso, o subitem 9.2 do Acórdão 1635/2021-TCU-Plenário determinou a instauração de TCE pelas mesmas razões em relação ao Lote 5S do mesmo empreendimento.

22. Por ocasião do julgamento da TCE referente ao Lote 2S por meio do Acórdão 940/2024-TCU-Plenário (de minha relatoria) foram suscitadas algumas questões que não impediram o julgamento daquele processo, em razão de suas circunstâncias específicas – especialmente a baixa materialidade do débito (mantida a aplicação da Situação 2) em relação ao valor total do contrato, ou a sua inexistência, se aplicada a Situação 3. Porém, ficou claro que essas questões poderiam impactar o julgamento das TCEs relativas aos demais lotes. Em razão disso, tendo em seguida aportado ao meu Gabinete a TCE relativa ao Lote 5S (TC-038.511/2021-5), também com proposta de mérito, determinei (peça 56 daquele processo) que aqueles autos retornassem à AudPortoFerrovia para que fossem adotadas medidas para o esclarecimento das seguintes questões:



“a) haveria como identificar, por meio dos elementos constantes deste processo, ou daqueles que lhe deram origem, ou, ainda, por meio de diligências a serem realizadas a critério da unidade técnica, se a produção de concreto para as obras contratadas para o Lote 5S da FNS ocorreu, na prática, por meio de uso de betoneiras ou por meio de usinas?

b) no caso de confirmação da utilização de usinas de concreto, estaria correto o valor do débito apurado, considerando-se a Situação 3 da Nota Técnica 056/15-SUCON-BSB, da Valec, para efeito de responsabilização da empresa contratada, na linha do que foi decidido para o lote 2S?

c) considerando que o achado de auditoria que originou a presente TCE diz respeito à produção de concreto para OAEs, seria pertinente a inclusão, no cálculo do débito, dos demais serviços que utilizam concreto, tais como serviços de drenagem, revestimento e de obras de arte correntes, especialmente considerando que as obras de arte especiais se referem à aplicação de concreto concentrada em determinados pontos da ferrovia, enquanto que os mencionados serviços incluídos são dispersos ao longo do lote, e considerando, ainda, que esses serviços não foram levados em conta para o cálculo do débito no lote 2S da Extensão Sul da FNS?

d) em caso de resposta positiva ao questionamento anterior, seria adequada a extrapolação, para esses serviços adicionais utilizando concreto, dos percentuais de sobrepreço apurados para as obras de artes especiais, sem considerar as DMTs entre as usinas e os locais de aplicação, tal como constou da apuração final do débito?”

23. As respostas a esses questionamentos foram objeto da instrução à peça 67 do TC-038.511/2021-5. Foram formuladas as seguintes respostas às questões apresentadas:

Questão “a”: afirmativo, vez que os autos contêm evidências bem robustas acerca da realização dos serviços de concreto em centrais de usinagem, sendo, portanto, comprovada a irregularidade do preço contratual dos serviços considerando a execução em betoneira;

Questão “b”: adotando-se a premissa do cenário 3 e desconsiderando-se os serviços de concreto das estruturas de OACs e de drenagem, o superfaturamento seria reduzido de R\$ 705.257,92 para R\$ 368.866,92 [no Lote 5S];

Questão “c”: afirmativo, pois sendo a irregularidade do preço do concreto decorrente de metodologia orçamentária incompatível com os serviços executados no contrato, os novos preços calculados para as OAEs, agora utilizando composições de custos apropriadas (em usinas de concreto), devem ser referenciais para todos os itens de concretos previstos na planilha orçamentária da contratação, pois restou comprovado que os serviços foram executados em usinas centrais, conforme análise do primeiro questionamento;

Questão “d”: em relação a este ponto, a unidade técnica recalculou o valor do débito de sua proposta de encaminhamento, com base na Situação 2, que resultou na redução de cerca de 24% do valor histórico apurado naquele processo. Além disso, foram apresentadas simulações dos valores dos débitos, tanto considerando apenas as OAEs, quanto considerando todos os serviços de concreto (OAEs, OACs e drenagem), para subsidiar eventual decisão utilizando a Situação 3.

24. As análises e encaminhamentos formulados pela AudPortoFerrovia na instrução à peça 113 do presente processo levam em consideração o posicionamento da unidade técnica em relação aos questionamentos por mim propostos no âmbito da TCE relativa ao Lote 5S. Por outro lado, por questão de uniformidade das decisões nas tomadas de contas especiais relativas à mesma irregularidade ocorrida nos lotes da Extensão Sul da FNS, as considerações que exponho nas minhas razões de decidir alinham-se aos mesmos fundamentos por mim adotados nas demais TCEs. Ressalvo apenas a decisão referente à TCE referente Lote 2S, já julgada em ocasião anterior.

25. Com esquite nesse balizamento, a proposta da unidade técnica de reduzir o valor do débito objeto da citação dos responsáveis considera o seu posicionamento em resposta à questão “c” acima. Assim, o cálculo do sobrepreço nos serviços de concreto previu a utilização de usinas de concreto, bem como alcançou todos os itens da planilha que envolvam concreto (OAEs, OACs e serviços de drenagem), tomando como referência a Situação 2 da Nota Técnica 54/15-SUCON, da Valec, tal como constou da citação.



26. Embora a unidade técnica defenda a adoção da Situação 2, incluindo as OAEs, OACs e serviços de drenagem, que resultou no débito em valor histórico de R\$ 2.080.837,50, foi realizada também a simulação da adoção da Situação 3, com a inclusão dos mesmos serviços, de forma a subsidiar eventual decisão pela adoção dessa situação. Nessa simulação, o débito foi descaracterizado, dado que os preços referenciais apurados com as médias dos valores do concreto nas OAEs, nessa situação, são maiores que os valores contratuais.

27. Não vejo reparos a fazer quanto às conclusões da AudPortoFerrovia sobre a previsão da utilização de usinas de concreto para o cálculo dos sobrepreços dos serviços que utilizam concreto, bem como o cálculo envolver não apenas OAEs, mas também OACs e serviços de drenagem. A confirmação da utilização de usinas de concreto – em vez de betoneiras de 320 litros previstas em contrato – foi verificada em campo por ocasião das fiscalizações empreendidas pelo Tribunal, além de ser a solução técnica lógica e razoável para a produção de concreto nos grandes volumes demandados pelo porte das OAEs, OACs e serviços de drenagem constantes dos lotes da Extensão Sul da FNS. Por sua vez, a Valec baseou a análise contida na Nota Técnica 54/15-SUCON na utilização de usinas de concreto, o que reforça ainda mais a caracterização do achado de auditoria que deu origem à presente tomada de contas especial.

28. Entendo também não haver por que considerar que o concreto para OACs e serviços de drenagem tenham sido fabricados em betoneiras, quando já existiam usinas de concreto destinadas às OAEs. Mostra-se, portanto, correta a metodologia do cálculo do sobrepreço envolvendo todos os serviços que demandam concreto, considerando-se, nesse cálculo, as DMTs das fontes de insumos até as usinas e as DMTs das usinas até os locais de aplicação do concreto.

29. Passo a tratar, então, da adoção da Situação 2 da Nota Técnica 54/15-SUCON, da Valec, e não da Situação 3, conforme constou da proposta da unidade técnica. Apenas lembrando, a Situação 2 considera as DMTs de transporte de insumos das jazidas previstas em contrato até as usinas de concreto, enquanto a Situação 3 utiliza as DMTs constantes das medições informadas pela fiscalização da obra, que considerou as distâncias a partir das jazidas efetivamente utilizadas.

30. Há que ser considerado não ter sido demonstrada a inviabilidade das jazidas previstas no contrato, bem como não haver como admitir a livre escolha de jazidas diferentes daquelas pactuadas quando essa escolha implicar na elevação de custos para a contratante. Em eventual situação de inviabilidade de utilização das jazidas previstas, a utilização de jazidas em outras localizações, com aumento de custos para a Valec, deveria ser precedida de demonstração dessa inviabilidade, da análise dos custos envolvidos na alteração, e de aditivo contratual. Nada disso constou dos autos.

31. Por essas razões, mostra-se eivada de irregularidades a alteração das jazidas ocorrida na execução contratual. Contudo, tendo em vista o atesto, pela fiscalização da Valec, das medições dos serviços dando conta da alteração das jazidas, resta admitir, ante a impossibilidade de se aferir, neste estágio, a veracidade dessas medições, que as jazidas nelas informadas foram aquelas efetivamente utilizadas, mesmo que de forma irregular.

32. Diante desse cenário, surgem duas hipóteses possíveis: (1) a alteração das jazidas teria sido desnecessária; e (2) a alteração foi tecnicamente necessária, mas ocorreu de forma irregular, conforme a análise precedente.

33. Na primeira hipótese – alteração desnecessária das jazidas –, a responsabilização pela irregularidade causadora de dano ao Erário deveria recair sobre os agentes da Valec que, de alguma forma, aprovaram essa alteração. Haveria ainda que ser averiguada a responsabilidade do consórcio contratado, vez que dificilmente essa alteração teria sido promovida sem a sua participação. Além disso, o consórcio teria sido beneficiário da alteração indevida. Por fim, deveria também ser investigada a possível responsabilização da empresa supervisora pela irregularidade.

34. Na segunda hipótese – alteração tecnicamente necessária, mas realizada de forma irregular –, entendo que a responsabilização deveria recair apenas sobre os gestores da Valec que deixaram de formalizar a demonstração da inviabilidade das jazidas previstas, de demonstrarem a adequabilidade

dos custos adicionais incorridos, e de celebrarem o necessário termo aditivo ao contrato. Todavia, há que se admitir que, neste caso, não haveria que se falar em débito.

35. Ocorre que a necessidade de apuração do que efetivamente ocorreu, bem como da responsabilização dos envolvidos, veio a se manifestar durante a presente fase de tomada de contas especial, ou seja, quando já transcorridos mais de dez anos da execução das obras. Mostra-se, portanto, contraproduutivo, neste momento, retornar os autos à fase de saneamento, tendo em vista o longo tempo transcorrido.

36. Assim, considerando as questões não saneadas apontadas acima, entendo não caber aqui a aplicação da multicitada Situação 2, ante a ausência de confirmação acerca da necessidade ou não da alteração das jazidas previstas em contrato. Mostra-se pertinente, portanto, o cálculo do débito segundo a Situação 3, vez que, neste caso, não se depende dessa confirmação.

37. Dessa forma, restando afastada essa parcela do débito, conforme a análise da AudPortoFerrovia para a aplicação da Situação 3, devem ser acolhidas as alegações de defesa do Consórcio Ferrosul em relação essa irregularidade constante de sua citação. Aproveita-se dessa defesa a Eduardo Werner Hackradt. Como esse último responsável somente foi citado em razão da referida irregularidade, deve ter suas contas julgadas regulares neste processo.

38. Por fim, o ex-Diretor de Engenharia da Valec, Osíres dos Santos, deve ser excluído da relação processual pelas razões expostas no § 9 acima.

— * —

39. Passo agora a tratar da irregularidade referente ao serviço de espalhamento de material em bota-fora em duplicidade.

40. Adianto que acolho a proposta de encaminhamento formulada pela AudPortoFerrovia, adotando sua análise como razões de decidir.

41. Não tendo Guilherme Romano de Gouveia apresentado alegações de defesa em resposta à citação que lhe foi endereçada, deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento aos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.44/1992. Quanto às alegações de defesa apresentadas por Giuliano Martins Dora e pelo Consórcio Ferrosul, na linha da análise realizada pela unidade técnica, entendo que os responsáveis não conseguiram elidir as irregularidades que lhes foram imputadas.

42. No caso de Giuliano Martins Dora e Guilherme Romano de Gouveia, suas citações os responsabilizaram por aprovar as justificativas técnicas do 5º Termo Aditivo do contrato 66/2010, que inseriu o serviço de espalhamento de material em bota-fora no contrato, quando este serviço já constava da atividade “espalhamento do material” da composição de custos dos itens de escavação (terraplanagem) do contrato. Portanto, ao aprovar a inclusão indevida desse serviço, permitiram a realização de pagamentos em duplicidade pelos mesmos. Já o consórcio foi responsabilizado por receber em duplicidade os serviços de espalhamento de bota-fora.

43. Não resta dúvidas quanto à irregularidade da inclusão do mencionado serviço no contrato. Conforme apontado pela unidade técnica, ao contrário da alegação do Consórcio Ferrosul em sua defesa, de que a Especificação Técnica 80-ES-028A-20-8002 da Valec, relacionada ao corte de material, não inclui a operação de espalhamento, tal norma prevê a mencionada operação, conforme o seguinte excerto:

“4. CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

A implantação de segmentos em corte na ferrovia requer a escavação do material constituinte do terreno natural, ao longo do eixo e dentro dos limites das seções do projeto (off-sets) que definem o corpo estradal, compreendendo as operações seguintes:

(...)

d) carga, transporte, descarga e **espalhamento do material escavado para aterros ou bota-foras** e prévia preparação de praças de depósito, quando necessárias” (negrito acrescentado).

44. Além disso, conforme disposto na Especificação de Serviço de Remoção do Solos Moles 80-ES-028A-20-8006 – Valec (peça 96), os serviços de terraplanagem, especificamente quanto ao



material inservível que deve ser retirado do leito estradal, envolvem as etapas de escavação, carregamento, transporte e espalhamento, *in verbis*:

“12. FORMA DE PAGAMENTO

a) O serviço é pago pelo preço unitário contratual, de acordo com as medições feitas segundo critério descrito no item 11, anterior.

b) **Esse preço unitário, que remunera as operações de escavação, carga, descarga e espalhamento, inclui, também, o fornecimento de equipamentos, materiais, mão-de-obra com encargos, bombeamento, sondagens necessárias ao controle e demais serviços.**

c) O transporte do material é pago em item específico do Quadro de Serviços a Preços Unitários, conforme medição descrita no item 11.a.11, acima.

d) No caso de remoção por substituição, é aplicada a mesma forma de pagamento acima estipulada”.

45. Dessa forma, as normas técnicas da Valec corroboram a tese da auditoria de que o espalhamento de material em bota-fora já estava inserido nos preços contratados.

46. Verifico, ainda, que a Nota Técnica 115/13-SUCON-BSB (peça 95, p. 21-29) defendeu a regularidade da inclusão no aditivo contratual dos serviços de espalhamento de material em bota-fora, por considerar que o trator de esteiras necessário para a realização do serviço não constava das composições de preços unitários dos itens escavação, carga, transporte e descarga de materiais de 1ª, 2ª e 3ª categorias. Todavia, estou de acordo com a avaliação da AudPortoFerrovia de que, quanto à necessidade de trator de esteira para realizar a operação de espalhamento, trata-se de uma questão de estratégia da empresa, pois a composição do serviço contratada adotou o uso de motoniveladora. Ocorre que, como argumentado pela defesa, a escolha do equipamento é decisão estratégica da contratada, desde que essa escolha não implique aumento de custos para o contratante.

47. Ante essas considerações, resta devidamente caracterizado o débito referente à inclusão indevida, por meio do Termo Aditivo 5 ao Contrato 66/2010, devendo os responsáveis citados ter suas contas julgadas irregulares, com imputação solidária do débito apurado, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

48. Por fim, deixo de acolher a proposta de se autorizar, desde já, o parcelamento da dívida por entender que essa autorização depende de solicitação expressa por parte dos devedores.

49. Quanto ao requerimento do sobrestamento dos autos formulado pelo Consórcio Ferrosul, sob a alegação de que uma das empresas parte do consórcio – a Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. – firmou acordo de leniência com a Controladoria-Geral da União e com a Advocacia-Geral da União em 2019, acolho as razões expostas pela AudPortoFerrovia para indeferi-lo.

50. Nos termos do art. 16, § 3º, da LO/TCU c/c o § 7º do art. 209 do RI/TCU, deve ser enviada cópia da deliberação proferida nestes autos à Procuradoria da República no Estado de Goiás para o ajuizamento das ações que considere cabíveis.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2068/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.680/2019-3.

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

3. Responsáveis: Osiris dos Santos (CPF 019.361.401-44), Eduardo Werner Hackradt (CPF 184.832.249-68), Giuliano Martins Dora (CPF 720.154.116-15), Guilherme Romano de Gouveia (CPF 691.457.921-00) e Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Construções e Comércio Camargo



Corrêa S.A. – CNPJ 61.522.512/0001-02 – e Construtora Queiroz Galvão S.A. – atualmente Alya Construtora S.A. – CNPJ 33.412.792/0001-60).

4. Unidade: Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (atual Infra S.A.).

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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

7. Unidade técnica: AudPortoFerrovia.

8. Representação legal: Ulisses Trindade de Faria, OAB/GO 28.716, representando Giuliano Martins Dora, e Alexandre Aroeira Salles, OAB/DF 28.108, e outros, representando as empresas Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. e Alya Construtora S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação dos subitens 9.2 do Acórdão 2885/2018-TCU-Plenário e 9.1. do Acórdão 2.036/2019-TCU-Plenário, o primeiro em razão da constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 67/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS), firmado entre a então Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (Valec) e o Consórcio Ferrosul (composto pelas empresas Queiroz Galvão – atual Alia S.A. – e Camargo Corrêa, tendo como representante a empresa líder Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.), e o segundo referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no mesmo empreendimento,

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 o requerimento de sobrestamento dos autos formulado pelo Consórcio Ferrosul;

9.2. excluir Osíris dos Santos da presente relação processual;

9.3. considerar Guilherme Romano de Gouveia revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.4. acatar as alegações de defesa do Consórcio Ferrosul e aproveitá-las em relação a Eduardo Werner Hackrad, em relação à irregularidade referente à constatação de sobrepreço nos serviços de execução de estruturas em concreto utilizando composições de custos inapropriadas no Contrato 67/2010, referente ao Lote 3S da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul (FNS);

9.5. rejeitar as alegações de defesa de Giuliano Martins Dora e do Consórcio Ferrosul em relação à irregularidade referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no mencionado Contrato 67/2010;

9.6. julgar regulares as contas de Eduardo Werner Hackrad, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação plena;

9.7. julgar irregulares as contas de Guilherme Romano de Gouveia, Giuliano Martins Dora e do Consórcio Ferrosul, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, em razão da irregularidade referente à inclusão inadequada do serviço de espalhamento de material em bota-fora no Contrato 67/2010, condenando-os, 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 da Infra S.A., atualizadas monetariamente e acrescidas 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;

Valor (R\$)	Data da Ocorrência
1.579.144,30	14/05/2013
133.231,36	18/06/2013
261.483,64	18/07/2013



94.050,99	30/08/2013
445.856,57	31/10/2013
156.583,96	30/11/2013
374.660,98	02/05/2014
20.894,55	30/05/2014
192.267,47	30/06/2014
30.753,12	01/08/2014
945.092,76	31/12/2014

9.8. aplicar a Guilherme Romano de Gouveia, Giuliano Martins Dora e ao Consórcio Ferrosul, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R\$ 450.000,00, 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 do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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 de Goiás, 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 deste Acórdão aos responsáveis e à Infra S.A.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2068-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 044.350/2021-0.

Natureza: Monitoramento.

Órgãos/Entidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
Superintendência Regional do Incra No Estado do Paraná.

Representação legal: não há.



SUMÁRIO: MONITORAMENTO. REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. INCRA. ALIENAÇÃO DE LOTES PELOS BENEFICIÁRIOS. EXPLORAÇÃO DE MADEIRA EM DESACORDO COM O PLANO DE MANEJO. REGULARIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS. CUMPRIMENTO PARCIAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução elaborada por Auditor lotado na AudSustentabilidade (peça 59), anuída pelos dirigentes da unidade (peças 60-61):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos do terceiro monitoramento para verificar o cumprimento das determinações constantes dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, todos do Plenário, da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra-PR).
2. Determinações do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário ora em monitoramento:
 - 9.8. determinar à Superintendência do Incra no Estado do Paraná que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, logo após assegurar o contraditório e a devida ampla defesa a todos os interessados, adote as seguintes providências:
 - 9.8.1. promova, caso a defesa dos interessados não se mostre plenamente adequada, a rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, cujos beneficiários descumpriram as Cláusulas Primeira e Segunda dos respectivos termos aditivos, incluindo nessas rescisões os beneficiários que assinaram o termo aditivo e depois transferiram o lote, assim como os beneficiários que exploraram a madeira em desacordo com o plano de manejo, adotando também as medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada por cada um dos beneficiários;
 - 9.8.2. oportunize aos beneficiários de contratos de concessão que se enquadrem no item 9.8 deste Acórdão prazo para que se manifestem acerca das falhas descritas nestes autos, em atenção ao princípio constitucional da ampla defesa;
 - 9.8.4. notifique todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Estado do Paraná que alienaram os seus lotes, para o exercício da ampla defesa, alertando-os de que os seus contratos de concessão de uso poderão ser rescindidos, observado o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, nos termos do artigo 9º da Instrução Normativa Incra n.º 71/2012;
 - 9.8.5. suspenda, no prazo de 15 (quinze) dias, a regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de parcela nos assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos, que se encontrem em andamento, enquanto se verificar a existência de excedentes dentro da área desses assentamentos, esclarecendo que, em vista do que dispõe o artigo 14 da Instrução Normativa Incra n.º 70/2012, a regularização destes pedidos fica condicionada ao atendimento concomitante das seguintes condições:
 - 9.8.5.1. emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário, ou outro documento similar, contados da data em que o ocupante irregular foi notificado;
 - 9.8.5.2. inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;
 - 9.8.5.3. observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;
 - 9.8.5.4. quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura do contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos aos beneficiários anteriores;
3. Determinações do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário ora em monitoramento:
 - 9.2. determinar que a Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná adote as seguintes medidas:
 - 9.2.1. mantenha a suspensão da autorização da prática de qualquer ato tendente a resultar no corte da vegetação decorrente do plano de manejo que precedeu a criação do assentamento na área do Corredor da

Biodiversidade para os lotes a seguir indicados, até a devida regularização da ocupação desses lotes e o ressarcimento dos valores correspondentes ao dano causado pelo corte antecipado da madeira:

<i>Lotes do Corredor da Biodiversidade considerados irregulares pelo Incra-PR</i>						
984	992	1009	1023	1047	1060	1081
985	993	1012	1025	1049	1062	1082
986	998	1013	1027	1050	1073	1083
988	1005	1014	1030	1051	1076	1084
989	1007	1016	1034	1054	1078	1087
990	1008	1019	1038	1055	1079	1088

9.2.2. de 90 (noventa) dias Acórdão, a cópia dos respectivos termos aditivos no Corredor da os 42 lotes em situação medidas adotadas para a com o resultado dos instaurados;

encaminhe ao TCU, no prazo contados da ciência deste contratos de concessão e dos dos 107 lotes do assentamento Biodiversidade, aí incluídos irregular, informando todas as regularização da ocupação procedimentos de cobrança

HISTÓRICO

4. O segundo monitoramento dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, ambos do Plenário, foi apreciado por intermédio do Acórdão 267/2024–TCU–Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, ocasião em que o TCU proferiu a seguinte deliberação:
 - 9.1. considerar em cumprimento as determinações prolatadas pelos itens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.4 e 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, pelos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário, e pelo item 9.2 do Acórdão 2.821/2021-Plenário;
 - 9.2. dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra- PR), com fundamento na Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, inciso II, de que a demora injustificada na tomada de providências para cumprimento das determinações constantes dos Acórdãos 2.174/2014, 1.370/2018 e 2.821/2021, todos do Plenário, pode implicar riscos de prescrição do direito de cobrança dos débitos constituídos ou a constituir, bem como de ocorrerem situações que venham a trazer ainda maior complexidade à almejada regularização fundiária objeto das determinações, o que poderá resultar na responsabilização pela eventual prescrição de débitos, se caracterizada negligência ou omissão, bem como poderá configurar o reiterado descumprimento das decisões, e, assim, entre outras medidas legalmente cabíveis, acarretar a aplicação da multa prevista no art. 58, IV, VII e § 1º, da Lei n.º 8.443, de 1992, e no art. 268 do RITCU; e
 - 9.3. ordenar à AudAgroambiental o prosseguimento do monitoramento nestes mesmos autos.
5. A SR09/Incra-PR foi comunicada do referido acórdão por meio do Ofício 8465/2024-TCU/Seproc, de 1/3/2024 (peça 40) e tomada ciência conforme peça 41.
6. Ao compulsar os autos verificou-se que não foram localizados documentos e/ou informações enviados pela SR09/Incra-PR, após a data da comunicação do Acórdão 267/2024-TCU- Plenário, acerca do cumprimento dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.4 e 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, e dos subitens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário.
7. Com o intuito de subsidiar uma análise prévia, foi realizado contato com o controle interno do Incra para solicitar acesso ao Sistema Eletrônico de Informações (Sei), a fim de consultar os processos relacionados aos lotes mencionados na presente instrução. O acesso foi concedido em 29/11/2024. Inicialmente, foram consultados 41 dos 44 processos solicitados, conforme listado no anexo “a” ao final da instrução.
8. A análise prévia conduzida pelo TCU teve como objetivo verificar, nos 41 processos disponibilizados, a situação do cumprimento das deliberações relacionadas às medidas necessárias para o ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada e a regularização da ocupação dos 42 lotes em situação irregular.
9. Em 21/2/2025, a equipe do TCU realizou uma reunião com integrantes do Incra Sede e da SR09/Incra-PR para esclarecer dúvidas sobre o cumprimento das deliberações estabelecidas nos Acórdãos 2.174/2014-TCU- Plenário e 1.370/2018-TCU– Plenário (peça 58).
10. Durante a reunião, ficou acordado que os esclarecimentos apresentados pela SR09/Incra-PR também seriam formalizados por meio de ofício da autarquia, acompanhado de outros



documentos comprobatórios do cumprimento das deliberações, estabelecido em diligência realizada em 25/2/2025 (peça 43).

11. Por fim, a diligência foi efetivamente atendida em 10/3/2025 por meio do Ofício 13783/2025/AUD/SEDE/Inkra-Inkra (peças 52 e 56), acompanhado de outros documentos (peças 49, 50, 51, 53, 54 e 55).

EXAME TÉCNICO

Conteúdo da resposta à diligência.

12. Em resposta à diligência (peça 43) foram apresentados os seguintes documentos:
- peças 49 e 53 – despacho de encaminhamento;
 - peças 50 e 54 – Ofício 15984/2025/SR(09)PR-G/SR(09)PR/Inkra-Inkra – Resposta da SR09/Inkra-PR à diligência;
 - peças 51 e 55 – planilha elaborada em março de 2025 com a situação dos 42 lotes do monitoramento;
 - peças 52 e 56 – Ofício 13783/2025/AUD/SEDE/ Inkra-Inkra – Controle interno do Inkra encaminha diligência à SR09/Inkra-PR.

13. Registre-se que os documentos contidos nas peças 53, 54, 55 e 56 encontram-se duplicados.

14. O item 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário determina que se promova a rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, cujos beneficiários descumpriram as cláusulas primeira e segunda dos respectivos termos aditivos, incluindo os beneficiários que transferiram o lote e que exploraram a madeira em desacordo com o plano de manejo, adotando também as medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada por cada um dos beneficiários.

15. Após novos elementos carreados aos autos pela SR09/Inkra-PR, o Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário apreciou o mérito da cautelar concedida pelo Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário e emitiu novas determinações relacionadas ao cumprimento do referido item 9.8.1. Como essas determinações coincidem com as medidas previstas nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário, serão tratadas de forma conjunta.

Item 9.8.2 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário

9.8.2. oportunize aos beneficiários de contratos de concessão que se enquadrem no item 9.8 deste Acórdão prazo para que se manifestem acerca das falhas descritas nestes autos, em atenção ao princípio constitucional da ampla defesa;

Situação que levou à proposição da deliberação

16. O voto proferido no Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário entendeu que a determinação para a rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes localizados na área denominada Corredor da Biodiversidade exigia a prévia manifestação dos respectivos beneficiários, conforme trecho do relator (peça 49 do TC 015.563/2012-0).

De todo modo, constata-se que a adoção das medidas corretivas propugnadas pelos órgãos instrutivos deste Tribunal, notadamente, da rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, deve se fazer preceder da prévia manifestação dos respectivos beneficiários, no intuito de assegurar-lhes o pleno exercício da ampla defesa.

17. A referida determinação visa garantir o pleno exercício do direito à ampla defesa aos beneficiários ocupantes dos 107 lotes no Corredor da Biodiversidade (PA Celso Furtado) durante o processo de análise da regularidade do cumprimento das cláusulas primeira e segunda dos termos aditivos ao contrato de concessão de uso.

Providências adotadas relacionadas ao item 9.8.2



18. De início a SR09/Incra-PR informou que designou servidores da equipe de Supervisão e Regularização Ocupacional para análise pormenorizada de cada um dos processos relacionados aos 42 lotes, objeto do monitoramento (peça 50, p. 3).
19. Em concordância com os dados apresentados em reunião pela equipe do TCU (peça 58), os representantes da SR09/Incra-PR confirmaram que há notificações que não alcançaram os interessados e que a análise da defesa não foi comunicada para oportunizar o contraditório, assim informaram que todos os processos individuais estão sendo revisados, preparando-se novas notificações e a convocação por edital público (peça 50, p. 3).
20. Por fim, apresentou plano de ação informando que foram estabelecidas as seguintes estratégias (peça 50, p. 3):
 - revisar os textos das notificações, para atender as especificidades de cada caso, bem como o texto de edital de cobrança e submeter à análise formal da SR(09)PR-PFE, buscando segurança jurídica para os atos administrativos;
 - atualização de valores da madeira a serem ressarcidos junto à SR(09)PR-4 - Contabilidade;
 - publicação do Edital de cobrança dos valores da madeira a serem ressarcidos à União;
 - analisar todas as defesas já apresentadas ou por serem apresentadas e comunicar as decisões do INCRA aos interessados;
 - especificar cada uma das situações dos 42 lotes e instruir envio à PFE sobre a natureza das dívidas, prescrição do dano, necessidade de ajuizamento de ações civis públicas e ou inscrição em dívida ativa.
- Análise**
21. O cumprimento deste item será comprovado por meio de documentos que atestam a notificação dos beneficiários da área denominada Corredor da Biodiversidade que descumpriram as cláusulas primeira e segunda dos respectivos termos aditivos, bem como a comprovação da análise das manifestações dos beneficiários e as medidas decorrentes adotadas pela SR09/Incra-PR relacionados aos 42 lotes.
22. Portanto, o cumprimento deste item está condicionado a SR09/Incra-PR oferecer prévia manifestação aos beneficiários que descumpriram as cláusulas primeira e segunda dos termos aditivos ensejando na rescisão do respectivo contrato de concessão de uso (CCU) do lote criado no PA Celso Furtado.
23. Verifica-se que, do fluxo de trabalho elaborado pela equipe do TCU (item “c” do anexo), até que o processo alcance a etapa de rescisão da CCU, é oferecida em diversas etapas a manifestação prévia aos beneficiários (apresentação de defesa, apresentação de recurso).
24. Considerando que, a verificação das medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada perfaz um rito processual que insere a manifestação prévia aos beneficiários, a verificação de cumprimento dos itens 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário e do item 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário permitem por analogia verificar o atendimento do presente item 9.8.2.
25. Porém, seguiremos trazendo no presente item o exame das etapas do processo que oportunizam ampla defesa aos beneficiários que descumpriram as cláusulas primeira e segunda dos termos aditivos.
26. De início cabe explicar que originalmente eram 42 lotes em situação irregular (quantitativo histórico estabelecido no Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário), mas a inclusão do lote 1039 no grupo de monitoramento por iniciativa da própria SR09/Incra-PR elevou o total para 43 lotes a serem monitorados (peça 34). Desses 43, identificou-se que 6 lotes já haviam sido regularizados com a manutenção do assentado. Restaram, portanto, 37 lotes pendentes (43 no total menos os 6 já regularizados). Dos 37 lotes pendentes, a equipe do TCU não conseguiu analisar 4 processos que não foram localizados ou disponibilizados para consulta. Assim, os 33 lotes analisados referem-se especificamente aos processos pendentes que estavam efetivamente disponíveis para o exame técnico. Desses 33 lotes analisados que permaneciam na situação “Ocupação Irregular, Notificado e Sem Decisão” e “Processos Administrativos para Cobrança Judicial”, ainda permanece sem a



notificação inicial 33% (11 lotes) dos beneficiários que se encontra na situação de irregulares pelo descumprimento das cláusulas do termo aditivo e posterior abandono dos lotes, conforme análise no item “b” do anexo.

27. Nos 11 lotes mencionados, foram emitidas notificações iniciais pela SR09/Incra-PR. Entretanto, devido à evasão, venda ou permuta dos lotes a terceiros, as intimações acabaram sendo encaminhadas aos ocupantes encontrados no momento da supervisão, os quais não possuíam qualquer vínculo com o beneficiário originário. Assim, as notificações não alcançaram os beneficiários responsáveis pelo termo aditivo, que constituem o público-alvo da determinação.

28. A constatação foi confirmada durante reunião realizada em 21/2/2025 entre a equipe do TCU e a SR09/Incra-PR (peça 58), na qual foi comunicado que, entre os 42 lotes, alguns beneficiários não receberam a primeira notificação. Como justificativa, foi explicado que, durante a supervisão realizada pela equipe da SR09/Incra-PR na época do acórdão, as notificações foram direcionadas aos ocupantes presentes no lote, mas não aos signatários do termo aditivo, que são os verdadeiros responsáveis pela madeira.

29. Além da notificação incorreta do responsável, a SR09/Incra-PR alegou dificuldade em localizar os devedores, informando que houve tentativas de notificação de devedores que não foram encontrados.

30. Acrescentou-se ainda que a SR09/Incra-PR designou servidores da equipe de Supervisão e Regularização Ocupacional para análise pormenorizada de cada processo relacionado aos 42 lotes, que após revisados todos os processos individuais serão preparadas novas notificações e convocações por edital público (peça 50, p.3).

31. Considerando que o item encontra-se parcialmente cumprido e que a SR09/Incra-PR apresentou plano de ação (peça 50, p. 2-3), demonstrando a continuidade das medidas corretivas e considerando, ainda, o extenso lapso temporal de monitoramento, sem que tenha sido possível alcançar seu integral atendimento em razão de restrições operacionais, como a frustração nas tentativas de notificação de devedores não localizados, propõe-se a dispensa de prosseguimento do monitoramento, por razões de racionalidade processual, tendo em vista a exigência de acompanhamento por prazo excessivamente longo para a conclusão de todas as fases.

Item 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário

9.8.4. notifique todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Estado do Paraná que alienaram os seus lotes, para o exercício da ampla defesa, alertando-os de que os seus contratos de concessão de uso poderão ser rescindidos, observado o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, nos termos do artigo 9º da Instrução Normativa Incra n.º 71/2012;

Situação que levou à proposição da deliberação

32. A equipe de auditoria verificou, no relatório de supervisão ocupacional elaborado pela SR09/Incra-PR em 2011, no Projeto de Assentamento (PA) Ireno Alves dos Santos, no Município de Rio Bonito do Iguaçu-PR, diversas irregularidades em lotes ocupados, sendo a maioria delas relacionadas a compras, vendas ou permutas entre assentados (peça 17 do TC 015.563/2012-0).

33. Além das situações apontadas no relatório, a auditoria deste Tribunal constatou no PA Ireno Alves dos Santos outras parcelas em situações irregulares por terem sido objeto de compra e venda, permutas entre assentados de um mesmo projeto ou entre projetos distintos, transferência de ocupação, entre outras (peça 17 do TC 015.563/2012-0, p. 6-10).

34. A auditoria também constatou, no PA Celso Furtado e no PA Ireno Alves dos Santos, permutas irregulares de lotes entre assentados e o arrendamento ilegal de parcelas (peça 17 do TC 015.563/2012-0, p. 10-11).

35. Diante das constatações, concluiu-se que a SR09/Incra-PR deve adotar medidas para apurar todos os casos irregulares, notificando todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Paraná que alienaram seus lotes, garantindo-lhes o direito à ampla defesa e alertando-os de que os contratos de concessão de uso poderão ser rescindidos.

Providências adotadas relacionadas ao item 9.8.4

36. Em resposta à diligência sobre a realização do levantamento de ocupantes irregulares até a titulação definitiva em todos os projetos de assentamento do estado (peça 43), informou-se inicialmente que a equipe da Divisão de Desenvolvimento Sustentável, responsável pela supervisão ocupacional, é composta por cinco servidores e adota diversas estratégias, incluindo a execução remota. A divisão supervisiona os 312 projetos de assentamento no Paraná, priorizando também demandas como conflitos fundiários, exigências judiciais e de órgãos de controle, além da regularização ocupacional e ambiental (peça 50, p.4). Conforme a regulamentação vigente, permite-se a titulação por autodeclaração do beneficiário, com vistoria quando necessário.
37. Apresentaram-se como principais dificuldades para a realização do levantamento na amplitude do território estadual a redução do quadro de servidores; os impactos da pandemia de Covid-19, que restringiu trabalhos de campo e exigiu novas estratégias; mudanças legislativas e normativas, como alterações na Lei 8.629/1993, no Decreto 9.311/2018 e na Instrução Normativa 99/2019, que demandaram tempo para capacitação e adaptação, suspensões dos trabalhos de campo e de regularização na última década; e a criação do marco temporal de 22/12/2015, que gerou acúmulo de processos até sua solução pela Lei 14.757/2023 (peça 50, p.4).
38. Como inovações no autoatendimento citou-se a implementação da Plataforma de Governança Territorial (PGT), porém, a interface apresentou desafios tecnológicos e operacionais na supervisão e regularização ocupacional.
39. Foi apresentado o Plano de Supervisão e Regularização Ocupacional para 2025 (peça 50, p.5-11), citando como uma das estratégias para viabilizar a supervisão e regularização as parcerias institucionais com os Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e com o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/PR).
40. A superintendência citou também como estratégia para ampliar a capacidade operacional das ações de reforma agrária e de governança fundiária o Programa Terra Cidadã, no qual são celebrados Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) com estados, municípios, universidades e organizações da sociedade civil, buscando facilitar o acesso às políticas do Incra que incluem o cadastro e saneamento cadastral de imóveis rurais, a regularização fundiária, o apoio a assentamentos e diagnósticos e projetos produtivos.
41. Mencionou que estão incluídos no plano o cumprimento do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, relator ministro Augusto Sherman, que trata dos indícios de irregularidade nos assentamentos bloqueando famílias no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Apresentou a atuação da SR09/Incra-PR nesse universo de saneamento de indícios de irregularidades em que 2.006 famílias foram desbloqueadas após análises, identificados 3.772 casos de desistência, evasão e falecimento e que 1.624 cadastros ainda aguardam liberação.
42. Informou que a PGT é uma ferramenta digital implementada para otimizar a regularização fundiária, permitindo que os ocupantes solicitem a regularização de seus lotes de forma *online* e que essa solução facilita a comunicação entre os beneficiários e o Incra, especialmente diante das dificuldades de acesso presencial.
43. Outra ação em curso apresentada foi o projeto “Expansão das ações de assistência técnica e extensão rural”, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), que visa oferecer assistência técnica e extensão rural (Ater) para cinco mil famílias nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul.
44. Outra estratégia apresentada foi o instrumento Termo de Execução Descentralizada (TED) 27/2021, firmado entre o Incra e a UFPR, informando sua importância no fortalecimento das atividades de supervisão ocupacional, possibilitando a realização de estudos, capacitação técnica e aprimoramento das políticas de regularização fundiária.
45. Registrou que o instrumento contempla 132 projetos de assentamento, objeto de supervisão ocupacional, resultando em vistorias nos lotes, com emissão de laudos na PGT, análises de pedidos de regularização de ocupantes e atualização de cadastros de beneficiários regulares.

Análise

46. A determinação busca que notifique todos os beneficiários dos assentamentos localizados no estado do Paraná que alienaram os seus lotes. O cumprimento da deliberação está diretamente relacionado as atividades-fim de supervisão e regularização ocupacional que devem ser realizadas continuamente.
47. Na reunião realizada em 21/2/2025 (peça 58, p. 4-5), foi informado que, em 2014, a SR09/Incra-PR e sua equipe não tinham condições de supervisionar os 327 projetos de assentamento existentes à época, devido ao grande escopo da tarefa. No entanto, a SR09 tem adotado diversas estratégias para viabilizar essa supervisão e regularização. O superintendente informou que atualmente isso é possível por meio da Plataforma de Governança Territorial (PGT), na qual a SR09/Incra-PR possui 367 unidades municipais operando. Além disso, foi ressaltado que a parceria estabelecida com as prefeituras, que contam com a estrutura local, coloca o estado entre os que possuem o maior índice de acordos de cooperação técnica, com quase 100% dos municípios participando.
48. Portanto, embora atualmente a SR09/Incra-PR tenha menos estrutura operacional em termos de servidores e veículos, verifica-se que a implementação de tecnologias como a PGT e as parcerias institucionais vem aprimorando sua capacidade de supervisão e regularização ocupacional.
49. Verifica-se que o Plano de Supervisão e Regularização Ocupacional para 2025 apresenta diversas estratégias para atendimento dos objetivos.
50. Em consulta o sistema Sipra foi obtido o relatório das atividades de supervisão ocupacional realizadas pela SR09/Incra-PR entre os anos de 2022 e 2024. Tabela com a síntese dos laudos emitidos encontra-se a seguir.

Tabela 1 - Relatório de supervisão ocupacional executado pela SR09/Incra-PR no estado do Paraná no período de 2022 a 2024.

	Projeto de Assentamento no Paraná (PR)	2022	2023	2024	Total laudos emitidos
1	PA 8 DE ABRIL	5			5
2	PA 8 DE JUNHO			74	74
3	PA AMÉLIA			31	31
4	PA ANDER RODOLFO HENRIQUE			113	113
5	PA ANJO DA GUARDA		20		20
6	PA ANJO DA GUARDA I	39	2		41
7	PA ARIXIGUANA			23	23
8	PA BANDEIRANTES	41			41
9	PA BOM RETIRO		11		11
10	PA BUGRE MORTO			9	9
11	PA COM CULTIVO DE ESPECIES FLORESTAIS CELSO FURTADO	2			2
12	PA CONQUISTA CAMPONESA	1			1
13	PA CONTESTADO			117	117
14	PA CRETAN			13	13
15	PA DOM ELDER CAMARA			118	118
16	PA EDUARDO RADUAN		419		419
17	PA ELI VIVE I	280			280
18	PA ELI VIVE II	73			73
19	PA ESPERANÇA VIVA	15	2		17
20	PA EVANDRO FRANCISCO		77	21	98
21	PA FAXINAL DOS RODRIGUES		23	2	25
22	PA FAZENDA BARREIROS			79	79

	Projeto de Assentamento no Paraná (PR)	2022	2023	2024	Total laudos emitidos
23	PA FAZENDA CHAPADÃO	1			1
24	PA FAZENDA COVOZINHO	11	6		17
25	PA FAZENDA MACHADO	9	2		11
26	PA FAZENDA MARREAS	6			6
27	PA FAZENDA PERSEVERANÇA		33		33
28	PA ILHA DAS FLORES	1			1
29	PA JOSÉ DIAS		145	10	155
30	PA JUCAPÉ			8	8
31	PA KARL MARX		24		24
32	PA MARAJÓ	8	3	2	13
33	PA MARCOS FREIRE	203	180		383
34	PA MISSÕES		159		159
35	PA NATAL DA ESPERANÇA	21	4		25
36	PA NHUNDIAQUARA	3			3
37	PA NOVA ITAÚNA			128	128
38	PA NOVA UNIÃO	1			1
39	PA PAINEIRA			80	80
40	PA PALMARES			14	14
41	PA PASSO LISO			35	35
42	PA PAULO FREIRE			68	68
43	PA PEDRA BRANCA	1			1
44	PA RODEIO			19	19
45	PA ROSELI NUNES			19	19
46	PA SANTA RITA		1		1
47	PA SÃO JOÃO MARIA	24	2		26
48	PA SÃO JOAQUIM			5	5
49	PA SÃO JORGE		20		20
50	PA SOL NASCENTE			8	8
51	PA TRÊS CAPÕES	24	3		27
52	PA VALE VERDE	1	1		2
53	PA VITÓRIA	47	12		59
54	PA VITÓRIA DA UNIÃO DO PARANÁ	19	21		40
	Total Geral	836	1170	996	3.002

Fonte: Relatório emitido pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).

51. Constata-se que foram realizadas atividades de supervisão ocupacional com frequência pela superintendência ao longo dos anos de 2022 a 2024.
52. Para verificar o cumprimento, conforme estabelecido na determinação, são necessários elementos comprobatórios, como indicado na instrução que realizou a análise preliminar (p. 6, peça 15):
 21. Assim, a SR09/Incra-PR deverá fazer um histórico das notificações realizadas para apresentação de defesa dos beneficiários que alienaram/abandonaram seus lotes depois da ciência dessa determinação, conforme a legislação vigente, bem como as medidas adotadas em decorrência dessas notificações, que deverão estar acompanhados dos documentos comprobatórios.
53. Observa-se, entretanto, que o atendimento integral da deliberação demandaria prazo excessivamente longo para a conclusão de todas as fases processuais, desde a notificação dos ocupantes irregulares de todos os projetos de assentamento do estado até a análise das defesas para cada situação identificada, além de estar sujeito a restrições operacionais, conforme detalhado a seguir.



54. Nesse contexto, o superintendente da SR09/Incra-PR esclareceu que, ao repassar o lote, o ocupante registra a demanda de regularização no sistema do Incra, acessando-o por meio de sua conta no Gov.br. O atendimento é realizado online, no qual é verificado se a regularização é possível ou não (peça 58, p. 5).
55. No entanto, conforme exposto pela auditoria interna do Incra em reunião, essa é atualmente a ação mais complexa do Incra entre todas as suas políticas públicas, devido ao grande volume de situações reais concretas que ocorrem nos projetos de assentamento, o que, por vezes, dificulta uma atuação mais eficaz, abrangente e com melhores resultados.
56. Como exemplo, explicou que, às vezes, a equipe do Incra chega a um assentamento e identifica uma situação de ocupação indevida. Nesse momento, inicia-se o processo com a verificação se a família presente consegue cumprir os requisitos normativos para ser regularizada e se tornar beneficiária da reforma agrária ou se o Incra dará início a reintegração de posse.
57. Mencionou ainda um exemplo em que, ao tentar realizar a retomada de um lote, o Incra retorna ao assentamento e constata que o ocupante original já não se encontra mais no local. Em seu lugar, outra pessoa já ocupa a terra, destacando a complexidade da supervisão ocupacional e a dificuldade em manter o controle sobre a ocupação das áreas (peça 58, p. 5).
58. Devido a essa dinâmica de ocupação, o monitoramento torna-se difícil de verificar ao longo do tempo, uma vez que, após a notificação de um ocupante, é analisada a sua defesa e, na etapa de regularização ou não do ocupante, este já não se encontra mais no local, reiniciando-se todo o processo com o novo ocupante. A atribuição de supervisão ocupacional é uma ação dinâmica e regularmente realizada pela superintendência, tendo-se uma cobertura satisfatória dos assentamentos do estado com os acordos de cooperação técnica realizados pela SR09/Incra-PR com as prefeituras.
59. Considerando a Resolução-TCU 315/2020, que enfatiza a importância de o Tribunal elaborar deliberações racionais e viáveis, e levando em conta a atuação da superintendência na supervisão ocupacional dos assentamentos no estado, com o apoio dos acordos firmados com os municípios, propõe-se considerar parcialmente cumprida a determinação do subitem 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, sem a necessidade de novo monitoramento.
- Item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário**
- 9.8.5. suspenda, no prazo de 15 (quinze) dias, a regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de parcela nos assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos, que se encontrem em andamento, enquanto se verificar a existência de excedentes dentro da área desses assentamentos, esclarecendo que, em vista do que dispõe o artigo 14 da Instrução Normativa Incra nº 70/2012, a regularização destes pedidos fica condicionada ao atendimento concomitante das seguintes condições: (...)
- Situação que levou à proposição da deliberação**
60. Entre as exigências para regularização estabelecidas no art. 14 da Instrução Normativa Incra 71/2012, para aquisição ou ocupação de parcela sem autorização do Incra, está a inexistência de uma lista de excedentes no projeto de assentamento.
61. A equipe de auditoria constatou à época que “os assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos são contíguos e concentram ao todo 2.530 famílias, beneficiadas com a desapropriação de cerca de 50 mil hectares da fazenda Araupel” e que “desde a implantação do PA Celso Furtado, centenas de famílias consideradas excedentes ainda estão acampadas dentro dessa área, na localidade denominada Silo, aguardando a disponibilização de lotes para serem assentadas” (peça 41 do TC 015.563/2012-0, p.11).
62. Diante dessa constatação nos projetos de assentamento Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos, a referida determinação busca que a regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de lotes nesses assentamentos seja suspensa até que se verifique a existência de famílias consideradas excedentes para que sejam devidamente realocadas ou tenham suas situações regularizadas.

Providências adotadas relacionada ao item 9.8.5

63. Informou que não existem mais listas de excedentes nos PAs Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos, nem em qualquer outro que tenha mais de dois anos de existência uma vez que a Lei 8.629/1993 teve seu artigo 19 alterado pela Lei 13.465/2017 (peça 50, p. 11-12). A partir dessa alteração diz o art. 19 da Lei 8.629/1993 que as listas de excedentes terão validade de dois anos, portanto, não há como se falar em lista de excedentes nestes projetos de assentamento.

Análise

64. Na reunião realizada em 21/2/2025 (peça 58, p. 7), foi informado que, atualmente, no Paraná, a SR09/Incra-PR não possui nenhum assentamento com lista de excedentes, uma vez que as listas existentes perderam a validade após a alteração da Lei 8.629/1993. Foi ainda mencionado que, quando o acórdão foi proferido, a SR09/Incra-PR cumpriu rigorosamente a determinação, suspendendo as regularizações e retomando-as somente após a alteração da Lei 8.629/1993 em 2017.
65. Diante dos fatos verifica-se que a presente determinação não é mais aplicável.

Item 9.2.1 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário

9.2.1. mantenha a suspensão da autorização da prática de qualquer ato tendente a resultar no corte da vegetação decorrente do plano de manejo que precedeu a criação do assentamento na área do Corredor da Biodiversidade para os lotes a seguir indicados, até a devida regularização da ocupação desses lotes e o ressarcimento dos valores correspondentes ao dano causado pelo corte antecipado da madeira:

Situação que levou à
Representação
auditoria detectou
de mais 107 lotes no
Furtado, na área
Biodiversidade, que
extensa área reflorestada

<i>Lotes do Corredor da Biodiversidade considerados irregulares pelo Incra-PR</i>						
984	992	1009	1023	1047	1060	1081
985	993	1012	1025	1049	1062	1082
986	998	1013	1027	1050	1073	1083
988	1005	1014	1030	1051	1076	1084
989	1007	1016	1034	1054	1078	1087
990	1008	1019	1038	1055	1079	1088

proposição da deliberação
formulada por equipe de
irregularidade na criação
assentamento Celso
denominada Corredor da
ocasionou o corte de
com espécie nativa em

extinção, identificando também permutas irregulares de lotes entre assentados (peça 17 do TC 015.563/2012-0).

67. Ainda, identificou-se que, dos 107 assentados nos lotes criados, 96 não cumpriram os compromissos assumidos nos contratos de concessão de uso celebrados com o Incra, alterado por termos aditivos, ao desmatar área superior ao definido no Plano de Manejo Sustentável. A cláusula quarta desses termos aditivos alertava que o descumprimento de qualquer condição acordada ensejaria a rescisão dos contratos de concessão. Ressalte-se que, embora a irregularidade na extração de madeira tenha sido vinculada inicialmente a 96 assentados, a fiscalização e a subsequente atuação da SR09/Incra-PR estenderam-se aos 107 lotes do Corredor para apurar também outras irregularidades ocupacionais tendo em vista garantir o tratamento isonômico entre as famílias da mesma área e assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa a todos os ocupantes antes de qualquer decisão sobre a rescisão dos contratos.
68. Assim, foi proferida cautelarmente a determinação contida no item 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário. A referida determinação busca que, após proceder as notificações das famílias ocupantes dos 107 lotes no Corredor e analisar as defesas apresentadas com relação a extração da madeira e outras irregularidades ocupacionais do Projeto de Assentamento Celso Furtado, o Incra adote medidas em direção de rescindir os contratos de concessão de uso (CCUs) desses beneficiários e busque o ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada por cada um dos beneficiários que descumpriram as cláusulas primeira e segunda dos respectivos termos aditivos.
69. A equipe do Incra designada para acompanhar as determinações do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário identificou irregularidades em todos os 107 lotes, destacando que em 67 lotes a

madeira foi explorada pelo ocupante em desacordo com o plano de manejo. Contudo, esses ocupantes tiveram os volumes de madeira retirados dos lotes consignados nos respectivos termos aditivos aos contratos de concessão, com a previsão de ressarcimento no momento da titulação (peça 129 do TC 015.563/2012-0, p. 3-4).

70. Dessa forma, o Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário revisou o mérito da cautelar concedida pelo Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário e emitiu novas determinações, tornando sem efeito a cautelar suspensiva para 67 dos 107 lotes, uma vez que esses possuíam a correspondente garantia da madeira retirada nos respectivos termos aditivos aos contratos de concessão.

71. Para os 42 lotes restantes, considerados em situação irregular, o Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário manteve, em caráter definitivo, a suspensão de qualquer ato que resultasse no corte da vegetação nesses lotes até a regularização da ocupação e o ressarcimento dos valores correspondentes ao dano causado pelo corte antecipado da madeira.

Providências adotadas relacionadas ao item 9.2.1

72. A diligência encaminhada à SR09/Incra-PR questiona se (peça 43, p. 6):

xi) a suspensão dos 42 lotes se mantém conforme expedição do Ofício INCRA/SR(09) 5193 de 14 de outubro de 2014, dando a conhecer ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) quanto o teor do Acórdão 2174/2014-Plenário, especificamente no tocante à suspensão da autorização (peça 19 do TC 028.172/2017-5)?

73. Em resposta a SR09/Incra-PR afirma que mantém a suspensão. Esclarece que o antigo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), hoje chamado de Instituto Água e Terra (IAT), não expede licenças em projetos de assentamento sem manifestação do Incra, situação controlada administrativamente pela SR09/Incra-PR (peça 50, p. 12).

Análise

74. A referida determinação busca que se mantenha a suspensão da autorização para a prática de qualquer ato tendente a resultar no corte da vegetação apenas para os 42 lotes em situação irregular no PA Celso Furtado, até a devida regularização da ocupação dos lotes e o ressarcimento dos valores correspondentes ao subjacente prejuízo patrimonial.

75. Considerando que a suspensão da autorização permanece vigente e que a situação ainda não foi plenamente equacionada, constata-se que o item permanece parcialmente cumprido.

Item 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-Plenário

9.8.1. promova, caso a defesa dos interessados não se mostre plenamente adequada, a rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, cujos beneficiários descumpriram as Cláusulas Primeira e Segunda dos respectivos termos aditivos, incluindo nessas rescisões os beneficiários que assinaram o termo aditivo e depois transferiram o lote, assim como os beneficiários que exploraram a madeira em desacordo com o plano de manejo, adotando também as medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada por cada um dos beneficiários;

Item 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário

9.2.2. encaminhe ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência deste Acórdão, a cópia dos contratos de concessão e dos respectivos termos aditivos dos 107 lotes do assentamento no Corredor da Biodiversidade, aí incluídos os 42 lotes em situação irregular, informando todas as medidas adotadas para a regularização da ocupação com o resultado dos procedimentos de cobrança instaurados;

Situação que levou à proposição da deliberação

76. O Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário apreciou o mérito da cautelar concedida pelo Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário e, considerando que os 42 lotes em situação irregular apresentaram prejuízo ao erário, determinou que a SR09/Incra-PR disponibilizasse cópias dos contratos de concessão e respectivos termos aditivos dos 107 lotes, incluindo os 42 lotes, juntamente com os documentos relativos à apuração dos valores devidos por cada responsável e aos processos de cobrança eventualmente já instaurados. Também foi solicitada a apresentação das medidas adotadas para a regularização da ocupação desses lotes, com o objetivo de subsidiar o processo de monitoramento autuado conforme o item 9.10 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário (peça 133 do TC 015.563/2012-0).

Providências adotadas relacionadas aos itens 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário

77. Informa inicialmente que foi expedida a Ordem de Serviço 238/2025/SR(09)PR-G/SR(09)PR/Inkra para atualizar as demandas pendentes, na qual foram revisados todos os processos dos 42 lotes remanescentes, assim como os processos individuais relacionados. Também foram atualizados o fluxo de trabalho e o Plano de Supervisão e Regularização Ocupacional para o exercício de 2025, além de terem sido elaborados o Plano de Monitoramento dos Acórdãos 2.174/2014-TCU-Plenário e 1.370/2018-TCU-Plenário, bem como o plano para o ressarcimento do valor da madeira dos 42 lotes mencionados no Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário (peça 50, p. 1-2).
78. Informou que elaborou o plano para o ressarcimento do valor da madeira dos 42 lotes, estabelecendo as seguintes tarefas como necessárias (peça 50, p. 12-13):
1. Ajustar minutas de notificações específicas para os diferentes casos, bem como minutas de editais, consultar a Procuradoria Federal Especializada – PFE sobre adequação dos formatos;
 2. Realizar trabalho de campo, para atualizar situação ocupacional de lotes específicos;
 3. Notificar quem assinou o Termo Aditivo, que ainda não foi notificado das irregularidades, com posteriores encaminhamentos, como nos demais casos.
 4. Analisar defesa e comunicar ao interessado a decisão do Incra, indicando para a regularização, ou prosseguimento da cobrança imediata, assegurando direito à ampla defesa, em atendimento ao item 9.8.2 do Acórdão 2.174/2014.
 5. Se houver recursos administrativos, seguir o disposto na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e normativos internos do Incra.
 6. Para os casos em que foi identificada a evasão do beneficiário do assentamento, prosseguir com os procedimentos visando o ressarcimento dos valores das madeiras.
 7. Complementar as instruções processuais com: pareceres com levantamentos de datas e informações sobre a retirada das madeiras; mapas e pareceres comprovantes da cronologia da retirada de madeira, levantamento e atualização dos valores devidos, buscas de endereço de evadidos, etc.
 8. Notificar o devedor da madeira com a devida atualização de débitos e GRU para o pagamento dos valores devidos e ou apresentação de defesa.
 9. Caso não seja localizado a pessoa devedora, elaborar Edital de chamamento.
 10. Analisar defesas recebidas e comunicar aos interessados decisão do Incra.
 11. Caso a defesa seja indeferida, comunicar o interessado, abrindo prazo para recurso.
 12. Analisar recursos apresentados, emissão de decisão final.
 13. Encaminhar à Procuradoria Federal Especializada – PFE os processos sem apresentação de defesa, ou com defesa rejeitada em decisão final, para a cobrança judicial e ou inclusão em dívida ativa.
79. Além das tarefas necessárias apresentadas no referido plano, informou que foram retomadas as análises processuais e a revisão das minutas de notificações e do edital de cobrança, bem como o agendamento do trabalho de campo no PA Celso Furtado, para supervisão ocupacional nos 42 lotes, previsto para o período de 24 a 28/3/2025.
80. Informou ainda que está sendo reanalisado o processo administrativo dos demais 65 lotes do Corredor, com indícios de ocupação irregular, a fim de completar a regularização dos 107 lotes.
81. Por fim, forneceu uma planilha com a situação atual do que foi efetivamente realizado para cada um dos 42 lotes mencionados no item 9.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário (peça 51).
- Análise**
82. De início importante relatar que a determinação se refere a 42 lotes em situação irregular, porém, houve uma entrada para o Lote 1039, que não faz parte da relação original de lotes a regularizar, passando a 43 lotes a monitorar.
83. Este último Lote 1039, conforme noticiado no Relatório do Acórdão 2.821/2021– TCU – Plenário, Relator Ministro André Luís de Carvalho (peça 13, p. 9), foi incluído por ter sido informado pelo Incra na relação dos lotes que estavam em fase de cobrança administrativa, ainda sem recuperação dos valores (parágrafo 30 da instrução peça 15, p. 7).
84. Quanto à análise efetuada pelo TCU no presente monitoramento, foram solicitados 44 processos (e examinados 41) relacionados a 43 lotes mencionados nesta instrução, com o objetivo

de verificar a situação do cumprimento das deliberações sobre as medidas necessárias para o ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada e para a regularização da ocupação dos 43 lotes em situação irregular.

85. A análise detalhada encontra-se em anexo na presente instrução.
86. Quanto às medidas necessárias para o ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada, conforme indicado no item “b” anexo, foi identificado um baixo avanço nas atividades para o cumprimento da deliberação. Diversas etapas do processo ainda não foram iniciadas, incluindo a convocação por meio de edital, a notificação para apresentação de recurso ao parecer de cobrança, a análise dos recursos apresentados, a verificação de prescrição, a juntada de documentos e o encaminhamento à Procuradoria Federal Especializada (PFE) para a inscrição em dívida ativa.
87. Considerando a análise realizada no segundo monitoramento, verificou-se que, em seis lotes, a situação já foi regularizada com a manutenção do assentado, restando ainda pendentes 37 (43 lotes menos 6) lotes que permaneciam na situação “Ocupação Irregular, Notificado e Sem Decisão” e “Processos Administrativos para Cobrança Judicial” (peça 34, p. 6-7).
88. Retirado quatro lotes que não puderam ser analisados pelo TCU, revelaram-se que, dos 33 lotes analisados que permaneciam na situação “Ocupação Irregular, Notificado e Sem Decisão” e “Processos Administrativos para Cobrança Judicial”, ainda permanece sem a notificação inicial 33% (11 lotes) dos beneficiários que se encontra na situação de irregulares pelo descumprimento das cláusulas do termo aditivo e posterior abandono dos lotes, conforme análise no item “b” do anexo.
89. Verificou-se que, entre os 33 lotes, em 33% (11 lotes), os beneficiários que assinaram o termo aditivo ainda não receberam a primeira notificação.
90. Constatou-se que 42% (14 dos 33 lotes) não tiveram andamento processual desde o último monitoramento realizado pelo TCU em 9/8/2023.
91. Observou-se que, dos 33 lotes pendentes analisados, em nenhum a SR09/Incra-PR conseguiu obter o ressarcimento do valor da madeira retirada ou efetuou a inscrição em dívida ativa para cobrança judicial.
92. A SR09/Incra-PR apresentou o plano para ressarcimento do valor da madeira intitulado para 42 lotes (quantitativo histórico estabelecido no Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário), embora a contagem atualizada registre 37 lotes pendentes. Essa diferença explica-se pelo fato de o universo total de monitoramento ter subido para 43 (com a inclusão do lote 1039), do qual 6 lotes já foram regularizados com a manutenção do assentado, restando 37 que ainda permanecem em situação de ocupação irregular ou em fase de cobrança judicial.
93. Em reunião, foi apresentado que, desde o dia 13/2/2025, a SR09/Incra-PR tem realizado um trabalho intensivo para revisão de todos os processos administrativos relacionados aos 37 lotes remanescentes no monitoramento (peça 58).
94. Apresentaram-se razões do prolongado tempo para cumprimento da deliberação, informando que não é da natureza da autarquia fazer esse tipo de cobrança de danos, que faz cobrança de título, de crédito e instalação.
95. Informou-se que foram emitidas notificações com Guia de Recolhimento da União (GRU), no entanto, em alguns casos, os ocupantes não foram localizados. Nessas situações, novas notificações serão realizadas por meio de edital.
96. Quanto à inscrição em dívida ativa, informaram que será feita uma consulta específica e formal para PFE analisar a natureza desses acertos, alertando para a possibilidade de que seja necessário ajuizamento de ações civis públicas conforme informado pelo procurador da SR09/Incra-PR.
97. Quanto a esse ponto, verifica-se que, por mais que seja definido um fluxo de trabalho constante para conclusão das etapas, esse fluxo é frequentemente alterado com a inserção de novas etapas que surgem ao longo do processo, como o caso da incerteza quanto ao uso do instrumento inscrição em dívida ativa, o que delonga ainda mais o processo.

98. Para efeitos de verificar os avanços apresentados pela SR09/Incra-PR após o segundo monitoramento, a tabela de situação foi atualizada:

Situação	Lotes	Quant.
Ocupação Irregular, Notificado e Sem Decisão	984, 985, 986, 990, 998, 1007, 1009, 1012, 1013, 1014, 1019, 1025, 1034, 1047, 1050, 1051, 1062, 1073, 1076, 1082, 1084, 1087, 1088	23
Processos Administrativos para Cobrança Judicial	988, 993, 1008, 1027, 1030, 1038, 1039, 1049, 1054, 1055, 1060, 1079, 1081, 1083	14
Regularizado com Manutenção do Assentado	989, 992, 1005, 1016, 1023, 1078	6
Total		43

Fonte: Atualizado pela equipe a tabela do segundo monitoramento (p.7-8, peça 34).

99. O presente monitoramento verificou que apenas um dos lotes (1049) teve a situação alterada de “Ocupação Irregular, Notificado e Sem Decisão” para “Processos Administrativos para Cobrança Judicial”.
100. Portanto, conclui-se que, do segundo monitoramento realizado em 18/8/2023 até o presente monitoramento houve pequeno avanço no quesito medidas necessárias para o ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada.
101. Quanto à outra parte da deliberação solicitando que sejam informadas as medidas necessárias para a regularização da ocupação nos 42 lotes, cabe de início mencionar a resposta do Incra observando que a regularização nos lotes não é definitiva, tendo em vista que o Incra pode regularizar e em seguida haver desistência ou evasão dos regularizados, necessitando contínua supervisão e regularização (peça 58, p. 2-3).
102. Portanto, o cumprimento efetivo dessa medida torna-se tarefa difícil, pois em um monitoramento pode ter sido dado como regularizado o ocupante de um lote e em outro monitoramento mais adiante ter uma nova ocupação no mesmo lote que demande novamente todo o processo de regularização.
103. Outro ponto a se observar é que, quando da supervisão ocupacional, os ocupantes que se encontram no momento da vistoria e necessitam de regularização não são os beneficiários responsáveis pelo termo aditivo que se enquadram no fluxo de ressarcimento pelo corte da madeira.
104. De acordo com a análise (item “f” do anexo), dos 33 lotes verificados constatou-se que em nenhum dos casos o processo de regularização foi concluído em todas suas fases, registrando um baixo percentual de avanço ao longo das etapas do processo, dentre elas: convocação por meio de edital, notificação para apresentação de recurso do parecer decisório, análise dos recursos apresentados e encaminhamento para reintegração de posse do lote a favor do Incra.
105. Como informado anteriormente, esse baixo percentual de avanço está relacionado a dinâmica de ocupação dos lotes que dificulta uma efetiva ação de regularização, necessitando constantes vistorias para confirmar a ocupação, conforme apresentação de reanálise feita pela SR09/Incra-PR da situação dos 42 lotes em 26/2/2025 (peças 51 e 55).
106. Diante dos elementos apresentados verifica-se que o item se encontra parcialmente cumprido considerando que, dos 42 lotes inicialmente propostos na deliberação, seis encontram-se regularizados, tendo sido tomado como providências para a cobrança dos valores correspondentes à madeira retirada a consignação para esses beneficiários em seus respectivos Contratos de Concessão de Uso (CCUs), conforme termos aditivos, e em seus processos individuais de assentamento.
107. Considerando o significativo intervalo de tempo decorrido desde a realização da auditoria (em 2012) e o prolongado período de acompanhamento (com monitoramentos realizados em 8/3/2021, 9/8/2023 e em 2025), sem que tenha sido possível alcançar o cumprimento integral da deliberação, principalmente em razão de fatores limitantes como a notificação de beneficiários não localizados ou evadidos e a conclusão de todas as fases processuais, entende-se que a manutenção



do monitoramento exigiria tempo excessivo, não justificando a sua continuidade à luz da racionalidade processual.

108. Considerando que a SR09/Incra-PR apresentou plano de ação (peça 50, p. 2-3) com medidas voltadas ao cumprimento da determinação, evidenciando a continuidade das providências, não se vislumbra risco iminente de inação por parte da autarquia.

109. Considerando, por fim, que não se afasta a possibilidade de novo acompanhamento do tema por este Tribunal, em fiscalizações futuras ou outras ações de controle que venham a ser realizadas.

110. Nesses termos, propõe-se considerar os itens 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário como parcialmente cumpridos, dispensando-se a continuidade de seu monitoramento.

CONCLUSÃO

111. Realizou-se, conforme consta da presente instrução, o terceiro monitoramento para verificar o cumprimento das determinações constantes dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, todos do Plenário, da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra-PR).

112. O estado atual de atendimento às determinações proferidas pode ser assim resumido:

Situação de cumprimento das deliberações - Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário					
Deliberação	Cumprida	Em cumprimento	Parcialmente cumprida	Não cumprida	Não aplicável
9.4	X (Ac. 2821/2021-P)				
9.8.1			X		
9.8.2			X		
9.8.3	X (Ac. 2821/2021-P)				
9.8.4			X		
9.8.5					X
Quantidade	2	0	3	0	1
Percentual	33%	0%	50%	0%	17%

Situação de cumprimento das deliberações - Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário					
Deliberação	Cumprida	Em cumprimento	Parcialmente cumprida	Não cumprida	Não aplicável
9.2.1			X		
9.2.2			X		
Quantidade	0	0	2	0	0
Percentual	0%	0%	100%	0%	0%

113. Quanto ao item 9.8.2 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, considerando que o item encontra-se parcialmente cumprido e que a SR09/Incra-PR apresentou plano de ação (peça 50, p. 2-3), demonstrando a continuidade das medidas corretivas e considerando, ainda, o extenso lapso temporal de monitoramento, sem que tenha sido possível alcançar seu integral atendimento em razão de restrições operacionais, como a frustração nas tentativas de notificação de devedores não



localizados, propõe-se a dispensa de prosseguimento do monitoramento, por razões de racionalidade processual, tendo em vista a exigência de acompanhamento por prazo excessivamente longo para a conclusão de todas as fases (itens 16-31).

114. Quanto ao item 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, verifica-se que a implementação de tecnologias como a PGT e as parcerias institucionais vem aprimorando a capacidade de supervisão e regularização ocupacional da SR09/Incra-PR.
115. Considerando a Resolução-TCU 315/2020, que enfatiza a importância de o Tribunal elaborar deliberações racionais e viáveis, e levando em conta a atuação da superintendência na supervisão ocupacional dos assentamentos no estado, com o apoio dos acordos firmados com os municípios, propõe-se considerar parcialmente cumprida a determinação do subitem 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, sem a necessidade de novo monitoramento (itens 32-59).
116. Quanto ao item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, foi informado que, atualmente, no Paraná, a SR09/Incra-PR não possui nenhum assentamento com lista de excedentes, uma vez que as listas existentes perderam a validade após a alteração da Lei 8.629/1993. Com a alteração da lei e ausência de lista de excedentes, o item deve ser considerado “não aplicável” (itens 60-65).
117. Quanto ao item 9.2.1 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário, face a suspensão da autorização manter-se vigente verifica-se que o item se encontra “parcialmente cumprido” (itens 66-75).
118. No que se refere aos itens 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário, verifica-se que, dos 42 lotes inicialmente propostos na deliberação, seis encontram-se regularizados, tendo sido tomado como providências para a cobrança dos valores correspondentes à madeira retirada a consignação para esses beneficiários em seus respectivos Contratos de Concessão de Uso (CCUs), conforme termos aditivos, e em seus processos individuais de assentamento.
119. Nesses termos, propõe-se considerar os itens 9.8.1 do Acórdão 2.174/2014-Plenário, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário como parcialmente cumpridos, dispensando-se a continuidade de seu monitoramento considerando que a SR09/Incra-PR apresentou plano de ação (peça 50, p. 2-3) com medidas voltadas ao cumprimento da determinação, e que, em razão de fatores limitantes, a conclusão de todas as fases processuais demandaria tempo excessivo ao monitoramento, não se justificando sua continuidade à luz da racionalidade processual (itens 76-110).
120. Ratifica-se que em todos os casos acima não se afasta o dever-obrigação do gestor em cumprir as determinações do TCU, havendo a possibilidade de que futura fiscalização volte a avaliar seu cumprimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

121. Em face do acima exposto, propõe-se:
 - a) considerar parcialmente cumpridas as determinações dos itens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-TCU-Plenário, dispensando-se, contudo, a continuidade do monitoramento destes itens;
 - b) considerar não aplicável a determinação prolatada pelo item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário;
 - c) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame o terceiro monitoramento realizado com objetivo de verificar o cumprimento das determinações constantes dos Acórdãos 2.174/2014, 1.370/2018 e 2.821/2021, todos do Plenário,

da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra/PR).

2. Lembro que o feito seminal diz respeito à Representação (TC 015.563/2012-0) formulada por equipe de auditoria sobre indícios de irregularidade na estruturação de dois projetos de assentamentos pelo Incra/PR (PA Celso Furtado e PA Ireno Alves dos Santos), especialmente quanto à criação de lotes irregulares (na área denominada Corredor da Biodiversidade) e sua ocupação por beneficiários irregulares.
3. Em apertada síntese, esta Corte havia determinado ao Incra/PR que, após oportunizar o contraditório e ampla defesa aos interessados, promovesse a rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, cujos beneficiários descumpriram as Cláusulas Primeira e Segunda dos respectivos termos aditivos, incluindo nessas rescisões os (i) beneficiários que assinaram o termo aditivo e depois transferiram o lote, assim como os (ii) beneficiários que exploraram a madeira em desacordo com o plano de manejo, adotando também as medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada pelos beneficiários (itens 9.8.1 e 9.8.2 do Acórdão 2.174/2014-Plenário).
4. O TCU havia determinado ao Incra/PR, também, que notificasse todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Estado do Paraná que alienaram os seus lotes, para o exercício da ampla defesa, alertando-os de que os seus contratos de concessão de uso poderiam ser rescindidos (item 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-Plenário), bem como a suspensão da regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de parcela nos assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos, que se encontravam em andamento, enquanto se verificasse a existência de excedentes dentro da área desses assentamentos (item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-Plenário), mantendo a suspensão por meio do Acórdão 1.370/2018-Plenário para um conjunto de 42 lotes, inicialmente considerados irregulares.
5. Na sequência, por intermédio do Acórdão 2.821/2021-Plenário, em sede do primeiro monitoramento dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, ambos do Plenário, esta Corte assinalou o não cumprimento das mencionadas deliberações, à exceção dos itens 9.4 e 9.8.3 do Acórdão 2.174/2014-Plenário, reiterando aquelas determinações.
6. Já no âmbito do segundo monitoramento (Acórdão 267/2024-Plenário, sob minha relatoria), havia se identificado tímida evolução em relação à situação anterior, tendo se concluído que as deliberações monitoradas encontravam-se “em cumprimento”, cientificando o titular da SR09/Incra-PR quanto à possibilidade de responsabilização ante o não atendimento tempestivo e injustificado das determinações.
7. Neste terceiro monitoramento, a unidade instrutiva aponta, em sua derradeira instrução (peças 59-61), que as deliberações remanescentes (itens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-Plenário e itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário) encontram-se parcialmente cumpridas, não sendo mais aplicável o item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-Plenário. Além disso, a unidade instrutiva propõe dispensar a continuidade deste monitoramento e, assim, encerrar o presente processo.

II

8. Desde logo, adianto que acolho a referida proposta, incorporando a respectiva análise às minhas razões de decidir, sem prejuízo e naquilo que não colidir com as considerações que se seguem.

9. No que se refere ao **item 9.8.1** do Acórdão 2.174/2014-Plenário (rescisão dos contratos de concessão de uso dos lotes criados no ‘Corredor da Biodiversidade’, cujos beneficiários descumpriram as Cláusulas Primeira e Segunda dos respectivos termos aditivos) e ao **item 9.8.2** do Acórdão 2.174/2014-Plenário (oportunização aos beneficiários de contratos de concessão em situação irregular de prazo para que se manifestem acerca das falhas apontadas), a SR09/Incra-PR destaca que designou servidores da equipe de Supervisão e Regularização Ocupacional para análise dos processos relacionados aos lotes em questão, tendo endereçado notificações aos interessados, sendo que parte das notificações não alcançaram os interessados e que a análise da defesa não foi comunicada aos interessados, razão pela qual todos os processos individuais estariam sendo revisados, preparando-se novas notificações e a convocação por edital público (peça 50, p. 3), seguindo plano de ação apresentado (peça 50, p. 2-3).
10. De modo objetivo, verificou-se que, dos 43 lotes abrangidos pela deliberação (42 lotes inicialmente, acrescidos do lote 1039, incluído por iniciativa da própria SR09/Incra-PR):
 - a) seis encontram-se regularizados;
 - b) 22 lotes tiveram apenas a notificação inicial dos beneficiários, quando da prolação do Acórdão 2.174/2014-Plenário;
 - c) onze não tiveram notificação inicial válida, pois as intimações foram encaminhadas aos ocupantes encontrados no momento da supervisão, e não aos beneficiários, em razão de evasão, venda ou permuta dos lotes a terceiros;
 - d) processos relativos a quatro lotes não foram localizados ou disponibilizados para consulta pela equipe do TCU.
11. Quanto às providências para a cobrança dos valores correspondentes à madeira retirada, não houve avanço significativo, tendo em vista que, quanto aos 33 lotes passíveis de avaliação (total de 43, abatidos de seis já regularizados e quatro para os quais não se localizou documentação correspondente), em nenhum deles se conseguiu obter o ressarcimento da madeira nem proceder à inscrição em dívida ativa para cobrança judicial, apesar da autuação de processo para cobrança judicial para treze lotes (peça 34).
12. Quanto ao **item 9.8.4** do Acórdão 2.174/2014-Plenário (notificação dos beneficiários dos assentamentos localizados no Estado do Paraná que alienaram os seus lotes, para o exercício da ampla defesa), foram aduzidas, por um lado, restrições operacionais à execução da medida, e, por outro, foi apresentado o Plano de Supervisão e Regularização Ocupacional para 2025 (peça 50, p.5-11), citando como uma das estratégias para viabilizar a supervisão e regularização as parcerias institucionais com os Núcleos Municipais de Regularização Fundiária (NMRF), com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e com o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR/PR), bem como a utilização da Plataforma de Governança Territorial (PGT), que seria ferramenta digital implementada para otimizar a regularização fundiária, permitindo que os ocupantes solicitem a regularização de seus lotes de forma *online* e que essa solução facilitaria a comunicação entre os beneficiários e o Incra, especialmente diante das dificuldades de acesso presencial.
13. Quanto ao **item 9.8.5** do Acórdão 2.174/2014-Plenário (suspensão da regularização dos pedidos de aquisição/ocupação de parcela, enquanto se verificasse a existência de excedentes dentro da área desses assentamentos), foi informado que, atualmente, no Paraná, a SR09/Incra-PR não possui nenhum assentamento com lista de



excedentes, uma vez que as listas então existentes perderam a validade após a alteração da Lei 8.629/1993, razão pela qual propõe-se considerar a deliberação como “não aplicável”.

14. Quanto ao **item 9.2.1** do Acórdão 1.370/2018-Plenário (manutenção da suspensão da prática de qualquer ato tendente a resultar no corte da vegetação decorrente do plano de manejo que precedeu a criação do assentamento na área do Corredor da Biodiversidade), a unidade monitorada informou que continua vigente a suspensão da autorização para prática de qualquer ato tendente a resultar no corte da vegetação para os 42 lotes em situação irregular no PA Celso Furtado, até a devida regularização da ocupação dos lotes e o ressarcimento dos valores correspondentes ao subjacente prejuízo patrimonial (peça 50, p. 12).
15. Ante o exposto, assim como nas oportunidades anteriores, observo que não houve evolução significativa no nível de atendimento das deliberações, a despeito dos esforços registrados pela equipe desta Casa neste terceiro monitoramento.
16. A unidade técnica propõe a dispensa do prosseguimento do monitoramento, em essência por razões de racionalidade processual, tendo em vista a exigência de acompanhamento por prazo excessivamente longo para a conclusão de todas as fases, a atuação da superintendência na supervisão ocupacional dos assentamentos no estado, e o fato de a SR09/Incra-PR ter apresentado plano de ação voltado ao cumprimento de algumas medidas. Ratifica, por fim, que em todos os casos não se afasta o dever-obrigação do gestor em cumprir as determinações do TCU, havendo a possibilidade de que futura fiscalização volte a avaliar seu cumprimento.
17. Considerando o longo decurso do prazo desde a prolação do Acórdão 2.174/2014-Plenário, acolho a proposta instrutória por dispensar a continuidade do presente monitoramento. Tal medida, conforme registrado pela unidade técnica, não afasta o dever dos gestores pela Superintendência do Incra no Estado do Paraná em dar pleno cumprimento às determinações, considerando inclusive a possibilidade de que futura ação de Controle Externo volte a endereçar a questão.
18. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2069/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.350/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Superintendência Regional do Incra No Estado do Paraná.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:



VISTOS, relatados e discutidos estes autos do terceiro monitoramento para verificar o cumprimento das deliberações constantes dos Acórdãos 2.174/2014 e 1.370/2018, ambos do Plenário, pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná (SR09/Incra-PR),

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 parcialmente cumpridas as determinações constantes dos itens 9.8.1, 9.8.2 e 9.8.4 do Acórdão 2.174/2014-Plenário e dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 1.370/2018-Plenário, dispensando-se a continuidade do monitoramento destes itens;

9.2. considerar não aplicável a determinação constante do item 9.8.5 do Acórdão 2.174/2014-Plenário; e

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2069-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.834/2020-9 [Apenso: TC 009.411/2020-8].

Natureza: Monitoramento.

Entidade: Conselho Federal de Medicina (CFM).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO: CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DOS ITENS 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 E 9.4.1.5 DO ACÓRDÃO 1925/2019-PLENÁRIO – NORMATIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO SISTEMA CONSELHO FEDERAL AOS CONSELHOS REGIONAIS E A TERCEIROS. CUMPRIMENTO DOS ITENS 9.4.1.2 E 9.4.1.5. ATENDIMENTO PARCIAL DO ITEM 9.4.1.3 E ATENDIMENTO DO ITEM 9.4.1.4. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO. CIÊNCIA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de processo de monitoramento instaurado para avaliar o cumprimento, pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), das determinações constantes do acórdão 1925/2019-Plenário⁴⁵, alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário, proferido no contexto de auditoria realizada para avaliar diversos aspectos da governança dos conselhos de fiscalização profissional.

2. Reproduzo a instrução da então Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), com os ajustes de forma pertinentes⁴⁶:

“HISTÓRICO

2. Por meio do referido acórdão, com as alterações introduzidas pelo Acórdão 1237/2022 TCU-Plenário, que apreciou pedido de reexame, esta Corte deliberou o seguinte:

‘9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2 avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal;’

3. A diligência ao Conselho Federal de Medicina (CFM) foi promovida por meio do Ofício 26283/2022-TCU/Seproc, de 2/6/2022 (peça 603 do TC 036.608/2016-5), sendo apresentados, em atendimento, as informações e documentos que compõe as peças 10-26.

4. A fim de otimizar a análise dos autos, optou-se por, inicialmente, avaliar apenas o cumprimento da determinação contida no subitem 9.4.5 acima reproduzido. Na oportunidade, a unidade técnica identificou a existência de receitas no Conselho cuja cobrança não encontrava

⁴⁵ TC 036.608/2016-5.

⁴⁶ Peça 33.

amparo na legislação de regência da matéria, fato que ensejaria a expedição de determinação para que fossem cessadas as cobranças.

5. Visando seguir às orientações contidas na Resolução TCU 315/2020, em seu art. 14, foi promovida diligência ao Conselho, com a finalidade de obter comentários dos dirigentes da entidade acerca da proposta de encaminhamento para o subitem 9.4.5, viabilizando, assim, a construção participativa da deliberação final desta Corte (peça 30).

6. No entanto, apesar da oportunidade apresentada, o CFM não se manifestou.

7. Logo, na presente instrução, será feita a análise dos demais subitens do acórdão monitorado, com base nas respostas apresentadas às peças 10-26.

8. Importante consignar ainda que recentemente o TCU se pronunciou, no âmbito do TC 018.952/2022-4, acerca de solicitação do Congresso Nacional que trata de “possíveis irregularidades na arrecadação de receitas e realização de despesas do Conselho Federal de Medicina (CFM), notadamente, com foco no pagamento de diárias e passagens aéreas aos seus conselheiros titulares, suplentes, servidores, terceirizados e outros; e contratos de soluções tecnológicas nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021”.

9. O TC 018.952/2022-4 resultou no Acórdão 2547/2022-TCU-Plenário (peças 7 a 9), de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que, em relação ao pagamento de diárias e passagens possivelmente irregulares no CFM, definiu:

(...)

9.2.2. o TCU realizou uma fiscalização de orientação centralizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas e as transferências de recursos dos conselhos de fiscalização profissional, encaminhando-se ao solicitante o inteiro teor dos Acórdãos 1925/2019 e 1237/2022, ambos do Plenário;

9.2.3. o monitoramento das determinações referentes ao sistema medicina ocorrerá no TC 019.834/2020-9, já autuado e aguardando o prazo concedido para a adequação normativa, no qual será emitida opinião conclusiva sobre as medidas adotadas pelo Conselho Federal de Medicina em cumprimento ao Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, a fim de regularizar a realização de despesas quanto a gastos com pagamento de diárias e passagens no âmbito da entidade;

9.3. informar aos relatores dos TC 007.802/2022-6 (8º ciclo de acompanhamento) e TC 019.834/2020-9 (monitoramento do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário referente ao sistema medicina) que os mencionados processos envolvem o objeto destes autos e requisitar que, por ocasião da apreciação do mérito, seja juntada a estes autos cópia do inteiro teor das deliberações proferidas naqueles processos e das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento integral da presente solicitação, à luz do art. 13 da Resolução-TCU 215/2008;

10. Logo, quando da apreciação dos presentes autos, deve ser juntado ao TC 018.952/2022-4 a decisão proferida e as peças processuais que a subsidiam, necessárias ao seu entendimento.

EXAME TÉCNICO

11. Analisa-se, nesta oportunidade, as informações e documentos juntados pelo CFM em atendimento à diligência desta Corte (peças 10-26), com vistas a avaliar o cumprimento das demais determinações contidas no Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário. Ressalta-se que, conforme explicitado acima, já foi realizada a análise do subitem 9.5 (peças 27-29).

12. Em sua resposta (peça 10), o conselho informa o normativo que regulamenta cada um dos temas tratados na diligência, anexando as respectivas cópias, seguindo a ordem apresentada no ofício de diligência.

(...)

Concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão)

52. Em relação ao subitem 9.4.1.2, o Conselho anexou aos autos a Instrução Normativa CFM 10/2020 (peça 18), que estabelece procedimentos para a concessão de auxílios financeiros aos conselhos regionais de Medicina (CRMs), para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

53. A citada instrução normativa detalha os procedimentos que devem ser seguidos pelos CRMs para solicitar a transferência de recursos, os casos de vedação, as modalidades de doações existentes e os critérios e limites para cada uma, bem como a forma de prestação de contas dos recursos recebidos.

54. Assim, verifica-se que a matéria já se encontra regulamentada no âmbito do respectivo sistema e, em vista disso, conclui-se que a determinação do subitem 9.4.1.2 do acórdão deve ser considerada cumprida.

Concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3 do acórdão)

55. Em relação ao subitem 9.4.1.3, o CFM apresentou a Instrução Normativa 5/2012 (peça 19), que disciplina a celebração de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e outros instrumentos congêneres.

56. O item ora em análise trata da transferência de recursos dos conselhos a terceiros, mediante convênios e afins. Já a instrução normativa vai além da normatização dos convênios exigida pelo acórdão, regulando também outras formas de acordos entre o conselho federal e órgãos e entidades (públicas ou privadas sem fins lucrativos), para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

57. Ademais, os pontos elencados no acórdão são abordados detalhadamente no texto do normativo, como critérios claros e objetivos com relação a apresentação, avaliação e aprovação dos projetos, transferência dos recursos, execução e prestação de contas dos convênios.

58. Assim, verifica-se que a matéria já se encontra regulamentada no âmbito do respectivo sistema, de forma que a determinação do subitem 9.4.1.3 do acórdão deve ser considerada cumprida.

Concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão)

59. Em relação ao subitem 9.4.1.4, o Conselho indicou novamente a Instrução Normativa 5/2012 (peça 19), que disciplina a celebração de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres.

60. Apesar de também envolver a transferência de recursos para terceiros não integrantes do sistema de medicina, o patrocínio é um instrumento bastante diverso dos convênios. Tal diferenciação é explícita tanto no voto quanto no relatório condutor do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:

‘Voto do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:
(...)

209. Buscou-se verificar, também, nesta auditoria, se a celebração de convênios, patrocínios, apoio financeiro a eventos e a concessão de bolsas de estudos são compatíveis com as finalidades institucionais, com a jurisprudência desta Corte, com as orientações gerais contidas nas normas sobre o tema editadas pelo Poder Executivo Federal e com os próprios normativos internos dos respectivos conselhos.

210. Constatou-se a existência de convênios sem normativo interno apto a regulamentar a concessão, sem relação com a sua atividade finalística e/ou sem o estabelecimento de critérios essenciais à adequada formalização, execução e prestação de contas.

211. De modo semelhante, foram constatados patrocínios e transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio a eventos sem existência de normativo pertinente ou sem relação com os objetivos institucionais.

212. Os conselhos federais de fiscalização profissional devem regulamentar a celebração de convênios e patrocínios no âmbito dos seus respectivos sistemas.

213. É importante, contudo, distinguir o patrocínio em si – que corresponde à aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e deve ser formalizado por meio de contrato – com o apoio financeiro a um evento de interesse mútuo, no qual o instrumento adequado é o convênio. Cada um desses instrumentos segue regramentos específicos. (...)’

Relatório do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:

‘746. Uma das modalidades de transferência de recursos para terceiros realizada pelos conselhos de fiscalização profissional é na forma de patrocínios ou apoios financeiros a eventos.

747. Considerando as atribuições destas entidades no contexto das profissões e da sociedade, os instrumentos de publicidade e a política de divulgação de sua marca e, principalmente, de suas funções, torna-se de grande valia para que a população entenda e se utilize desta ferramenta de controle da atividade profissional.

748. Dentro deste cenário, entende-se que não há impedimento para a realização de patrocínios, desde que atendidos os requisitos exigidos para integrantes da estrutura formal do estado. No âmbito do Poder Executivo Federal, a matéria está regulada no Decreto 6.555/2008, que possui como uma de suas diretrizes a ‘observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos’ (art. 2º, XI).

749. De acordo com o art. 6º, IV, do mencionado Decreto, cabe à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) ‘editar políticas, diretrizes, orientações e normas complementares deste Decreto’.

750. A Secom, segundo consta do seu portal na internet (endereço: <http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>, consulta em 4/8/2017), dentre outras atividades, coordena as ações de comunicação governamental, que obedecem aos critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade da aplicação dos recursos.

751. A Instrução Normativa Secom/SG-PR 1/2017, estabelece em seu art. 4º, inc. III:

‘III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;’

752. Segundo o art. 2º, I, da IN 9/2014 da Secom, o conceito de patrocínio é o disposto a seguir:

‘Ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e/ou de seus produtos e serviços com projeto de iniciativa de um terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio.’

753. Além disso, aquela Secretaria estabelece, nos termos do art 2º, II, da IN 9/2014, que os objetivos do patrocínio são: geração de identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliação do relacionamento com públicos de interesse; divulgação de marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliação de vendas e agregação de valor à marca do patrocinador. Segundo a mesma Instrução Normativa (art. 2º, VI), o instrumento jurídico para a formalização desta modalidade de transferência de recursos é o contrato de patrocínio. Portanto, o patrocínio revestir-se-ia de natureza jurídica contratual, na qual os interesses dos signatários são distintos, sendo o atrativo do patrocinador a exposição de sua marca, ao passo que ao patrocinado a vantagem adviria de questões financeiras.

61. Como se observa da leitura dos excertos acima, o patrocínio não se confunde com o convênio, de forma que, ao contrário do que o CFM afirma, não é regulado pela Instrução Normativa 5/2012 (peça 19).

62. Em vista disso, cabe dar ciência ao CFM de que a determinação do subitem 9.4.1.4 do acórdão se refere à regulamentação da concessão de patrocínio no âmbito do sistema CFM/CRMs, de modo que a disciplina dessa matéria deve abranger aqueles concedidos pelos CRMs, se houver, ou vedar expressamente tais concessões, se for o caso. Por isso, deve ser fixado o prazo de 90 dias para que o CFM informe a este Tribunal as medidas adotadas para sanear as irregularidades.

Concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão)

63. Em relação ao subitem 9.4.1.5, a entidade anexou a Instrução Normativa CFM 1/2019 (peça 20), que aprova o novo regulamento sobre o Programa de Apoio ao Ensino (PAE) dos empregados do Conselho Federal de Medicina.

64. O Programa de Apoio ao Ensino (PAE) do CFM tem como público-alvo exclusivamente empregados do Conselho. Seu objetivo é proporcionar bolsas para os cursos de especialização, aperfeiçoamento e treinamento profissional, ligados às áreas de atuação de cada empregado.

65. A Instrução Normativa CFM 1/2019 define as situações em que a bolsa pode ser solicitada, bem como os critérios para concessão, obrigações do beneficiário e hipóteses de revogação da bolsa.



66. Assim, verifica-se que a matéria já se encontra regulamentada no âmbito do respectivo sistema.

67. Em vista disso, conclui-se que a determinação do subitem 9.4.1.5 do acórdão deve ser considerada cumprida.

(...)

CONCLUSÃO

91. Trata-se de monitoramento das determinações contidas no Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário (TC 036.608/2016-5), que apreciou relatório de fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada para avaliar controles, receitas, regularidade das despesas com verbas indenizatórias, transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs).

92. Os autos foram submetidos, preliminarmente, à manifestação do Conselho acerca da situação das suas receitas, com vistas à construção participativa da deliberação. No entanto, o CFM não se manifestou, de forma que a presente instrução versa exclusivamente sobre a avaliação das demais determinações expedidas por esta Corte no Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

93. Deixa-se também de abordar aqui a questão relativa aos valores fixados para as indenizações, visto que este ponto será tratado em análise conjunta com os demais conselhos, em processo de monitoramento específico (TC 037.034/2023-5), conforme fundamentos apresentados naqueles autos.

94. Quanto à concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2); concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3); e concessão de bolsas de estudos (subitem 9.4.1.5), conclui-se que o CFM adotou medidas suficientes para dar cumprimento ao acórdão.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

98. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes proposições:

98.1. considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário;

(...)

98.3. considerar não cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.4, 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário;

98.4. dar ciência ao Conselho Federal de Medicina (CFM), com base no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, que as seguintes situações encontradas configuram afronta ao Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário:

(...)

98.4.3. a determinação do subitem 9.4.1.4 do acórdão se refere à regulamentação da concessão de patrocínio no âmbito do sistema CFM/CRMs, de modo que a disciplina dessa matéria deve abranger aqueles concedidos pelos CRMs, se houver, ou vedar expressamente tais concessões, se for o caso;

(...)

98.6. fixar novo prazo de 90 dias para que o Conselho Federal de Medicina (CFM) implemente as providências necessárias para o cumprimento dos subitens 9.4.1.1, 9.4.1.4, 9.4.3, 9.4.4 e 9.4.5 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Medicina, das determinações expressas nos itens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, alterado pelo acórdão 1237/2022-Plenário⁴⁷.

⁴⁷ TC 036.608/2016-5.



45. A deliberação decorreu de auditoria que avaliou a atuação dos conselhos de fiscalização profissional sob diversos aspectos, com o objetivo de obter um panorama, consolidar e uniformizar entendimentos, bem como examinar a conformidade, com as normas aplicáveis e a jurisprudência deste Tribunal, das despesas relativas a verbas indenizatórias (diárias, jeton e auxílio de representação), transferências de recursos a terceiros (convênios, patrocínios e bolsas de estudos) e transferências de recursos entre conselhos.
46. O acórdão monitorado fixou entendimentos e determinou que os conselhos federais normatizassem o uso e o controle de cada uma dessas despesas/transferências:
- “(...) 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:
- 9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:
- 9.4.1.1. a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;
- 9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;
- 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:
- 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;
- 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;
- 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;
- 9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:
- 9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;
- 9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;
- 9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;
- 9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;
- 9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;
- 9.4.2. avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;
- 9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;
- 9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;
- 9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal; (...)”
47. O monitoramento dessas deliberações está sendo realizado em mais de um processo.
48. A então Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado autuou um processo de monitoramento (consolidador) relativo às verbas indenizatórias (diária, auxílio de representação e jeton) abrangendo todos os conselhos federais⁴⁸ e processos específicos, por conselho federal, para os demais temas.

⁴⁸ TC 037.034/2023-5.



49. Com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal e conferir tratamento conjunto a questões relevantes de temas específicos examinados na auditoria, determinei a formação de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Processo	Item da deliberação	Temas monitorados
008.329/2025-7	9.4.1.1	Normatização de verbas de jetons
008.347/2025-5	9.4.1.1	Normatização de verbas de representação
008.350/2025-6	9.4.1.1	Normatização verbas de diárias
002.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
002.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

50. Desse modo, o escopo deste processo abrange o cumprimento de temas remanescentes, ou seja, aqueles que não foram objeto de processo consolidador: determinações referentes à normatização de transferências de recursos entre conselhos, repasses de recursos por meio de convênios, concessão de patrocínios e de bolsas de estudo, com base na instrução da AudGovernança) e nas análises deste gabinete:

“(…)

9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade; (...). (não grifado no original)

51. Em relação a essas determinações, a AudGovernança concluiu que: “quanto à concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2); concessão de repasses de recursos por



meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3); e concessão de bolsas de estudos (subitem 9.4.1.5)”, o CFM adotou medidas suficientes para dar cumprimento ao acórdão.

Breve contexto das determinações monitoradas

52. Inicialmente, rememoro brevemente as constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.
53. Os temas em monitoramento foram abordados no voto condutor do acórdão 1925/2019-Plenário, nos blocos denominados “Trânsito de recursos financeiros entre conselhos”⁴⁹ e “Transferências para terceiros”⁵⁰.
54. Quanto ao primeiro tema, examinou-se o trânsito de recursos financeiros entre conselhos integrantes de um mesmo sistema, nas formas de cota-parte, doações, subvenções e empréstimos. Naquela oportunidade, constatou-se que, embora a maioria dos sistemas (24 dos 28 examinados) fosse, em seu conjunto, superavitária, havia desequilíbrios orçamentários internos, caracterizados pela coexistência de entidades regionais deficitárias e outras superavitárias. Essa circunstância dava ensejo a transferências de recursos entre os conselhos, realizadas sob diferentes modalidades.
55. Muitos sistemas instituíram fundos compostos, em regra, por recursos aportados pelo conselho federal e pelos regionais, destinados a fornecer apoio ou socorro financeiro às entidades que enfrentassem dificuldades operacionais ou administrativas suscetíveis de comprometer o cumprimento de suas atribuições institucionais.
56. Outra modalidade utilizada com frequência consistia na concessão de empréstimos pelos conselhos federais aos respectivos conselhos regionais, para financiar tanto despesas de capital quanto despesas correntes, com o propósito de promover a equalização financeira entre as entidades do sistema.
57. Especificamente quanto aos empréstimos, o Plenário desta Corte, no acórdão 1925/2019, firmou o entendimento de que “é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras”⁵¹.
58. No que se refere às transferências de recursos para terceiros, constatou-se, em muitos casos, a inexistência de normas que disciplinassem a celebração de convênios, assim como a formalização desses ajustes sem aderência às atividades finalísticas dos respectivos conselhos ou sem a definição de critérios essenciais à sua adequada formalização, execução e prestação de contas.
59. De modo semelhante, constatou-se a inexistência de normas que disciplinassem a concessão de patrocínios, bolsas de estudo e transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio à realização de eventos. Verificou-se, ainda, a efetivação de repasses dessa natureza sem vinculação com as finalidades institucionais dos respectivos conselhos.

Normatização de transferências de recursos entre conselhos do mesmo sistema

60. A AudGovernança examinou o cumprimento das determinações referentes a transferências de recursos entre conselhos, conforme o disposto no item 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário⁵², a fim de verificar a existência de norma que estabelecesse critérios objetivos para essas operações.
61. Em resposta à diligência desta Corte, o CFM anexou ao processo a Instrução Normativa CFM 10/2020⁵³, que estabelece procedimentos para a concessão de auxílios financeiros aos conselhos regionais, destinados à consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes.

⁴⁹ Bloco VI - Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (peça 347, p. 29-31 do 036.608/2016-5).

⁵⁰ Bloco VIII – Transferência para terceiros (peça 347, p. 35 do 036.608/2016-5).

⁵¹ Acórdão 1925/2019-Plenário, com a redação dada pelo acórdão 1237/2022-Plenário.

⁵² “9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;”

⁵³ Peça 18.



62. A unidade instrutiva entende que a instrução normativa atende a determinação, destacando que a norma detalha “os procedimentos que devem ser seguidos pelos CRMs para solicitar a transferência de recursos, os casos de vedação, as modalidades de doações existentes e os critérios e limites para cada uma, bem como a forma de prestação de contas dos recursos recebidos”.
63. Verifica-se, assim, que a matéria está regulamentada no âmbito do sistema, mediante a definição de critérios objetivos, razão pela qual deve ser considerada cumprida a determinação do subitem 9.4.1.2.
- Normatização de repasses internos e externos ao Sistema CFA/CRA por meio convênios**
64. Quanto ao atendimento das determinações referentes a “repasses de recursos por meio de convênios”⁵⁴, o CFM apresentou a Instrução Normativa 5/2012⁵⁵, que disciplina “a celebração de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e outros instrumentos congêneres, que visem a transferência de recursos financeiros, que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos”.
65. A AudGestãoInovação destacou que:
- “56. O item ora em análise trata da transferência de recursos dos conselhos a terceiros, mediante convênios e afins. Já a instrução normativa vai além da normatização dos convênios exigida pelo acórdão, regulando também outras formas de acordos entre o conselho federal e órgãos e entidades (públicas ou privadas sem fins lucrativos), para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.
57. Ademais, os pontos elencados no acórdão são abordados detalhadamente no texto do normativo, como critérios claros e objetivos com relação a apresentação, avaliação e aprovação dos projetos, transferência dos recursos, execução e prestação de contas dos convênios.”
66. Nesse sentido, concluiu que “a matéria já se encontra regulamentada no âmbito do respectivo sistema, de forma que a determinação do subitem 9.4.1.3 do acórdão deve ser considerada cumprida”.
67. Contudo, nos termos da deliberação em monitoramento, competia ao conselho federal editar norma aplicável a todo o sistema.
68. Verifico que diversos dispositivos da Instrução Normativa 5/2012 se mostram compatíveis com aos critérios delineados nos subitens do item 9.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário e encontram fundamento na legislação federal - Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008. Entretanto, o âmbito de aplicação da norma é restrito aos convênios celebrados pelo CFM, conforme estabelece seu art. 1º⁵⁶, não alcançando aqueles em que os conselhos regionais figurem como concedentes de recursos.
69. Dessa forma, não há norma que discipline os convênios celebrados diretamente pelos conselhos regionais, seja entre eles, seja com instituições externas ao sistema, quando o conselho federal não figure como concedente. O art. 2º da IN 5/2012 estabelece, inclusive, que não se aplicam as exigências especificadas no normativo “às transferências/repasses/doações aos Conselhos Regionais de Medicina, em face de regulamentação própria (sistema conselhal)”.

⁵⁴ 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a: 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade; 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários; 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;”

⁵⁵ Peça 19.

⁵⁶ “Art. 1º Esta Instrução Normativa regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam transferência de recursos financeiros oriundos do Conselho Federal de Medicina.” (não grifado o original) (peça 19)



70. Observo, ademais, que, por ter sido editada em 2012⁵⁷, a norma precisa ser atualizada à luz dos atos mais recentes do Poder Executivo federal, a exemplo da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30.8.2023, e adaptada às especificidades do sistema. Tais providências são necessárias ao adequado cumprimento da determinação.
71. Cumpre destacar, por fim, que, em consulta ao sítio eletrônico da entidade, não foi possível localizar a referida instrução normativa, em desacordo com o art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e o item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário, razão pela qual se deve dar ciência desse fato à entidade.
72. Conclui-se, portanto, que a determinação constante do subitem 9.4.1.3 foi parcialmente cumprida, devendo ser fixado prazo para a adoção das providências necessárias ao seu integral cumprimento.

Normatização de concessão de patrocínios

73. Em relação ao subitem 9.4.1.4, o Conselho indicou, mais uma vez, a Instrução Normativa 5/2012⁵⁸, que, conforme exposto no tópico anterior, disciplina “a celebração de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres”.
74. A determinação relativa à concessão de patrocínios, na forma do item 9.4.1.4 e de seus subitens do acórdão 1925/2019, estabeleceu que a normatização estabeleceu que a norma deveria exigir a demonstração do alinhamento do patrocínio às finalidades institucionais da entidade, a especificação dos benefícios esperados, a possibilidade de avaliação dos resultados alcançados e a formalização do ajuste mediante contrato.
75. Em sua análise, a AudGovernança ressaltou que o patrocínio constitui instrumento de natureza substancialmente distinta da dos convênios e, para fundamentar essa diferenciação, transcreveu trechos do relatório que embasou o acórdão objeto deste monitoramento⁵⁹.
76. Nesse contexto, concluiu que o patrocínio, “ao contrário do que o CFM afirma, não é regulado pela Instrução Normativa 5/2012” e propôs dar “ciência ao CFM de que a disciplina dessa matéria deve abranger aqueles concedidos pelos CRMs, se houver, ou vedar expressamente tais concessões, se for o caso”.
77. De fato, cumpre distinguir os convênios dos contratos de patrocínio, uma vez que constituem institutos jurídicos distintos e se submetem a regimes jurídicos próprios. Essa

⁵⁷ Minha assessoria entrou em contato com o controle interno do CFM e foi informado de que o normativo não foi atualizado.

⁵⁸ Peça 19.

⁵⁹ “750. A Secom, segundo consta do seu portal na internet (endereço: <http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>, consulta em 4/8/2017), dentre outras atividades, coordena as ações de comunicação governamental, que obedecem aos critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade da aplicação dos recursos.

751. A Instrução Normativa Secom/SG-PR 1/2017, estabelece em seu art. 4º, inc. III: ‘III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;’

752. Segundo o art. 2º, I, da IN 9/2014 da Secom, o conceito de patrocínio é o disposto a seguir: ‘Ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e/ou de seus produtos e serviços com projeto de iniciativa de um terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio.’

753. Além disso, aquela Secretaria estabelece, nos termos do art 2º, II, da IN 9/2014, que os objetivos do patrocínio são: geração de identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliação do relacionamento com públicos de interesse; divulgação de marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliação de vendas e agregação de valor à marca do patrocinador. Segundo a mesma Instrução Normativa (art. 2º, VI), o instrumento jurídico para a formalização desta modalidade de transferência de recursos é o contrato de patrocínio. Portanto, o patrocínio revestir-se-ia de natureza jurídica contratual, na qual os interesses dos signatários são distintos, sendo o atrativo do patrocinador a exposição de sua marca, ao passo que ao patrocinado a vantagem adviria de questões financeiras.”

diferenciação foi expressamente adotada por este Tribunal no acórdão 1.925/2019-Plenário e constitui pressuposto indispensável à correta avaliação do cumprimento das determinações objeto deste monitoramento.

78. Conforme consignado no voto condutor do referido acórdão, no item 213, “é importante distinguir o patrocínio em si — que corresponde à aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e deve ser formalizado por meio de contrato — do apoio financeiro a evento de interesse mútuo, hipótese em que o instrumento adequado é o convênio”. Dessa forma, o elemento distintivo entre os dois institutos não reside apenas na denominação atribuída ao instrumento, mas, sobretudo, na natureza da relação jurídica constituída e na finalidade da transferência de recursos.

47. A Instrução Normativa 5/2012 não disciplina a concessão de patrocínio. Sua estrutura normativa está organizada em torno da figura do convênio e do contrato de repasse celebrados, especificamente pelo CFM, não abrangendo o contato de patrocínio.

79. Desse modo, a IN CFM 5/2012 não atende aos critérios delineados no item 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019. Cabe, portanto, acolher a proposta da unidade instrutiva para a fixação de prazo para que o CFM cumpra a determinação ou apresente justificativas, a exemplo da desnecessidade de normatização, no caso de não utilização da modalidade de patrocínio pelo sistema.

Normatização de concessão de bolsas de estudo

80. No subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019, o Plenário desta Corte admitiu a concessão de bolsas de estudo exclusivamente a conselheiros, empregados e profissionais inscritos, desde que vinculada a programa de capacitação interna ou de aperfeiçoamento profissional, à realização de processo seletivo e à observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade.⁶⁰

81. Em resposta à diligência, o CFM juntou aos autos a Instrução Normativa CFM 1/2019⁶¹, que aprova o novo regulamento sobre o Programa de Apoio ao Ensino, destinado aos empregados do Conselho Federal de Medicina.

82. Conforme assinalado pela AudGestãoInovação, a referida instrução normativa estabelece as situações em que a bolsa pode ser requerida, os critérios de concessão, as obrigações do beneficiário e as hipóteses de revogação do benefícios, que se destina exclusivamente aos empregados do conselho.

83. Portanto, verifica-se que a Instrução Normativa CFM 1/2019 contempla os requisitos previstos no subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, razão pela qual acolho a proposta da unidade instrutiva e considero cumprida a determinação.

84. Dessa forma, acolho parcialmente a proposta da unidade instrutiva e concluo que:

a) foi cumprida a determinação constante do item 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019-Plenário, em razão da edição da Instrução Normativa CFM 10/2020, que passou a disciplinar as transferências internas de recursos com base em critérios objetivos;

b) foi igualmente cumprida a determinação constante do item 9.4.1.5, relativa à concessão de bolsas de estudo, em virtude da edição da Instrução Normativa CFM 1/2019;

c) foi cumprida parcialmente a determinação constante do item 9.4.1.3, uma vez que a regulamentação editada pelo CFM disciplina apenas parte das hipóteses de convênio abrangidas pela

2. ⁶⁰ Cabe rememorar que este Tribunal, ao apreciar o relatório de auditoria que originou o acórdão monitorado, reviu o entendimento então vigente, que considerava ilegal a concessão de bolsas de estudo a profissionais inscritos, conforme o acórdão 6259/2011-2ª Câmara, e passou a admitir a concessão dessa modalidade de benefício nas duas vertentes identificadas (conselheiros e funcionários, de um lado; profissionais inscritos, de outro), desde que observados os parâmetros definidos no subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário.

⁶¹ Peça 20.



deliberação, permanecendo sem disciplina os convênios celebrados autonomamente pelos Conselhos Regionais; e

d) não foi cumprida a determinação constante do item 9.4.1.4 e dos respectivos subitens 9.4.1.4.1, 9.4.1.4.2, 9.4.1.4.3 e 9.4.1.4.4, pois inexistente regulamentação específica sobre a concessão de patrocínios, permanecendo sem disciplina os critérios para sua concessão, a demonstração dos benefícios institucionais, a avaliação dos resultados e a formalização dos ajustes mediante contrato.

34. Verifico, por fim, que está apensado a esses autos o TC 009.411/2020-8, referente à possível ocorrência de irregularidades no Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp), relacionadas a supostos pagamentos de auxílio de representação em desacordo com deliberação realizada no âmbito da entidade, bem como com a jurisprudência deste Tribunal.

35. Considerando que o monitoramento relativo à normatização de verbas de representação está sendo examinado de forma consolidada no TC 008.347/2025-5, conforme tabela mencionada no parágrafo 6 desta proposta de deliberação, mostra-se adequado apensar o TC 009.411/2020-8 ao referido processo.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026

WEDER DE OLIVEIRA

RELATOR

ACÓRDÃO Nº 2070/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.834/2020-9.
- 1.1. Apenso: 009.411/2020-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Conselho Federal de Medicina.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
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 monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Federal de Medicina, das determinações contidas nos itens/subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativos à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais e a terceiros, bem como da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar atendidas as determinações constantes dos itens 9.4.1.2 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar parcialmente atendida a determinação constantes do item 9.4.1.3 do acórdão 1925/2019-Plenário;



9.3. considerar não atendida a determinação constante do item 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.4. fixar novo prazo de 90 dias para que o Conselho Federal de Medicina) implemente as providências necessárias para o cumprimento dos subitens 9.4.1.3 e 9.4.1.4 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário ou apresente justificativa em caso de ausência de normatização;

9.5. dar ciência ao CFM de que foi constatada que em seu sítio eletrônico não estão disponíveis normativos internos, como a Instrução Normativa 5/2012 e a Instrução Normativa CFM 10/2020, em desacordo com o disposto no art. 7º, V, da Lei 12.527/2011 e em descumprimento à determinação do item 9.1.1.4 do acórdão 96/2016-Plenário;

9.6. determinar a continuação do presente monitoramento;

9.7. apensar o TC 009.411/2020-8 ao TC 008.347/2025-5.

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

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2070-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

13.3. 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 II – CLASSE V – Plenário

TC 019.856/2020-2

Natureza: Monitoramento

Entidade: Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (Conter)

Representação legal: Fernando Dimas Delci (OAB/DF 31.386)

SUMÁRIO: MONITORAMENTO: CONSELHO NACIONAL DE TÉCNICOS EM RADIOLOGIA (CONTER). VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DOS ITENS 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 E 9.4.1.5 DO ACÓRDÃO 1925/2019-PLENÁRIO – NORMATIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE

RECURSOS DO CONSELHO FEDERAL AOS CONSELHOS REGIONAIS E A TERCEIROS. ITENS/SUBITENS EM ATENDIMENTO: 9.4.1.2, 9.4.1.3 E 9.4.1.5. ITEM/SUBITENS NÃO ATENDIDO: 9.4.1.4. FIXAR NOVO PRAZO PARA ATENDIMENTO. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de monitoramento do acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, proferido no processo TC 036.608/2016-5, que apreciou relatório de fiscalização de orientação centralizada (FOC) realizada para avaliar controles, receitas, regularidade das despesas com verbas indenizatórias, transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs).

3. Para contextualizar os exames e conclusões, no que se refere aos itens do presente monitoramento, reproduzo parte da instrução do auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), com os ajustes de forma pertinentes⁶²:

“3. Por meio do referido acórdão, com as alterações introduzidas pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, que apreciou pedido de reexame, esta Corte deliberou o seguinte:

“9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2 avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

⁶² Peça 52.

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal;"

4. Registra-se, por oportuno, que foi atribuído efeito suspensivo, estendido a todos os conselhos de fiscalização profissional, dos itens 9.1, 9.4 e 9.7 do Acórdão 1.925/2019-TCU-Plenário, em decorrência da interposição de recursos por diversos interessados, conforme despacho do relator Vital do Rego, de 10/12/2019, juntado à peça 473 do TC 036.608/2016-5.

5. Assim, as determinações expedidas por meio do referido acórdão, assim como o prazo de 180 dias fixado no item 9.4, estavam com sua implementação suspensa, em razão do efeito suspensivo atribuído aos recursos impetrados no respectivo processo, e somente passaram a surtir seus efeitos a partir da ciência da deliberação que apreciou esses recursos, por meio do Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, adotado em sessão de 1/6/2022.

6. Uma vez que transcorreu o prazo fixado no item 9.4 do acórdão para que os conselhos federais adotassem as providências determinadas pelo tribunal, tornou-se oportuno promover o monitoramento da decisão. Para tanto, consoante as instruções e pareceres de peças 10-12 e 17-19, foi promovida diligência ao CONTER com vistas a obter informações atualizadas acerca das medidas efetivamente implementadas com vistas a dar cumprimento às determinações expedidas pelo tribunal nos seguintes termos:

"Ante o exposto, a fim de verificar o cumprimento do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo diligência ao CONTER para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente:

a) normativos (arquivo PDF pesquisável) que regulamentam as seguintes matérias no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais:

a.1) a concessão de verbas indenizatórias (diária, auxílio de representação, *jeton e correlatos*), bem como estudos/justificativas que fundamentaram a definição dos valores praticados (subitem 9.4.1.1 do acórdão);

a.2) a concessão de transferências de recursos entre conselhos (subitem 9.4.1.2 do acórdão);

a.3) a concessão de repasses de recursos por meio de convênios ou congêneres (subitem 9.4.1.3 do acórdão);

a.4) a concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4 do acórdão);

a.5) a concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5 do acórdão);

b) documento (arquivo PDF pesquisável) sobre a avaliação realizada pelo conselho federal acerca do modelo de estruturação das unidades de auditoria interna no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais, conforme art. 24 da Lei 10.180/2001 c/c parágrafo único do art. 14 do Decreto 3.591/2000, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.2 do acórdão);

c) documento (arquivo PDF pesquisável) sobre os procedimentos estabelecidos pelo conselho federal em coordenação com os conselhos regionais para o planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.3 do acórdão);

d) documento (arquivo PDF pesquisável) sobre os procedimentos estabelecidos pelo conselho federal para o acompanhamento e supervisão das atividades de



fiscalização dos conselhos regionais, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.4 do acórdão);

e) documento (arquivo PDF pesquisável) sobre o inventário realizado pelo conselho federal acerca das receitas auferidas no âmbito do respectivo sistema, abrangendo o conselho federal e os conselhos regionais, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizem como taxa sem a devida previsão legal, bem como, se houver, cópia do normativo que regulamenta essa matéria (subitem 9.4.5 do acórdão).”

7. Por intermédio dos ofícios 24003/2024-TCU/Seproc, de 5/6/2023, e 20271/2024-TCU/Seproc, de 2/5/2024 (peças 13 e 20), diligenciou-se o CONTER. Consoante Aviso de Recebimento (peça 14) e Termo de Ciência (via Conecta TCU, peça 21) o referido conselho tomou ciência das comunicações.

EXAME TÉCNICO

8. Consoante o Ofício 546/2024/CONTER, de 20/8/2024 (peça 36), o CONTER apresentou as providências adotadas, acompanhadas da documentação correlata, com vistas a atender os comandos do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário (peças 16 e 28-45).

9. Mais adiante, por intermédio do Ofício CONTER 93/2025, de 6/2/2025, o conselho fiscalizado encaminhou informações complementares acerca das providências adotadas até o momento (peça 47).

10. Sendo assim, passamos à análise das providências adotadas pelo CONTER.

(...)

Regulamentação da Transferência de Recursos entre o CONTER e os CRTRs (subitem 9.4.1.2) - peça 36, p.3-4, e peça 47, p. 2-3

17. Informou-se que algumas transferências para auxiliar na fiscalização realizada pelos regionais ocorreram com base na Resolução-CONTER 13/2010, e suas alterações subsequentes trazidas pela Resolução-CONTER 8, de 11/7/2015 (peças 36, 39 e 40), e que os repasses, segundo esses normativos, aos poucos deixaram de ser realizados durante o ano de 2018, devido ao entendimento de que os CRTRs deveriam cumprir o que consta no Decreto 92.790/86, em seu art. 23, inc, III, e na Resolução-CONTER 8/2015, que fixava que o regional “tem a obrigatoriedade de realizar a fiscalização com recursos próprios, sendo disponibilizado o PAF (previsto na Resolução CONTER nº 8, de 11 de julho de 2015), para apoio de extrema necessidade e dificuldade, com observação que para esse fim, deverá constar previsão orçamentária”.

18. Sendo assim, comentou-se que, a partir de 2019, esses repasses não foram mais realizados. Entretanto, por zelo, a nova diretoria do Conter teria dado início ao processo de busca de informações sobre outros repasses que poderiam ter ocorrido sem previsão legal, “no intuito de instituir o repasse por meio de convênio como a forma prioritária de transferência de recursos, por ser um instrumento de financiamento com maior controle”.

19. Todavia, posteriormente, por intermédio do Ofício CONTER 93/2025 (peça 47, p. 3) o conselho informou, de forma distinta ao acima informado, que a regulamentação atual sobre o tema é dada pela Resolução-CONTER 9/2004 (peça 48). Na sequência reiterou as justificativas apresentadas no Ofício 546/2024/CONTER e acrescentou que estava submetendo “o tema à Comissão de Elaboração e Reformulação de Resoluções e daremos notícias oportunamente”.

20. Diante das informações e da documentação apresentadas entende-se que, apesar de existir a regulamentação sobre transferência de recursos dada pela Resolução-CONTER 9/2004, cabe a atualização do citado normativo considerando os parâmetros estabelecidos pelo Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

21. Com isso, qualifica-se o **subitem 9.4.1.2** como **em cumprimento**.

Regulamentação de repasses de recursos por meio de convênio (subitem 9.4.1.3) – peça 36, p. 2-3, e peça 47, p. 3.

22. Sobre o tema, o CONTER informou que os repasses de recursos por meio de convênio, estão regulamentados pela Resolução-CONTER 6/2022, juntada *a posteriori* (peça 46).

23. Comentou que estava “trabalhando na análise da adequação da referida resolução ao Decreto 6.170/2007, à Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e à Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016”, de modo a “evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade; estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários; e estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas, conforme Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário”.

24. As referidas informações foram ratificadas pelo Ofício CONTER 93/2025 (peça 47, p. 3)

25. Com isso, em que pese a atual regulamentação da matéria por meio da Resolução-CONTER 6/2022, entende-se ser necessária a atualização do normativo considerando os parâmetros estabelecidos pelo Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, de forma que se considera o **subitem 9.4.1.3** como **em cumprimento**.

Regulamentação da concessão de patrocínio (subitem 9.4.1.4) – peça 36, p. 4-5, e peça 47, p. 3-4

26. O CONTER informou que não localizou registros de que tenha patrocinado algum evento, contudo, “vem sendo trabalhada a regulamentação desta ação, de acordo com a determinação do TCU, exarada no Acórdão 1925/2019-TCU- Plenário, considerando as modificações efetivadas pelo Acórdão nº 1237/2022-TCU-Plenário”.

27. Informou, ainda, que a implementação dessa ação “é de cunho discricionário e depende de análises e estudos e, principalmente, da existência de previsão orçamentária, mesmo assim, em atenção à instrução, peça 10, do TC 019.856/2020-2- Monitoramento do TCU, foi dado início ao processo de regulamentação da concessão de patrocínio”.

28. Em ofício complementar, reiterou as informações apresentadas pelo Ofício 546/2024/CONTER (peça 36) e esclareceu que “as providências ali informadas estão sendo maturadas no âmbito da Comissão de Elaboração e Reformulação de Resoluções – CERR, que se reuniu no período de 27 a 29/1/2025, ocasião em que foram levantadas dúvidas debatidas com a diretoria e com a assessoria jurídica. Todavia, apesar dos avanços a CERR daria continuidade aos trabalhos em próxima reunião (peça 47, p. 3-4).

29. Dessa forma, verifica-se que o subitem **9.4.1.4** encontra-se **em cumprimento**.

Regulamentação da concessão de bolsas de estudo (subitem 9.4.1.5) – peça 36, p. 5, peça 47, p. 4 e peça 49.

30. No que se refere à concessão de bolsas de estudo, o conselho informou, por meio do Ofício 546/2024/CONTER, que não tem adotado essa prática de maneira semelhante ao da concessão de patrocínio e, com isso, entendeu “se tratar de ação passível de análise sob o filtro da conveniência e da oportunidade. Contudo, estão em andamento as ações voltadas à regulamentação da matéria”.

31. Não obstante, em informação complementar, informou que o tema foi regulamentado pela Resolução-CONTER 1/2025 que “Regulamenta a promoção de estudos e aperfeiçoamento profissional no âmbito do Sistema CONTER/CRTRs, e dá outras providências” (peça 47, p. 4, e peça 49).

32. Com isso, considerando as novas informações fornecidas e a análise da respectiva documentação apresentada, entende-se como **atendido** o subitem **9.4.1.5** do acórdão monitorado.

CONCLUSÃO

47. Considerando o exame técnico realizado, baseado nas informações e documentos encaminhados pelo CONTER, visando atender as determinações constantes no Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, propõe-se considerar **atendidos** os subitens **9.4.1.1, 9.4.1.5, 9.4.3 e 9.4.4** e **em cumprimento** os subitens **9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.2 e 9.4.5** do referido *decisum*, sendo pertinente fixar novo prazo de 90 dias para que ultime as providências visando ao pleno cumprimento da deliberação, devendo, também, ser



comunicado de que o não cumprimento de determinações do tribunal pode ensejar a aplicação da multa do art. 58, inc. IV, c/c § 1º, da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar atendidos os subitens 9.4.1.1, 9.4.1.5, 9.4.3 e 9.4.4 e em cumprimento os subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4, 9.4.2 e 9.4.5 do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário com as modificações efetivadas pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário;

c) fixar o prazo improrrogável de 90 dias para que ao Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (CONTER) ultime as providências visando ao pleno cumprimento do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário com as alterações introduzidas pelo Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário;

d) comunicar ao Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (CONTER) que o não cumprimento de determinações constantes de acórdão do Tribunal enseja a aplicação da multa do art. 58, inc. IV, c/c § 1º, da Lei 8.443/1992.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Em exame, monitoramento realizado para verificar se o Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia cumpriu as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, com as alterações promovidas pelo acórdão 1237/2022-Plenário⁶³.

2. A deliberação decorreu de auditoria que avaliou a atuação dos conselhos de fiscalização profissional sob diversos aspectos, com o objetivo de traçar um panorama dessa atuação, consolidar e uniformizar entendimentos e examinar a conformidade, com as normas aplicáveis e a jurisprudência deste Tribunal, das despesas referentes a verbas indenizatórias (diárias, jetons e auxílios de representação), das transferências de recursos para terceiros (convênios, patrocínios e bolsas de estudo) e das transferências de recursos entre conselhos.

3. O acórdão monitorado firmou entendimentos sobre essas matérias e determinou aos conselhos federais que disciplinassem, no âmbito dos respectivos sistemas, a concessão e o controle das verbas indenizatórias, bem como a realização e o controle das transferências de recursos, nos seguintes termos:

“(…) 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.1. a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o

⁶³ TC 036.608/2016-5.

aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

9.4.2. avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal; (...)"

4. O monitoramento das deliberações do acórdão 1925/2019 vem sendo realizado em diferentes processos.

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação autuou um processo consolidador de monitoramento relativo às verbas indenizatórias (diárias, auxílio de representação e *jetons*) abrangendo todos os conselhos federais⁶⁴, bem como processos específicos para cada conselho federal, destinados aos exames dos demais temas.

6. Com o objetivo de uniformizar as análises, obter uma visão transversal dos achados e conferir tratamento conjunto às questões relevantes relacionadas aos temas específicos examinados na auditoria, determinei a constituição de outros processos consolidadores, conforme indicado na tabela a seguir:

Pr ocesso TC	Item da deliberação	Temas monitorados
00 8.329/2025-7	9.4.1 .1	Normatização de verbas de jetons
00 8.347/2025-5	9.4.1 .1	Normatização de verbas de representação
00 8.350/2025-6	9.4.1 .1	Normatização verbas de diárias
00 2.213/2026-5	9.4.5	Inventário das receitas auferidas
00 2.214/2026-1	9.4.2	Avaliação do modelo de estruturação da unidade de auditoria interna
	9.4.3	Estabelecimento de procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional
	9.4.4	Realização de acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais

7. Desse modo, o escopo deste processo compreende a verificação do cumprimento das determinações relativas aos temas remanescentes, isto é, àqueles não abrangidos por processos consolidadores: a regulamentação das transferências de recursos entre conselhos, dos repasses efetuados por meio de convênios e da concessão de patrocínios e bolsas de estudo. O exame fundamenta-se na instrução da AudGestãoInovação e nas análises realizadas por este gabinete, conforme sintetizado a seguir:

“(…)

9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

⁶⁴ TC 037.034/2023-5.



9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros, empregados e a profissionais inscritos, contanto que esteja alinhada a um programa de capacitação interna ou para o aperfeiçoamento profissional e seja precedida de processo seletivo, com observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade; (...)” (não grifado no original).

Breve contexto das determinações monitoradas

8. Inicialmente, relembro brevemente, as constatações da auditoria que fundamentaram as determinações sob exame.

9. Os temas objeto deste monitoramento foram abordados no voto condutor do Acórdão 1925/2019, nos blocos denominados “Trânsito de recursos financeiros entre conselhos”⁶⁵ e “Transferências para terceiros”⁶⁶.

10. Quanto ao primeiro tema, examinou-se o trânsito de recursos financeiros entre conselhos integrantes de um mesmo sistema, sob as formas de cota-parte, doações, subvenções e empréstimos. Naquela oportunidade, constatou-se que, embora a maior parte dos sistemas (24 dos 28 examinados) apresentasse resultado global superavitário, havia desequilíbrios orçamentários internos, caracterizados pela coexistência de entidades regionais deficitárias e outras superavitárias. Essa circunstância dava ensejo à realização de transferências de recursos entre os conselhos, sob diferentes modalidades.

11. Muitos sistemas instituíram fundos compostos, em regra, por recursos aportados por todos os conselhos, destinados a fornecer apoio ou socorro financeiro aos regionais que enfrentassem dificuldades operacionais ou administrativas suscetíveis de comprometer o cumprimento de suas atribuições institucionais.

12. Outra modalidade frequentemente utilizada consistia na concessão de empréstimos pelos conselhos federais aos respectivos conselhos regionais, para financiar tanto despesas de capital quanto despesas correntes, com o propósito de promover a equalização financeira entre as entidades do sistema.

13. Especificamente quanto aos empréstimos, o Plenário desta Corte, no acórdão 1925/2019, firmou o entendimento de que “é vedada a concessão de empréstimos de qualquer natureza a terceiros, mas admitida entre conselhos, desde que para o atendimento de situação ocasional e a juros, quando incidentes, compatíveis com os praticados em aplicações financeiras”.

14. No que se refere às transferências de recursos para terceiros, constatou-se, em muitos casos, a inexistência de normas que disciplinassem a celebração de convênios, assim como a formalização desses ajustes sem vinculação com as atividades finalísticas dos respectivos conselhos ou sem a definição de critérios essenciais à sua adequada formalização, execução e prestação de contas.

15. De modo semelhante, constatou-se a inexistência de normas que disciplinassem

⁶⁵ Bloco VI - Trânsito de recursos financeiros entre conselhos (peça 347, p. 29-31 do 036.608/2016-5).

⁶⁶ Bloco VIII – Transferência para terceiros (peça 347, p. 35 do 036.608/2016-5).



a concessão de patrocínios e bolsas de estudo, bem como as transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio à realização de eventos. Verificou-se, ainda, a efetivação de repasses dessa natureza sem vinculação com as finalidades institucionais dos respectivos conselhos.

Normatização de transferências de recursos entre conselhos do mesmo sistema

16. A AudGestãoInovação examinou o cumprimento da determinação relativa às transferências de recursos entre os conselhos integrantes do próprio sistema (Conter-CRTRs), conforme o disposto no item 9.4.1.2 do acórdão 1925/2019⁶⁷, a fim de verificar a existência de norma que estabelecesse critérios objetivos para essas operações.

17. Em resposta às diligências, o Conter informou que a matéria é disciplinada pela resolução Conter 9/2004, que regulamenta a transferência de recursos do conselho federal aos conselhos regionais⁶⁸, e que o tema se encontrava em análise pela Comissão de Elaboração e Reformulação de Resoluções (CERR).

18. A unidade instrutiva concluiu que apesar de existir regulamentação sobre a transferência de recursos, cabe a atualização da resolução Conter 9/2004, tendo em vista os parâmetros estabelecidos pelo acórdão 1925/2019-Plenário, considerando, dessa forma, o subitem 9.4.1.2 como em cumprimento.

19. Observo, inicialmente, que as transferências internas efetuadas mediante empréstimos ou doações não se confundem com as transferências de recursos a terceiros, realizadas por meio de ajustes destinados à consecução de objetivos de interesse comum dos partícipes, usualmente denominados convênios, e abrangidas pelo subitem 9.4.1.3 do acórdão monitorado. Por essa razão, o cumprimento dessas duas determinações deve ser examinado separadamente, conforme realizado neste monitoramento.

20. Verifico que a resolução Conter 9/2004:

a) estabelece reserva de contingência correspondente a 15% da arrecadação, destinada à negociação de dívidas e à realização de novos aportes;

b) prevê a quitação dos empréstimos em até doze parcelas mensais e exige prestação mensal de contas;

c) condiciona o perdão de dívidas e a realização de novos aportes ao cumprimento de requisitos previstos no anexo I da norma, entre os quais a aprovação em reunião plenária do CRTR, com a participação de conselheiro nacional designado; comprovação de regularidade perante esta Corte, a Receita Federal, o INSS, o FGTS; e a apresentação de plano de reestruturação administrativa;

21. Não obstante a existência desses critérios, a referida norma foi editada quinze anos antes do acórdão 1925/2019, em contexto específico de negociação de dívidas históricas dos regionais, não tendo por finalidade disciplinar, de forma geral e atualizada, as transferências internas de recursos entre os conselhos integrantes do sistema segundo parâmetros objetivos, conforme determinado por este Tribunal.

22. Dessa forma, corroboro o entendimento da unidade instrutiva de que a determinação constante do subitem 9.4.1.2 está em cumprimento.

Normatização de repasses internos e externos ao sistema Conter-CRTRs por meio de convênios

23. Quanto ao cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.3, relativa aos repasses de recursos por meio de convênios⁶⁹, o Conter informou que a matéria é disciplinada pela

⁶⁷ “9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos.

⁶⁸ Peça 48.

⁶⁹ 9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a: 9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade; 9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de



resolução Conter 6/2022⁷⁰.

24. Ressaltou, contudo, que estava analisando a compatibilidade dessa resolução com as normas federais aplicáveis, a fim de assegurar o alinhamento dos ajustes às finalidades institucionais da entidade, definir critérios objetivos de elegibilidade e de caracterização da comunhão de interesses entre os partícipes e instituir procedimentos para o acompanhamento da execução e da prestação de contas.

25. A AudGestãoInovação considerou como em cumprimento esse item da deliberação, pois embora exista atualmente regulamentação da matéria pela resolução Conter 6/2022, é necessária a atualização do normativo conforme os parâmetros estabelecidos pelo acórdão 1925/2019-Plenário.

26. Nos termos da deliberação objeto deste monitoramento, competia ao conselho federal editar norma aplicável a todo o sistema para disciplinar os repasses de recursos por meio de convênios, em conformidade com a legislação federal pertinente. A norma deveria contemplar, entre outros aspectos, a demonstração do alinhamento dos ajustes às finalidades institucionais das entidades, a definição de critérios objetivos de elegibilidade, a comprovação da comunhão de interesses entre os partícipes e o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento da execução e de procedimentos para a prestação de contas.

27. Do exame da norma apresentada, verifica-se que diversos dispositivos atendem parcialmente aos parâmetros fixados na deliberação monitorada. Todavia, conforme reconhecido pelo próprio Conter e pela unidade instrutiva, a regulamentação ainda não está plenamente adequada às exigências estabelecidas no acórdão e necessita de atualização e complementação. Faltam-lhe, por exemplo, critérios objetivos de elegibilidade dos convenientes e procedimentos para demonstrar a comunhão de interesses entre os partícipes.

28. Assim, adoto a proposta da AudGestãoInovação e considero em cumprimento a determinação constante de subitem 9.4.1.3.

Normatização da concessão de patrocínios

29. A unidade instrutiva examinou o cumprimento da determinação referente à concessão de patrocínios pelos conselhos integrantes do Sistema Conter/CRTs, constante do subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019.

30. Quanto aos patrocínios, a determinação e seus desdobramentos exigiam a edição de norma que estabelecesse a demonstração do alinhamento dos ajustes às finalidades institucionais da entidade, a especificação dos benefícios esperados, a avaliação dos resultados alcançados e a formalização dos ajustes mediante contrato.

31. O Conter informou não ter localizado registros de patrocínios concedidos pela entidade, mas afirmou que “vem sendo trabalhada a regulamentação desta ação, de acordo com a determinação do TCU”. Esclareceu, ainda, que a implementação da medida “é de cunho discricionário e depende de análises e estudos e, principalmente, da existência de previsão orçamentária”.

32. Em ofício complementar, informou que as providências necessárias à regulamentação da matéria estavam sendo examinadas pela Comissão de Elaboração e Reformulação de Resoluções, em conjunto com a assessoria jurídica da entidade.

33. Diante disso, a unidade instrutiva concluiu que a determinação constante do subitem 9.4.1.4 estava em cumprimento.

34. Em nenhuma das respostas juntadas aos autos até o momento foi apresentada norma específica que discipline a concessão de patrocínios, tampouco justificativa para a eventual

elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários; 9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;”

⁷⁰ Peça 46.



inaplicabilidade da determinação no âmbito do sistema. Ao contrário, o próprio Conter informou que ainda estava trabalhando na regulamentação da matéria.

35. Verifico, portanto, que não foi cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019.

Normatização de concessão de bolsas de estudo

36. No subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019, esta Corte admitiu a concessão de bolsas de estudo exclusivamente a conselheiros, empregados dos conselhos e profissionais neles inscritos, desde que vinculada a programa de capacitação interna ou de aperfeiçoamento profissional e precedida de processo seletivo que assegure a observância dos princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e moralidade⁷¹.

37. Em resposta ao monitoramento, o Conter informou, inicialmente, que não adotava essa prática e que a considerava uma “ação passível de análise sob o filtro da conveniência e da oportunidade”. Acrescentou que estavam em andamento providências destinadas à regulamentação da matéria.

38. Posteriormente, em manifestação complementar, comunicou que a matéria havia sido disciplinada pela resolução Conter 1/2025⁷², que regulamenta a promoção de estudos e o aperfeiçoamento profissional no âmbito do sistema.

39. Após examinar as informações complementares, a AudGestãoInovação concluiu pelo cumprimento da determinação constante do subitem 9.4.1.5 do acórdão monitorado.

40. Verifico que a resolução Conter 1/2025 estabelece adequadamente os elementos normativos gerais exigidos pelo acórdão 1925/2019, especialmente a delimitação dos beneficiários, a vinculação das bolsas às finalidades institucionais e a exigência de processo seletivo. Contudo, a realização do processo seletivo depende de regulamentação complementar a cargo da Conae⁷³, ainda não comprovada nos autos. O cumprimento integral da determinação somente ocorrerá, portanto, após a edição desse regulamento.

41. Assim, considero em cumprimento a determinação constante do subitem 9.4.1.5.

42. Dessa forma, acolho parcialmente as propostas da unidade instrutiva e concluo que:

- a) está em cumprimento a determinação constante do subitem 9.4.1.2;
- b) está em cumprimento a determinação constante do subitem 9.4.1.3;
- c) não foi cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.4,
- d) está em cumprimento, pelo Conter, a determinação constante do item 9.4.1.5,

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 05 de Agosto de 2026.

WEDER DE OLIVEIRA
RELATOR

ACÓRDÃO Nº 2071/2026 – TCU – Plenário

⁷¹ Cabe rememorar que este Tribunal, ao apreciar o relatório de auditoria que originou o acórdão monitorado, reviu o entendimento então vigente, que considerava ilegal a concessão de bolsas de estudo a profissionais inscritos, conforme o acórdão 6.259/2011-TCU-2ª Câmara, e passou a admitir a concessão dessa modalidade de benefício nas duas vertentes identificadas (conselheiros e funcionários, de um lado; profissionais inscritos, de outro), desde que observados os parâmetros definidos no subitem 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário.

⁷² Peça 49.

⁷³ Art. 4º Determinar que a COMISSÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Resolução, edite regulamento no qual constem as condições e critérios para a campanha de promoção de estudos e aperfeiçoamento profissional, na forma das condições estabelecidas no item 9.4.5.1. do Acórdão 1925-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão nº 1237/2022-TCU-Plenário, Art. 5º Determinar que a CONAE considere, ao elaborar o planejamento e programação da campanha de promoção de estudos e aperfeiçoamento profissional, o condicionamento à existência de verba destinada especificamente para o programa e a necessidade da definição de critérios objetivos para a seleção dos beneficiários.



1. Processo: TC 019.856/2020-2.
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Entidade: Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (Conter).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: Enrique Dorado de Oliveira (54377/OAB-DF), Tuany Le Bonfim Lima (37720/OAB-BA) e outros, representando Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento do cumprimento, pelo Conselho Nacional de Técnicos de Radiologia, das determinações contidas nos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3, 9.4.1.4 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário, relativos à normatização das transferências de recursos entre os conselhos federal e os regionais e a terceiros, bem como da concessão de patrocínios e bolsas de estudo e da celebração de convênios.

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

9.1. considerar em cumprimento as determinações constantes dos subitens 9.4.1.2, 9.4.1.3 e 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.2. considerar não cumprida a determinação constante do subitem 9.4.1.4 do acórdão 1925/2019-Plenário;

9.3. fixar novo prazo de noventa dias para que o Conselho Nacional de Técnicos de Radiologia adote as providências necessárias ao integral cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.4.1.2 a 9.4.1.5 do acórdão 1925/2019-Plenário ou apresente, quando cabível, justificativa fundamentada para a desnecessidade de regulamentação da matéria;

9.4. determinar o prosseguimento do presente monitoramento;

9.5. informar que esta deliberação estará disponível para consulta, a partir do dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 30/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2071-30/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



ANEXO III DA ATA Nº 30, DE 5 DE AGOSTO DE 2026

(Sessão Ordinária do Plenário)

Relatório, proposta de deliberação e minuta de acórdão proferidos no processo TC-021.782/2025-3, cujo relator é o Ministro Bruno Dantas.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 021.782/2025-3.

Natureza: Representação.

Unidade Jurisdicionada: Secretaria -Geral da Presidência da República.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE EMBARCAÇÃO PARA HOSPEDAGEM DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DURANTE A COP30. ALEGAÇÃO DE ANTIECONOMICIDADE, PELA EXISTÊNCIA DE NAVIO DA MARINHA DO BRASIL DISPONÍVEL. DESPESA REALIZADA MEDIANTE SUPRIMENTO DE FUNDOS. PARTICULARIDADES LOGÍSTICAS E DE SEGURANÇA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade de auditoria responsável pela análise da demanda (peça 29), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peças 30-31):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Deputado Federal Ubiratan Sanderson (PL/RS), questionando a locação, pela Presidência da República, de uma embarcação privada de luxo (Iate Iana III) para hospedagem do Presidente durante a COP30 em Belém, em detrimento de um navio da Marinha do Brasil disponível, violando o princípio da economicidade, ao custo de R\$ 450 mil.
2. O representante requer o recebimento da representação e, caso confirmada a irregularidade, a suspensão de pagamentos pendentes relativos à locação do Iana III e a responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

HISTÓRICO

3. A instrução à peça 7 analisou as alegações e concluiu pelo conhecimento da representação e pela necessidade de realização de diligência para obtenção de documentos e informações acerca da questão, ao que anuiu o corpo diretivo desta Unidade Técnica (peças 8 e 9).
4. Foi remetido então, à Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ofício 48599/2025-



TCU/Seproc (peça 10), de 18/11/2025, para efetivação da diligência. Em resposta, o órgão enviou ao TCU o Ofício 1458/2025/SE/SG/PR (peça 11), de 27/11/2025, restituindo o processo a este Tribunal e informando que a competência sobre a temática seria da Secretaria Extraordinária para a COP30, de acordo com suas atribuições previstas no Decreto 11.955/2024.

5. Diante da manifestação da Secretaria-Geral da Presidência da República, esta Unidade Técnica, em segunda instrução (peça 18), propôs a realização da diligência outrora proposta à Secretaria Extraordinária para a COP30, para a obtenção dos documentos e informações solicitados, ao que anuiu o Auditor-Chefe da AudContratações (peça 19).

6. Foi expedido o Ofício 53344/2025-TCU/Seproc (peça 20), endereçado à Secretaria Extraordinária para a COP30, e datado de 12/12/2025.

7. Mediante o Ofício 1/2026/CGCON/SSGP/SE/CC/PR, de 30/1/2025, a Subsecretaria de Governança Pública da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República solicitou a prorrogação do prazo inicialmente determinado para o envio das respostas solicitadas (peça 23).

8. Por meio do expediente anexado à peça 24, foi atendido o pleito, prorrogando o prazo por mais trinta dias, contados a partir do primeiro dia seguinte ao término do período originalmente estabelecido, dia 3/2/2026. Desse modo, foi fixado novo prazo para apresentação de resposta: 4/3/2026.

9. A Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República se manifestou mediante a Nota SAJ 119 / 2026 / SAIP/SAJ/CC/PR (peça 27) e as respostas apresentadas serão examinadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a diligência (peça 27):

10. Assim disse a Presidência da República (peça 27):

a) afirma, em primeiro lugar, que a premissa central da representação — qual seja, a existência de alternativa consistente na utilização de embarcação da Marinha do Brasil — não se sustenta, uma vez que, segundo manifestação do Gabinete de Segurança Institucional, não houve qualquer oferecimento formal de navio da frota naval para a finalidade de hospedagem do Chefe do Poder Executivo durante a COP30 (peça 27, p. 1);

b) a partir dessa assertiva, a Unidade Jurisdicionada defende que restariam prejudicadas as indagações relativas à realização de estudos comparativos de custos e à apresentação de justificativas técnicas para a não utilização da estrutura militar, por inexistir, sob o prisma administrativo, alternativa concreta a ser avaliada (peça 27, p. 1);

c) ainda segundo a unidade jurisdicionada, a contratação da embarcação privada foi realizada por meio de suprimento de fundos, com utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), procedimento que, em tese, encontra respaldo na legislação vigente (peça 27, p. 2);

d) no que concerne à transparência e à disponibilização de informações, a Presidência invoca a incidência das disposições da Lei 12.527/2011, especialmente os arts. 23 e 24, para sustentar que os dados relativos à contratação estariam classificados no grau ‘reservado’, em razão de sua vinculação direta com aspectos de segurança presidencial, incluindo planejamento logístico, rotas e protocolos de proteção do Chefe de Estado. Com base nesses dispositivos, afirma a existência de óbice jurídico ao fornecimento da íntegra do processo administrativo e ao detalhamento analítico dos custos, sob pena de comprometimento da segurança institucional (peça 27, p. 2);

e) acrescenta, ainda, que a ausência de publicação detalhada das informações no Portal da Transparência não configuraria afronta ao princípio da publicidade, mas sim decorreria do estrito cumprimento da exceção legal prevista na Lei de Acesso à Informação (peça 27, p. 2); e

f) por fim, afirma, de maneira sintética, que a solução adotada — locação da embarcação privada — teria se revelado a alternativa mais econômica diante das opções disponíveis no contexto da realização da COP30 (peça 27, p. 2).

11. Não obstante os argumentos apresentados, observa-se que tais esclarecimentos, embora relevantes para a compreensão do contexto fático e jurídico da contratação, não se mostram suficientes para afastar integralmente as dúvidas suscitadas nos autos.
12. Inicialmente, ainda que se admita, para fins argumentativos, a inexistência de oferta formal de embarcação da Marinha do Brasil, tal circunstância não exime a Administração do dever de motivar adequadamente a escolha realizada, tampouco afasta a necessidade de demonstração da vantajosidade econômica da solução adotada. A decisão administrativa, sobretudo quando envolve dispêndio de recursos públicos em contexto sensível, deve ser lastreada em elementos técnicos objetivos que evidenciem a adequação da escolha, o que inclui, necessariamente, a realização de análise de mercado, levantamento de alternativas disponíveis e avaliação comparativa de custos.
13. Nesse ponto, a ausência de apresentação de qualquer estudo técnico, memória de cálculo ou justificativa formalizada nos autos acerca da escolha da embarcação privada revela-se particularmente relevante.
14. Em processos de contratações públicas, mesmo em hipóteses de contratação direta ou de utilização de suprimento de fundos, exige-se da unidade jurisdicionada a demonstração mínima da razoabilidade do preço contratado, mediante pesquisa de mercado ou outros mecanismos idôneos de aferição de valor.
15. A Lei 14.133/2021, ao tratar da formação do preço estimado, estabelece, em seu art. 23, que a Administração deve realizar prévia pesquisa de preços com base em parâmetros diversos, tais como contratações similares, dados de mercado e sistemas oficiais, de modo a assegurar a compatibilidade do valor contratado com os preços praticados.
16. De igual forma, o art. 11 da referida lei consagra, como princípios da contratação pública, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa, exigindo que as decisões administrativas sejam fundamentadas em critérios objetivos e verificáveis.
17. Complementarmente, a Instrução Normativa 65/2021 do Ministério da Economia, que dispõe sobre os procedimentos para pesquisa de preços no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes claras quanto à necessidade de utilização de múltiplas fontes de informação, à documentação das consultas realizadas e à justificativa dos valores adotados, de modo a conferir transparência e rastreabilidade ao processo decisório.
18. Embora o caso em análise envolva a utilização de suprimento de fundos, instrumento que possui regime jurídico próprio e maior flexibilidade operacional, tal circunstância não afasta a incidência dos princípios gerais da Administração Pública nem dispensa a observância de critérios mínimos de razoabilidade e justificativa do gasto.
19. Nesse contexto, a simples afirmação, por parte da unidade jurisdicionada, de que a solução adotada teria sido a mais econômica, desacompanhada de qualquer elemento comprobatório, não se mostra suficiente para atender às exigências de motivação e transparência que devem nortear a atuação administrativa. Ao contrário, a ausência de demonstração de que tenha sido realizada pesquisa de preços ou avaliação de alternativas disponíveis reforça os indícios de fragilidade na formação da decisão, especialmente diante das informações constantes da representação no sentido de que o custo da locação da embarcação poderia ser elevado.
20. Outro aspecto que merece análise detida diz respeito à invocação do sigilo como fundamento para a não disponibilização das informações requeridas por esta Corte. A Presidência da República sustenta que os dados relativos à contratação estariam classificados como reservados, em razão de sua vinculação com a segurança do Chefe de Estado.
21. De fato, a Lei 12.527/2011 admite a restrição de acesso a informações cuja divulgação possa comprometer a segurança do Presidente da República, conforme disposto em seus arts. 23 e 24. Todavia, tal prerrogativa deve ser interpretada de forma restritiva e compatibilizada com o dever constitucional de prestação de contas e com as competências fiscalizatórias do Tribunal de Contas da União.

22. Ademais, a invocação do sigilo com fundamento na Lei de Acesso à Informação, embora juridicamente possível em situações que envolvam a segurança do Presidente da República, não pode ser interpretada de modo a inviabilizar o exercício do controle externo. A recusa em fornecer o processo administrativo e os dados de custos impede a verificação, por esta Corte, da regularidade dos atos praticados, obstando a análise quanto à existência de pesquisa de preços, à adequação dos valores contratados e à razoabilidade da escolha administrativa. Nesse sentido, ainda que se reconheça a necessidade de resguardar informações sensíveis, tal restrição deve ser compatibilizada com o dever de prestação de contas e com a competência constitucional do Tribunal de Contas da União.

23. Não se desconhece que determinados aspectos logísticos, como rotas, protocolos de segurança e vulnerabilidades operacionais, devem ser resguardados. Entretanto, a classificação de sigilo não pode ser utilizada de forma abrangente para obstar o acesso a informações de natureza financeira e administrativa que são essenciais à verificação da legalidade e da economicidade dos gastos públicos. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o sigilo não se opõe ao controle externo, podendo, quando necessário, serem adotados mecanismos de acesso restrito, tramitação em autos apartados ou tratamento reservado das informações, de modo a preservar simultaneamente a segurança institucional e a efetividade da fiscalização.

24. Ademais, o evento já ocorreu e, portanto, não há risco à segurança do Presidente da República e sua comitiva, fragilizando a argumentação apresentada.

25. A recusa em apresentar o processo administrativo e o detalhamento dos custos inviabiliza não apenas a análise técnica por parte do Tribunal, mas também compromete a própria transparência da atuação estatal. A Presidência da República, enquanto órgão de cúpula da Administração Pública Federal, possui especial dever de observância dos princípios da publicidade e da transparência, consagrados no art. 37 da Constituição Federal e reiterados na legislação infraconstitucional. Sua atuação deve servir de referência para os demais órgãos e entidades, especialmente no que concerne à divulgação de informações sobre a aplicação de recursos públicos.

26. A título exemplificativo, práticas de boa governança administrativa recomendam que contratações dessa natureza sejam acompanhadas de justificativas formais, estudos de viabilidade, registros de pesquisa de preços e divulgação, ainda que parcial, dos elementos não sensíveis do gasto público, como valores globais, objeto da contratação e fundamentos da escolha. Mesmo em situações excepcionais, é possível conciliar a proteção de informações sensíveis com a transparência, mediante a divulgação de dados agregados, anonimização de informações críticas ou disponibilização de informações ao órgão de controle sob regime de confidencialidade.

27. Cumpre ressaltar, ainda, que a realização da COP30 em localidade com limitações estruturais, especialmente no que tange à capacidade hoteleira, pode, de fato, implicar aumento generalizado de preços e demandar soluções alternativas por parte da Administração. Todavia, tal contexto não afasta a obrigação de justificar adequadamente as escolhas realizadas nem de demonstrar que os recursos públicos foram empregados de forma eficiente e econômica.

28. Os esclarecimentos prestados pela Presidência da República, embora contribuam para o afastamento de parte das premissas da representação, não são suficientes para elidir as irregularidades relacionadas à insuficiência de transparência e à ausência de demonstração adequada da economicidade da contratação. Assim, entende-se que a representação deve ser julgada parcialmente procedente, com a expedição de ciência à unidade jurisdicionada acerca da necessidade de assegurar o fornecimento de informações essenciais ao controle externo, ainda que sob regime de acesso restrito, bem como de aprimorar os mecanismos de justificativa e divulgação dos gastos públicos, em observância aos princípios da publicidade, da transparência e da boa governança.

29. Cumpre destacar, ainda, a dificuldade imposta pela Casa Civil da Presidência da República ao regular exercício do controle externo, cuja competência constitucional é atribuída a esta Corte de Contas para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.



30. A recusa em fornecer elementos essenciais à instrução processual, sob fundamento genérico de sigilo, sem a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso restrito das informações pelo Tribunal, acaba por esvaziar, na prática, a atuação fiscalizatória e comprometer a formação de juízo técnico adequado acerca dos fatos.

31. Conclui-se que a alegação constante da representação no sentido de que a Marinha do Brasil teria disponibilizado embarcação para a hospedagem do Presidente da República foi expressamente afastada pela Casa Civil, que informou a inexistência de oferecimento formal nesse sentido, o que conduz à improcedência desse ponto específico.

32. Não obstante, cumpre destacar a significativa dificuldade imposta pela unidade jurisdicionada ao regular exercício do controle externo, cuja competência constitucional é atribuída a esta Corte de Contas para fiscalizar a legalidade, legitimidade e economicidade da aplicação dos recursos públicos, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

33. A recusa em fornecer elementos essenciais à instrução processual, sob fundamento genérico de sigilo, sem a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso restrito das informações pelo Tribunal, acaba por esvaziar, na prática, a atuação fiscalizatória e comprometer a formação de juízo técnico adequado acerca dos fatos.

34. Nesse cenário, em que a própria Administração se exime de demonstrar a regularidade de seus atos e inviabiliza a verificação de aspectos centrais da contratação, como a motivação da escolha, a compatibilidade dos preços e a adequação do procedimento adotado, não resta alternativa senão o julgamento pela procedência parcial da representação, com a expedição de ciência à unidade jurisdicionada quanto às irregularidades identificadas, consistentes na insuficiência de transparência na divulgação dos gastos públicos, na não apresentação de justificativa técnica e formal para a escolha da solução adotada, na ausência de comprovação da realização de pesquisa de preços ou de análise de mercado, em desacordo com os parâmetros estabelecidos na Lei 14.133/2021 e na Instrução Normativa Seges/ME 65/2021, bem como na indevida restrição de acesso a informações essenciais ao exercício do controle externo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

35. Em virtude do exposto, propõe-se:

35.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

35.2. No **mérito**, com fundamento no art. 276, § 6º, do Regimento Interno deste Tribunal, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

35.3. dar **ciência** à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, das seguintes impropriedades/falhas, identificadas na contratação da embarcação Iana III para hospedagem oficial do Presidente da República durante a COP30 em Belém/PA, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência de divulgação dos gastos públicos, em violação aos princípios da transparência e da publicidade;

b) ausência de justificativa técnica e formal para a escolha da contratação da embarcação Iana III para a hospedagem oficial do Presidente da República, contendo estudos técnicos e análises econômicas comparativas que fundamentaram a decisão pela locação da embarcação privada em detrimento de alternativas porventura existentes, com as respectivas memórias de cálculo dos custos envolvidos em cada opção, em ofensa ao disposto no art. 18, § 1º, incisos V e VI, da Lei 14.133/2021;

c) ausência de comprovação da realização de pesquisa de preços ou de análise de mercado, em desacordo com os parâmetros estabelecidos na Lei 14.133/2021 e na Instrução Normativa Seges/ME 65/2021; e



d) indevida restrição de acesso a informações essenciais ao exercício do controle externo, em violação ao art. 71 da Constituição Federal.

35.4. **informar** à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República e ao representante 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

35.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação formulada pelo Deputado Federal Ubiratan Sanderson acerca da regularidade e da economicidade da locação, pela Presidência da República, da embarcação privada denominada “Iana III”, ao custo de R\$ 450 mil, para hospedagem oficial do Presidente da República durante a COP30, realizada em Belém/PA, em novembro de 2025.

2. Segundo o representante, a contratação teria sido antieconômica, diante da suposta disponibilidade de navio da Marinha do Brasil para essa finalidade, razão pela qual requereu a suspensão de pagamentos eventualmente pendentes e a responsabilização dos agentes envolvidos.
3. Após a realização de diligências, a unidade instrutora, manifestando-se sobre o mérito da matéria, propôs conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente. Entendeu não ter sido confirmada a premissa de que haveria embarcação da Marinha do Brasil disponível para a hospedagem do Presidente da República, mas considerou que os elementos apresentados não demonstraram suficientemente a motivação da escolha da embarcação privada, a razoabilidade do preço contratado, a avaliação de alternativas disponíveis e a adequada disponibilização das informações necessárias ao exercício do controle externo.
4. Em razão disso, propôs a expedição de ciência à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, com vistas ao aprimoramento da instrução de contratações semelhantes e à garantia de acesso do Tribunal às informações pertinentes, ainda que sob regime de acesso restrito, quando cabível.
5. Feito o breve relato dos fatos, passo a decidir.
6. Inicialmente, conheço da representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU.
7. No mérito, acolho, em essência, a proposta da unidade especializada, adotando seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a tecer.
8. Com efeito, os elementos constantes dos autos, colhidos durante as diligências realizadas, afastam a premissa central da representação. Conforme informado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, não houve oferta formal de embarcação da frota naval militar para a hospedagem do Presidente da República durante a COP30.
9. Nesse cenário, não se confirmou, portanto, a existência de alternativa concreta e disponível consistente na utilização de navio da Marinha do Brasil, o que conduz à improcedência da alegação de que a Administração teria optado pela embarcação privada em detrimento de solução oferecida pela Força Naval.



10. Além disso, a contratação em exame foi realizada mediante suprimento de fundos, com utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, mecanismo dotado de maior flexibilidade operacional e destinado à realização de despesas que, por suas características, não se submetem ao procedimento ordinário de execução.
11. Devem ser consideradas, ainda, as circunstâncias específicas em que a despesa foi realizada. Conforme já é do conhecimento deste Tribunal, a realização da COP30 em Belém envolveu particularidades relacionadas à limitação de hospedagem, à logística e às exigências específicas de segurança aplicáveis ao Chefe do Poder Executivo, contexto que ajuda a explicar a adoção de solução, a princípio, não convencional e deve ser ponderado na avaliação da atuação administrativa.
12. A flexibilidade própria do suprimento de fundos e as circunstâncias excepcionais da contratação não afastam, contudo, a necessidade de preservação de registros suficientes para permitir a posterior compreensão dos fundamentos da escolha administrativa e a aferição da razoabilidade do gasto. Ademais, o nível de detalhamento desses elementos deve ser compatível com a natureza, a urgência e as demais condições concretas da despesa, em observância aos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e às diretrizes gerais da Lei 14.133/2021.
13. No caso concreto, entendo que os esclarecimentos encaminhados contribuíram para a compreensão geral do contexto da contratação, ainda que permitam esclarecer integralmente os critérios empregados na avaliação do preço, das alternativas disponíveis e da solução adotada. Esse aspecto, todavia, não autoriza concluir pela antieconomicidade da despesa ou pela inadequação material da medida, para as quais não foram identificados indícios nos autos, revelando oportunidade de aprimoramento dos registros que dão suporte à decisão administrativa.
14. Outro aspecto diz respeito ao tratamento das informações relacionadas à segurança do Presidente da República. A Casa Civil informou que o processo administrativo foi formalmente classificado como reservado, por abranger dados de logística e segurança presidencial, além de outras despesas relacionadas ao evento. Reconheço que informações dessa natureza podem demandar restrição de acesso, nos termos da Lei 12.527/2011, conforme seu conteúdo e grau de sensibilidade.
15. Essa proteção, entretanto, não impede o fornecimento das informações necessárias à atuação deste Tribunal. A competência de controle externo atribuída a esta Corte pela Constituição Federal pode ser exercida mediante mecanismos que assegurem o acesso controlado e o adequado tratamento dos dados sensíveis, inclusive por meio da segregação dos elementos pertinentes ou de sua disponibilização sob regime restrito. Desse modo, é possível conciliar a proteção das informações relacionadas à segurança presidencial com a fiscalização exercida pelo Tribunal, sem necessidade de divulgação pública de dados sensíveis.
16. Assim, diante do afastamento da irregularidade apresentada pelo representante, entendo que a representação deve ser considerada parcialmente procedente, com a expedição de ciência à Casa Civil da Presidência da República para que aprimore sua atuação em processos dessa natureza, especialmente quanto à documentação dos elementos que fundamentam a escolha administrativa, a razoabilidade do valor despendido e o exame das alternativas disponíveis, assegurando a esta Corte o acesso às informações necessárias à sua ação fiscalizatória, ainda que sob regime restrito, quando cabível.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 5 de agosto de 2026.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº tagNumAcordao – TCU – tagColegiado

1. Processo nº TC 021.782/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade Jurisdicionada: Secretaria-Geral da Presidência da República.
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: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação acerca da regularidade e da economicidade da locação, pela Presidência da República, da embarcação privada denominada "Iana III", para hospedagem oficial do Presidente da República durante a COP30, realizada em Belém/PA em novembro de 2025,

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

9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República de que, em contratações dessa natureza, a instrução processual deve conter, em nível compatível com as circunstâncias do caso, elementos suficientes para demonstrar a motivação da escolha administrativa, a razoabilidade do valor despendido e o exame das alternativas disponíveis, em observância aos princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e na Lei 14.133/2021, devendo ser igualmente assegurado a este Tribunal o acesso às informações necessárias ao exercício do controle externo, ainda que sob regime de acesso restrito, quando cabível, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

9.3. encaminhar cópia desta decisão à Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República e ao representante; e

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